

**Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 72 hallituksen esityksen
johdosta lainsäädännöksi Valtion painatuskeskuksen muuttamisesta
valtionyhtiöksi**

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 1992 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen n:o 169.

Valiokunta on pyytänyt asiasta perustuslaki-valiokunnan lausunnon. Saatu lausunto on tämän mietinnön liitteenä.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Raija Isotalo, hallitusneuvos Erkki Määttänen ja nuorempi hallitussihteeri Erik Strömberg valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja Mikko Suotsalo Valtion painatuskeskuksesta ja pääluottamusmies Henry Engström, luottamusmies Leena Timoskainen, luottamusmies Raimo Luhtanen, luottamusmies Kari Honkanen sekä työsuojeluvaltuutettu Matti Pehkonen edustaen Valtion painatuskeskuksessa toimivia henkilöstöjärjestöjä, jaostosihteeri Irene Hämäläinen Suomen Kirjatyöntekijäin Liitosta, liittosihteeri Antero Akkila Suomen Faktoriitosta sekä edunvalvontaosaston päällikkö Petteri Ojanen Suomen Teollisuustoimihenkilöiden Liitosta.

Valtion painatuskeskus aloitti toimintansa vuonna 1967. Se muodostettiin yhdistämällä aiemmin erillisinä toimineet Valtioneuvoston kirjapaino, Valtion julkaisutoimisto ja Virallinen lehti valtiovarainministeriön alaiseksi valtion likeyritykseksi. Vuoden 1989 alusta painatuskeskus on toiminut valtiovarainministeriön alaisena valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisena valtion liikelaitoksena. Painatuskeskuksella ei ole viranomaistehtäviä ja se toimii, sen tehtäväksi säädettyä virallisasiakirjojen tuottamista lukuun ottamatta, avoimessa kilpailutilanteessa. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan osakeyhtiö on sille sopiva toimintamuoto.

Hallitus ehdottaa, että muodostettaisiin uusi osakeyhtiö, jonka koko osakekannan valtio merkitsisi. Hallitus ehdottaa, että säädettäisiin laki,

jonka nojalla valtioneuvosto saa valtuuden luovuttaa liikelaitoksen hallussa olevan valtion omaisuuden perustettavalle valtionyhtiölle. Valtion virallisasiakirjojen tuottamisen ja julkaisemisen turvaamiseksi ehdotetaan, että lakiin otetaan säännös valtioneuromistön säilyttämisestä osakeyhtiön osakkeista. Yhtiöön sovellettaisiin, mitä säädetään valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annetussa laissa (740/91). Uudistus on tarkoitettu toteutettavaksi vuoden 1993 alusta.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä.

Eräiden valtion laitosten yhtiöittämistä koskeviin esityksiin n:ot 134, 137, 168 ja 169 liittyy hallituksen esitys n:o 265 laiksi siirtymämaksusta muutettaessa valtion virastoja, laitoksia tai liikelaitoksia osakeyhtiöiksi ja laiksi työntekijäin eläkelain 12 §:n muuttamisesta. Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt käsittelemiensä esitysten osalta perustuslakivaliokuntaa antamaan lausuntonsa siitä, loukkaako esitysten mukainen valtion laitosten yhtiöittämiseen liittyvä siirtymäjärjestely (joko esitykset sinänsä tai se, ettei niihin sisälly riittäviä säännöksiä) kansalaisten perustuslaissa turvattuja omaisuudensuojaa tai oikeuksia siten, että se vaikuttaisi käsiteltävänä olevien lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Valtiovarainvaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja yhtyy lausunnossa esitettyihin kannanottoihin.

Lakiehdotuksissa ei ole säännöksiä laitoksista perustettavien valtionyhtiöiden palvelukseen siirtyvän henkilöstön asemasta. Perusteluissa kylläkin todetaan tarkoituksena olevan, että kunkin laitoksen henkilöstö siirtyy uuden osakeyhtiön palvelukseen osakeyhtiössä sovellettavin työehdoin. Lisäksi mainitaan valtion vastaavan henkilöstön eläketurvasta luovutuspäivään saakka. Sen jälkeen osakeyhtiö järjestäisi siirty-

vän henkilöstön eläketurvan, mukaan lukien mahdollisen lisäeläketurvan.

Siirtyvän henkilöstön nykyistä eläkeoikeudellista asemaa voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää tulkinnanvaraisena. Yhtäältä on mahdollista katsoa, että valtio työnantajana on valtionyhtiöiden palvelukseen nyt siirtyvään henkilöstöön nähden sitoutunut jo aiemman työsuhteen aikana valtion eläkelain mukaiseen eläketasoon. Vastaavasti valtion eläkelakiin perustuvat olennaiset eläke-edut olisivat tulleet osaksi näiden työsuhteiden ehtoja, eikä niitä voitaisi muuttaa kuin lähinnä sopimuksella. Toisaalta voidaan katsoa, että valtion eläkelain 1 §:n nojalla, joka määrittelee lain soveltamisalan, henkilöstön eläkeoikeudellinen asema määräytyy yhtiöittämisestä alkaen toisen perusteen eli työntekijäin eläkelain mukaisesti, koska muusta ei ole sovittu.

