

EDUSKUNNAN
LAKI- JA TALOUSVALIOKUNTA

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 Kunnallisliitosta, 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:tä, 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 työsuhteissa 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 valmistellessaan tarkastellut hallituksen esitystä toimialansa perusteella pelkästään kunnallishallinnon kannalta eli vain lakien 4, 5 ja 6 osalta. Valiokunta pitää ehdotettua lainsäädäntöä tarpeellisena 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 määritellä säädöksiin samoin kuin valtiotyönantajan edustajien osalta on valtion virkaehtosopimusasetuksessa tehty. Valiokunta toteaa, että käytännössä on ilmennyt tukinnanvaraisuutta 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 koskevissa asioissa, joista ei voida sopia virkaehtosopimuksin. Tähän saakka suosituksia on antanut kuntien keskusjärjestöjen asettama kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimiston johtokunta. Valiokunta toteaa, että nytemmin 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 järjestyksymyksiin, ettei niitä lakisääteisen toiminnan jatkuvuutta heikentämättä voida yleisesti muuttaa sopimuksenvaraisiksi asioiksi. Nykyään mainituista asioista on määräykset kunnallisuusvaltuuston 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 ehdoista 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