

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
23 päivänä huhtikuuta 1985
Lausunto n:o 5

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 15 päivältä toukokuuta 1984 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 52/1984 vp. kunnallisten virkaehtosopimusten noudattamisen valvontajärjestelmää koskevasi lainsäädännöksi säätämisjärjestystä koskevilta osin. Asian johdosta ovat olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Voitto Ala-Kurhila Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Kalervo Juurinen Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimistosta, varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski Suomen Kunnallisliitosta, apulaiskaupunginjohtaja Jaakko Vastamäki Vantaan kaupungista, professori Mikael Hidén, professori Toivo Holopainen, professori Antero Jyräki ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotukset

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta sekä kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle annettaisiin virkaehtosopimusten noudattamisen tehostamiseksi oikeus kieltää panemasta täytäntöön tai noudattamasta palvelussuhteen ehtoa koskevaa kunnan tai kuntainliiton päätöstä, joka on virkaehtosopimuksen vastainen. Lisäksi sopimusvaltuuskunta voisi asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon kaltaisen virkaehtosakon. Mikäli kunta tai kuntainliitto ei tekisi sopimusvaltuuskunnan asettamassa määräajassa päätöstä virkaehtosopimuksen noudattamisesta, sopimusvaltuuskunta

voisi määrätä virkaehtosakon maksettavaksi ja asettaa uuden sakon uhan.

Sopimusvaltuuskunnan päätökseen kieltää panemasta täytäntöön tai noudattamasta virkaehtosopimuksen vastaista päätöstä kunta tai kuntainliitto saisi hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhaku virkaehtosakon asettamisesta ei sen sijaan olisi erikseen mahdollista. Sopimusvaltuuskunnan virkaehtosakon maksettavaksi määräämistä koskevaan päätökseen kunta tai kuntainliitto voisi hakea muutosta. Valitusviranomaisena toimisi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan yhteyteen tätä tarkoitusta varten perustettava valituslautakunta.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on ensiksikin merkittävää, loukkaako kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle annettava pakotteiden käyttöoikeus, erityisesti suhteessa voimassa olevaan kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin, hallitusmuodon 50 ja 51 §:n 2 momentin mukaista kuntien itsehallintoa. Merkityksellisiä ovat myös esitykseen sisältyvät lainkäyttöä koskevat järjestelyt hallitusmuodon 2 §:n säännösten kannalta. Valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia sisältävät niinikään valituslautakuntaa koskevat säännösehdoitukset.

Kuntien itsehallinto

Voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä

määrätyllä tavalla muun ohella siitä syystä, että laki poikkasi hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännöksestä, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta totesi kyseisestä lakiehdotuksesta aikanaan 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 vakuutetusta itsehallinnon periaatteesta poikkeavana perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän ensimmäisen 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 lainsäätämisyjärjestyksessä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty.

Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan oikeus päättää kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista kuntia ja kuntainliittoja sitovasti perustuu jo voimassa olevaan lakiin. Lakiehdotuksen tarkoituksena on antaa kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle sellaiset keinot, joiden avulla se voisi tehokkaasti saada kunnat ja kuntainliitot noudattamaan virkaehtosopimusten määräyksiä viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoissa. Lakiehdotus tehostaa puuttumista kuntien itsemääräämisoikeuteen lisätessään tosiasiallisesti kunnallisen sopimusvaltuuskunnan mahdollisuuksia ja valtuuksia puuttua kuntien ja kuntainliittojen toimintavapauteen virkaehtosopimuksia käytäntöön sovellettaessa.

Tämä ei kuitenkaan oikeudellisessa mielessä merkitse laajempaa poikkeamista kunnallisesta itsehallinnosta kuin se, joka toteutettiin säädettäessä kunnallinen virkaehtosopimuslaki. Lain säännösten mukaan ja ottaen huomioon myös hallitusmuodon 92 §:n 1 momentista ilmenevän hallinnon lainalaisuusperiaatteen kunnat ja kuntainliitot ovat velvollisia noudattamaan lain säännöksiä ja niiden mukaisesti tehtyjen virkaehtosopimusten määräyksiä.

