

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

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 ehdoista 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 ehdoista 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 ehdoista 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 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Tällainen lainsäädäntöjärjestely saattaisi soveliaasti osoittaa, että valtioneuvoston määrämisvalta 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 teknisluonteiset epäkohdat korjaten on lakiehdotus muutettava näin kuuluvaksi:

”Laki

Suomen Hallitusmuodon 65 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 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 ehdoista voidaan määrätä virkaehtosopimuksin ja, jos palvelussuhteen ehtoja ei huononnetta virkaehtosopimuksesta, valtioneuvoston päätöksiin, 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 valtiopäiväjärjestyksen 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 päätösvallan 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 sopimuksenvaraisamista tarkoittavaksi kokonaisuudeksi, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi miltään merkittävältä osalta. Ehdotusta voidaan tältä osin pitää nyky-

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

Lakiehdotus tarkoittaa myös sitä, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi 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. Tätä tarkoittavan lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin osalta on huomattava, että kunnallisen sopimusvaltuuskunnan oikeus päättää kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhteen ehtoista kuntia ja kuntainliittoja sitovasti perustuu jo voimassa olevaan lakiin. Ehdotus muuttaa vallitsevaa tilannetta siten, että valtuuskunnalla on tämä oikeus laissa säädettävillä edellytyksillä yksipuolisesti eli sopimatta palvelussuhteen ehtoista viranhaltijajyhdistysten 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 päätösvallassa virkaehtosopimuslailla alun alkaen erotetuista asioista, ei niitä koskevan päätösvalan uudelleen järjestely ehdotetulla rajoitetulla tavalla vaadi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista käsitelyä. Koska lakiehdotus tarkoittaa palvelussuhteen sopimuksenvaraisten 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 olenaisiin osin koskee juuri virkamiesasioiden hoitamista, perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että mainitulla yleissopimuksella ei voitaisi poiketa lailla eikä ilmeisesti muutoinkaan säädetyistä 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 säädetyssä järjestyksessä, mutta toinen lakiehdotus on, jos ensimmäinen lakiehdotus jätetään hyväksymättä, käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä 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.