Ka asianomaisten kannalta on tärkeää saada mahdollisimman nopeasti selvyys eläkeoikeudellisesta asemastaan, perustuslakivaliokunta viittaa siihen, että valtion eläkelain mukainen ennakkotietomenettely saattaisi olla sovelias käytännön toimenpide kysymyksen esille ottamiseksi.

Jos siirtyvän henkilöstön eläkeoikeudellinen asema määräytyy edellä jälkimmäisenä esitetyn vaihtoehdon mukaisesti, voivat joidenkin valtion

eläkelain mukaisen eläkeiän saavuttamista lähes-tyvien työntekijöiden olennaiset eläke-etuudet heikentyä kohtuuttoman paljon siihen verrattuna, että he eläketapahtuman sattuessa olisivat edelleen valtion palveluksessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä, että valtiovarainvaliokunta tällaisen tilanteen varalta kiinnittää asiaan huomiota sen varmistamiseksi, että eläke-etuuksien kannalta päästään kohtuulliseen lopputulokseen. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi yhtenä näkökohtana kiinnittää huomiota siihen, mitä tämänsyksyisessä tulopoliittisessa ratkaisussa on sovittu yleisesti valtion palveluksessa olevan henkilöstön eläkeoikeudellisen aseman muuttamisesta.

Edellä lausutun perusteella *valtiovarainvaliokunta edellyttää*, että hallituksen esityksessä tarkoitettussa valtion laitoksen yhtiöittämisessä tulisi työntekijöiden eläke- ja muut työsuhtedekysymykset järjestää sopimusteitse jo ennen yhtiöittämistä.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Alaranta, Heikkinen, Hämäläinen, Jokiniemi, Luukkainen,

Malm, Sasi, Savolainen, Tiuri, Turunen ja Viheriälä sekä varajäsenet Apukka, Backman, Lehtosaari, Niinistö, Rajamäki, Renko ja Savela.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

2 päivänä joulukuuta 1992

Lausunto n:o 31

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 17 päivästä marraskuuta 1992 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksistä n:o 134 lainsäädännöksi Valtion ravitsemiskeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi, n:o 137 laiksi Suomen rahapajasta annetun lain kumoamisesta, n:o 168 lainsäädännöksi Valtion tietokonekeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi ja n:o 169 lainsäädännöksi Valtion painatuskeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi.

Lausuntoa on pyydetty siitä, loukkaako esitysten mukainen valtion laitosten yhtiöittämiseen liittyvä siirtymäjärjestely — joko esitykset sinänsä tai se, ettei niihin sisälly riittäviä säännöksiä — kansalaisten perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa tai muita oikeuksia siten, että se vaikuttaisi käsiteltävänä olevien lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Lausuntopyynnössä on tämän kysymyksen osalta mainittu sosiaali- ja terveysvaliokunnan toisen asian yhteydessä perustuslakivaliokunnalle lähettämä kirjelmä. Siinä viitattiin tarpeeseen arvioida valtiosääntöoikeudellisesti niitä seurauksia, joita aiheutuu valtion palveluksessa olevien henkilöiden siirtymisestä valtion yksipuolisella toimenpiteellä osakeyhtiön palvelukseen. Kirjelmässä mainittiin henkilöiden eläkkeiden määräytymisen muuttuvan tällöin muun muassa niin, että eläkeikä nousee, eläkkeiden karttuma-aika pitenee ja eläkekertymä laskee.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvoteleva virkamies Veikko Liuksia valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Markku Nieminen Akava ry:stä, Valtion Henkilöstöjärjestöjen Keskusliitto VHKL ry:n puheenjohtaja Paula Höök, palkkasihteeri Kauko Passi STTK:n Julkisten Alojen Ammattijärjestö STTK-J ry:stä, lakimies Heikki Sipiläinen Valtion Yhteisjärjestö VTY ry:stä, Valtion Ammattiliitto VAL ry:n ensimmäinen sihteeri Eila Jokinen, Valtion tietokonekeskuksen ammattiyhdistyksen puheenjohtaja Risto Lyly, henkilöstöjoh-

taja Juha Pentti Valtion tietokonekeskuksesta, lainopillinen asiamies Hannu Rautiainen Suomen Työnantajain Keskusliitosta, professori Niklas Bruun, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, lainopin kandidaatti Juhani Salminen, professori Ilkka Saraviita ja professori Kari-Pekka Tiitinen.

Käsiteltyään esitykset valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitykset

Esityksessä n:o 134 ehdotetaan, että valtionneuvosto oikeutetaan luovuttamaan valtion liikelaitoksena toimivan Valtion ravitsemiskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus henkilöstö- ja laitosruokailualalle perustettavalle valtionyhtiölle.

Esityksessä n:o 137 ehdotetaan kumottavaksi laki Suomen rahapajasta, joka valtion vuoden 1993 talousarvioesityksen mukaan muutetaan valtionyhtiöksi.

