

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksestä laiksi valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 1989 lähettänyt toisen lakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 91.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut edellä mainitusta esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Erkki Määttänen ja apulaisosastopäällikkö Heikki Joustie valtiovarainministeriöstä, talousylijohtaja Pekka Luukkainen posti- ja telelaitoksesta, hallintojohtaja Juhani Kopperi valtionrautateiltä, puheenjohtaja Pertti Jyrkinen Postiliitto ry:stä, järjestöpäällikkö Anneli Laakso Postivirkamiesliitto ry:stä, puheenjohtaja Pentti Kesseli Rautatieläisten liitto ry:stä, puheenjohtaja Kalervo Matikainen Rautatievirkamiesliitto ry:stä ja virkaehtosihteeri Veikko Toivonen Virkamiesten- ja Työntekijäin Yhteisjärjestö — VTY ry:stä, edustaen myös Veturimiesten liitto ry:tä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkaehtosopimuslakia muutettavaksi siten, että valtion liikelaitoksille siirrettäisiin osa valtiovarainministeriölle kuuluvasta toimivallasta säännellä virkaehtosopimusten estämättä hallinnollisilla päätöksillä virkamiesten palvelusuhteen ehtoja.

Esityksen tavoitteena on parantaa liikelaitosten mahdollisuuksia kohdentaa voimavarojaan vapaasti ja joustavasti tarkoituksenmukaiseksi harkitsemallaan tavalla ja siten parantaa laitosten toimintaedellytyksiä sekä toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta.

Muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1990 alusta, jolloin posti- ja telelaitos sekä valtionrautatiet muuttuvat valtion liikelai-

toksista annetussa laissa tarkoitetuiksi liikelaitoksiksi.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan liikelaitoksen henkilöstöä koskevien työehtosopimusten tekeminen kuuluu liikelaitoksen toimivaltaan. Sen sijaan henkilöstöä koskevien virkaehtosopimusten solmiminen kuuluu liikelaitokselle vain, jos laissa niin säädetään. Laitoskohtaisissa laeissa ei virkaehtosopimusten solmimisoikeutta ole annettu laitoksille.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetään, että osa tällä hetkellä valtiovarainministeriölle kuuluvasta toimivallasta hallinnollisilla päätöksillä myöntää tiettyjä etuja virkamiehille siirrettäisiin valtion liikelaitoksille. Liikelaitoksille ei kuitenkaan annettaisi oikeutta päättää virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden tai kustannusten korvauksen suorittamisesta muussakin kuin virkaehtosopimuksessa tarkoitetuissa tapauksissa. Lisäksi edellytetään, että päätösten merkitys ei saa olla huomattava.

Liikelaitosuudistuksen tavoitteena on parantaa laitosten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä keventämällä hallintoa ja yksinkertaistamalla päätöksentekoa. Uudistuksessa pyritään yksityiskohtaisesta voimavarojen käytön ohjauksesta siirtymään palvelu-, toiminta- ja tulostavoitteiden avulla tapahtuvaan laitoksen toiminnan ohjaamiseen. Tarkoituksena on myös tarjota laitoksille paremmat mahdollisuudet kilpailukykyiseen henkilöstöpolitiikkaan.

Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen mukaan liikelaitoksille annettavat valtuudet laitoksen virkamiehiä koskevien päätösten tekemiseen parantavat liikelaitosten edellytyksiä

hoitaa joustavasti henkilöstöasioitaan. Liikelaitosten toimintamahdollisuudet virkamiesten-
sä virkaehtojen määrittämisessä jäävät kuitenkin edelleen varsin rajallisiksi verrattuna työsuhteisia koskevaan vastaavaan päätöksentekoon. Valiokunta katsookin, että liikelaitosuu-
distuksen tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti liikelaitoksille tulisi jatkossa antaa nyt esitettyä enemmän päättäväisempää virkamiestensä palkkaus- ja muissa virkaehtoasioissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että liikelaitos voi valtiovarainministeriön vahvistamia erityisiä perusteita noudattaen käyttää tulokseen perustuvaa virkamiesten palkkausjärjestelmää. Perustuslakivaliokunta on asiasta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksen sanamuoto näyttäisi mahdollistavan myös virkaehtosopimuksessa sovittua alhaisemman palkkauksen. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ole perusteltavissa, kun otetaan huomioon esityksen perusteluista välillisesti ilmenevä tarkoitus ja se, että momentti muilta osiltaan nimenomaan koskee liikelaitoksen mahdollisuutta tehdä virkamiehelle edunsuovia päätöksiä.