Edellä esitetyn nojalla perustuslakivaliokunta katsoo, ettei hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus ole ristiriidassa hallitusmuodon 50 ja 51 §:n 2 momentista ilmenevän kuntien itsehallinnon periaatteen kanssa. Näin ollen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säättämässä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä lisäksi huomiota siihen, että lääninhallituksella on nykyisten säännösten perusteella oikeus tehdä lakiehdotuksessa tarkoitettun kaltainen kieltopäätös ja liittää sen tehosteeksi uhkasakko. Kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle nyt ehdotettu oikeus käyttää pakkokeinoja kuntia kohtaan soveltuu huonosti oikeusjärjestyksemme, koska kunnallinen sopimusvaltuuskunta on puheena olevissa tilanteissa eräänlainen asianosainen. Oikeusjärjestyksemme kannalta on outo sekin hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus, että kunnallisen sopimusvaltuuskunnan määräämä virkaehtosakko menisi sille itselleen.

Edellä sanottuun ja jäljempänä esitettävään viitaten perustuslakivaliokunta toteaa jo lausunnon tässä vaiheessa käsityksensä, että osa tässä lausunnossa esiintuoduista hallituksen esityksen puutteellisuuksista voitaisiin korjata oikeusjärjestyksen kannalta moitteettomiksi esimerkiksi siten, että pakkokeinojen käyttäjänä myös virkaehtosopimusten noudattamisen valvonnassa toimisi lääninhallitus.

Valituslautakunnan asema

Hallituksen esitykseen sisältyvän toisen lakiehdotuksen mukaan perustetaan kunnallisen sopimusvaltuuskunnan yhteyteen valituslautakunta. Se käsittelee valitukset sopimusvaltuuskunnan sellaisista päätöksistä, joilla on kielletty kuntaa tai kuntainliittoa panemasta täytäntöön tai noudattamasta virkaehtosopimuksen määräysten vastaista päätöstään palvelussuhteen ehdoista taikka joilla on määrätty virkaehtosakko maksettavaksi.

Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä asteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Hallitusmuodon 60 §:n mukaan erikoistuomioistuimista säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin ja 60 §:n merkitystä viimeksi työttömyysturvalakiehdotuksesta annetussa lausunnossa n:o 4/1984 vp. Tuossa lausunnossa esitettyjen näkökohtien perusteella on todettava, että nyt käsiteltävässä lakiehdotuksessa

kunnallisen sopimusvaltuuskunnan yhteyteen perustettavan valituslautakunnan kokoonpanoa ja toimintamuotoja koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi lakiin.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä esitetään säädettäväksi, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta hyväksyisi ohjesäännön muodossa tarkemmat määräykset valituslautakunnan järjestysmuodosta ja toiminnasta. Hallitusmuodon 60 §:stä johtuu, että erikoistuomioistuimista tulee säätää lailla. Siksi perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei ohjesääntötasolle voida siirtää määräyksiä, jotka hallitusmuoto edellyttää annettavaksi lailla. Kuitenkin sellainen lakiehdotuksessa esitetty järjestely, että ohjesäännön valituslautakuntaa varten hyväksyisi sopimusvaltuuskunta eli se toimielin, jonka eräisiin päätöksiin valituslautakunnalta haettaisiin muutosta, vaarantaisi valituslautakunnan riippumattomuuden, minkä vuoksi lakiehdotus on perustuslakivaliokunnan mielestä tältä osin korjattava.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin perusteella ei valituslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Lautakunta käsittelee valitukset sopimusvaltuuskunnan sellaisista päätöksistä, joiden aiheena ensimmäisen lakiehdotuksen mukaan aina olisi kunnan tai kuntainliiton tekemä, virkaehtosopimusten määräysten vastainen päätös palvelussuhteen ehdoista. Tämän vuoksi valituslautakunnan tehtävää on luonnehdittava hallinto-oikeudellisten valitusasioiden käsittelyksi. Tällaisissa asioissa käyttää hallitusmuodon 56 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa korkein hallinto-oikeus erikseen säädetyn poikkeuksin.

Harkittaessa ehdotetun valituskiellon aiheellisuutta on otettava huomioon valituslautakunnan toimiala. Valituskielto koskisi asioita, joissa sopimusvaltuuskunnan valituksenalaiset päätökset on tehty sillä perusteella, että jokin kunta tai kuntainliitto on toiminut virkaehtosopimuksen määräysten vastaisesti. Ensimmäisen lakiehdotuksen 11 a §:n 1 momentin sanonta viittaa lisäksi siihen, ettei sopimusvaltuuskunta voisi tehdä kieltopäätöstä sen paremmin kuin asettaa virkaehtosakkoakaan ennen kuin virkaehtosopimuksen sisällöstä mahdollisesti vallitseva tulkintaerimielisyys on lopullisesti ratkaistu. Siksi sopimusvaltuuskunnan valituksenalaiset päätökset ovat oletettavasti sillä tavoin selviä ja riidattomia, että oikeussuoja ei välttämättä vaadi jatkovalitusmahdollisuutta. Näillä perusteilla perustuslakivaliokunta katsoo, ettei ehdotettu valituskielto loukkaa hallitusmuodon 56 §:n säännöksiä.

Edellä esitetyn nojalla perustuslakivaliokunta katsoo, ettei hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus ole ristiriidassa hallitusmuodon 2 §:n 4 momentista ja 60 §:stä ilmenevien lainkäyttöä koskevien säännösten kanssa.

Eräitä muita lakiehdotuksiin liittyviä näkökohtia

Edellä olevien, lähinnä valtiosääntöoikeudellisten seikkojen lisäksi perustuslakivaliokunta on käsitellyt vielä eräitä muita lakiehdotuksiin liittyviä kysymyksiä.

Uhkasakkoa muistuttavan virkaehtosakon käyttöön olisi poikkeuksellisesti oikeutettu kunnallinen sopimusvaltuuskunta, joka on sekä valtion että kuntien tavanomaisesta hallinto-organisaatiosta erillinen toimielin. Hallituksen esityksestä ei täysin selviä virkaehtosakon luonne. Avoimeksi jää esimerkiksi se, mikä merkitys virkaehtosakon käyttöön nähden olisi rikoslain 2 luvun 4 b §:n 2 momentin pakkokeinona käytettävää uhkasakkoa koskevilla yleissäännöksillä. Mainitussa lainkohdassa säädetään, että uhkasakkoa mitoitettaessa on otettava huomioon asianomaisen maksukyky ja että uhkasakko voidaan erityisestä syystä tuomita asetettua lievempänä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on aihetta täydentää ensimmäistä lakiehdotusta virkaehtosakon luonnetta täsmäntävillä säännöksillä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 11 b §:n 2 momentin säännös sopimusvaltuuskunnan eräänlaisesta armahdusoikeudesta virkaehtosakon perimisen suhteen on poikkeuksellinen säännös. Se olisikin valiokunnan mielestä korvattava rikoslain uhkasakkoa koskevien yleissäännösten kanssa yhdensuuntaisella säännöksellä siitä, että virkaehtosakko voidaan erityisestä syystä määrätä maksettavaksi asetettua pienempänä, mutta maksettavaksi määrätystä virkaehtosakon perimisestä ei voitaisi luopua.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lopuksi huomiota niihin kysymyksiin, jotka liittyvät asioiden käsittelytapaan esityksessä tarkoitetuissa asioissa sekä sopimusvaltuuskunnassa että sen yhteydessä toimivassa valituslautakunnassa. Oikeussuojan kannalta on tärkeää, että asioiden käsittelyssä noudatetaan varsinkin esteellisyyssäännöksiä ja säännöksiä asianomaisen kuulemisesta. Näistä ja muistakin menettelyyn liittyvistä oikeussuojaan kuuluvista seikoista on säädetty hallintomenettelylaissa, joka ei kuitenkaan muodollisesti koske kunnallista sopimusvaltuuskuntaa kuntien tavan-

omaisesta hallinto-organisaatiosta erillisenä toimielimenä eikä valituslautakuntaa muutoksenhakuelimenä.

Valituslautakunnan osalta voidaan pitää riittävänä sitä yleisesti tunnustettua periaatetta, jonka mukaan lainkäyttöasteessa on ilman eri säännöksiäkin noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä, mikä tarkoittaa lähinnä oikeudenkäymiskaaresta ilmeneviä yleisiä oikeudenkäyntiperiaatteita. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan mielestä on kunnallisen sopimusvaltuuskunnan osalta tehostettava oikeusturvanäkökohtia esityksessä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä sillä tavoin,

että nimenomaisesti säädetään sovellettavaksi tällöin hallintomenettelylakia.

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

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset laiksi kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta ja laiksi kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttamisesta voidaan kumpikin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowitz

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jansson, Kärhä,

Louekoski, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Kettunen (osittain), Rajamäki ja Roos.