Säännöksen tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi toinen lakivaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin viimeisen virkkeen sanamuotoa tarkistettavaksi. Muutoksella pyri-

tään korostamaan sitä, että liikelaitoksen mahdollisuus päättää tulospalkkion suorittamisesta on poikkeus momentin edellisessä lauseessa asetetusta rajoituksesta, jonka mukaan liikelaitokset eivät voisi päättää virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden suorittamisesta muussakin kuin virkaehtosopimuksessa tarkoitetuissa tapauksissa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan valtiovarainministeriö vahvistaisi tulospalkkausjärjestelmää koskevat perusteet liikelaitoksen esityksestä. Tarkoituksena on vahvistaa tulospalkkiojärjestelmän yleiset tavoitteet, tulospalkkioiden enimmäistaso sekä muut järjestelmän yleiset perusteet. Lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö vahvistaisi tulospalkkausjärjestelmän erityiset perusteet. Lakiehdotuksen perustelujen mukaisesti valiokunta ehdottaa lakiehdotusta selvennettäväksi siten, että valtiovarainministeriö vahvistaa liikelaitoskohtaiset yleiset perusteet, joita noudattaen liikelaitos voi päättää suorittaa virkamiehelle tulokseen perustuvaa palkkausta.

Samalla valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen johtolauseeseen tehtäväksi teknisen korjauksen.

Edellä esittämillään perusteilla valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä seuraavin muutoksin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (764/86), sekä lisätään (poist.) 5 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa, uusi 4 momentti, jolloin muutetut 4 ja 5 momentti siirtyvät 5 ja 6 momentiksi, seuraavasti:

5 §

Valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitetun liikelaitoksen virkamiestä koskevat, 3 momentissa tarkoitetut päätökset, joi-

den merkitys ei ole huomattava, tekee asianomainen liikelaitos, lukuun ottamatta päätöstä luvasta suorittaa virkasuhteesta johtuva taloudellinen etuus tai kustannusten korvaus muus-

sakin kuin virkaehtosopimuksessa tarkoitettuis-
sa tapauksissa. Liikelaitos voi *kuitenkin* valtio-
varainministeriön vahvistamia *liikelaitoskoh-
taisia yleisiä* perusteita noudattaen *päättää suo-
rittaa virkamiehelle* tulokseen perustuvaa *palk-
kausta*.

(5 ja 6 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 1989

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnas-
sa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Säilynoja,
varapuheenjohtaja Lax, jäsenet Jokiniemi,

Kautto, Kohijoki, Korkia-Aho, Lehtosaari,
Löyttyjärvi, Myller, Mönkäre, Pietikäinen,
Röntynen, Savela ja Vuoristo.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

12 päivänä lokakuuta 1989

Lausunto n:o 11

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on 19 päivänä syyskuuta 1989 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 91 laiksi valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Erkki Määttänen valtiovarainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtion virkaehtosopimuslain muuttamista niin, että valtion liikelaitokset saisivat osittaisen vallan säännellä virkaehtosopimuksen estämättä virkamiestensä palvelussuhteen ehtoja. Nykyisen lain mukaan tämänkaltaisen toimivalta kuuluu valtiovarainministeriölle.

Ehdotettu lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1990 alusta, jolloin Posti- ja telelaitos sekä Valtionrautatiet muutuvat valtion liikelaitoksiksi.

Esityksen mukaan lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 3 momentin nojalla valtiovarainministeriö voi tehdä

virkaehtosopimuksesta poiketen eräitä edunsuovia päätöksiä, kuten oikeuttaa virkamiehen lukemaan vuosilomaa ja ikälisää varten sellaisenkin ajan, jota virkaehtosopimuksen mukaan ei katsota esimerkiksi vuosilomaan oikeuttavaksi. Tällaisen sääntelyn ei katsottu olevan merkityksellinen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (PeVL n:o 14/1985 vp.).

Lakiehdotuksen tarkoituksena on siirtää edellä tarkoitettua valtiovarainministeriölle nykyisin kuuluvaa toimivaltaa eräin osin asianomaisille valtion liikelaitoksille. Tällainen lainsäädäntötoimi on edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa omaksuttua linjaa seuraten toteutettavissa tavallisella lailla.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lain 5 §:n uuden 4 momentin viimeiseen virkkeeseen. Sen sanamuodon mukaan näyttäisi sinänsä mahdolliselta, että tulospalkkiojärjestelmää käytettäessä virkamiehen palkkaus voisi muodostua virkaehtosopimuksessa sovittua alhaisemmaksi. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan ole perusteltavissa, kun otetaan asianmukaisesti huomioon esityksen perusteluista välillisesti ilmenevä tarkoitus ja se, että momentti muilta osiltaan nimenomaan koskee liikelaitoksen mahdollisuutta tehdä virkamiehelle edunsuovia päätöksiä. Erityisesti on mainittava, että keskeisenä syynä virkaehtosopimusjärjestelmän perussäännösten sijoittamiselle hallitusmuotoon aikanaan oli se, että tähän järjestelmään sisältyy ainakin periaatteessa mahdollisuus palkkauksen alentamiseen. Perustuslakivaliokunta (PeVL n:o 3/1970 vp.) katsoi tämän merkitsevän puuttumista virkamiehen perustuslainsuojaa nauttivaan oikeuteen. Tämäkin näkökohta johtaa siten siihen, ettei kyseisen 4 momentin säännöksen voida katsoa tekevän

mahdolliseksi maksaa sovittua pienempää palkkaa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, jäsenet Häkämies, Jansson, Joutsensaari,

Jäätteenmäki, Kekkonen, Männistö, Ollila, Pohjola, Pokka, Puisto, Virolainen ja Vähänäkki sekä varajäsen Anttila.