Esityksessä n:o 168 ehdotetaan, että valtionneuvosto oikeutetaan luovuttamaan valtion liikelaitoksena toimivan Valtion tietokonekeskuksen hallinnassa oleva omaisuus perustettavalle valtionyhtiölle, jonka toimialana olisi tuottaa ja toimittaa tietotekniikkaa ja sen soveltamiseen liittyviä palveluja ja tuotteita ja joka jatkaisi Valtion tietokonekeskuksen toimintaa.

Esityksessä n:o 169 ehdotetaan, että valtionneuvosto oikeutetaan luovuttamaan valtion liikelaitoksena toimivan Valtion painatuskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus perustettavalle valtionyhtiölle, jonka toimialana olisi tuottaa ja välittää kirjapaino-, kustannus- ja jakelutoiminnan sekä niihin liittyvän viestinnän tuotteita ja palveluita ja joka jatkaisi Valtion painatuskeskuksen toimintaa.

Kaikki esitykset liittyvät valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Osa esityksissä ehdotetuista laeista on tarkoitettu tulemaan voimaan heti sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu, osa vuoden 1993 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Valtion erilaisten toimintojen uudelleen järjestäminen eri tavoin, mukaan luettuna niiden siirtäminen julkisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lain säätäjän organisaatiovaltaan. Tästä näkökohdasta käsin ei ehdotetusta kolmen liikelaitoksen ja Suomen rahapajan yhtiöittämisestä ole huomauttamista valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä on arvioitava yhtiöittämisen vaikutusta mainittujen laitosten henkilöstön asemaan. Kyseinen henkilöstö on valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyisin kokonaisuudessaan työsopimussuhteessa valtioon. Heidän palvelussuhteensa perusluonne säilyisi yhtiöittämisessä ennallaan työnantajan muuttuessa valtiosta joksikin uusista valtionyhtiöistä.

Henkilöstön aseman kannalta voi valtiosääntöoikeudellista merkitystä olla lähinnä sillä, miten yhtiöittäminen vaikuttaa työntekijöiden eläkeoikeuteen. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lähtökohtaisesti pitänyt henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua hallitusmuodon 6 §:ssä turvatun omaisuuden suojaan piiriin kuuluvana (ks. PeVL 1/1975 II vp, 5 ja 6/1977 vp ja 21/1989 vp).

Lakiehdotuksissa ei ole säännöksiä laitoksista perustettavien valtionyhtiöiden palvelukseen siirtyvän henkilöstön asemasta. Perusteluissa kylläkin todetaan tarkoituksena olevan, että kunkin laitoksen henkilöstö siirtyy uuden osakeyhtiön palvelukseen osakeyhtiössä sovellettavien työehtojen. Lisäksi mainitaan valtion vastaavan henkilöstön eläketurvasta luovutuspäivään saakka. Sen jälkeen osakeyhtiö järjestäisi siirtyvän henkilöstön eläketurvan, mukaan lukien mahdollisen lisäeläketurvan.

Kuten sanottu, lakiehdotuksiin ei sisälly lainkaan säännöksiä siirtyvän henkilöstön eläkeoikeudesta eikä eläkekysymyksistä muutoinkaan. Tämä on valtiosääntöoikeudellisesti sikäli merkityksellistä, että laeilla ei ole taannehtivaa vaikutusta henkilöstön eläkeoikeudelliseen asemaan. Valtion palveluksesta nyt ilman omia toimenpiteitään valtionyhtiöiden palvelukseen siirtyvän henkilöstön asema määräytyy tässä

suhteessa siten yksinomaan nykyisen oikeustilan perusteella. Ehdotetuista laeista ei toisin sanoen — säännösten puuttuessa — voi aiheutua muutoksia tähän oikeustilaan. Tästä väistämättä seuraa, että ei ole estettä käsitellä esityksiin sisältyviä lakiehdotuksia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Siirtyvän henkilöstön nykyistä eläkeoikeudellista asemaa voidaan valiokunnan saaman selvityksen perusteella pitää tulkinnanvaraisena. Yhtäältä on mahdollista katsoa, että valtio työnantajana on valtionyhtiöiden palvelukseen nyt siirtyvään henkilöstöön nähden sitoutunut jo aiemman työsuhteen aikana valtion eläkelain mukaiseen eläketasoon. Vastaavasti valtion eläkelakiin perustuvat olennaiset eläke-edut olisivat tulleet osaksi näiden työsuhteiden ehtoja, eikä niitä voitaisi muuttaa kuin lähinnä sopimuksella. Toisaalta voidaan katsoa, että valtion eläkelain 1 §:n nojalla, joka määrittelee lain soveltamisalan, henkilöstön eläkeoikeudellinen asema määräytyy yhtiöittämisestä alkaen toisen perusteen eli työntekijäin eläkelain mukaisesti, koska muusta ei ole sovittu.

Koska asianomaisten kannalta on tärkeää saada mahdollisimman nopeasti selvyyttä eläkeoikeudellisesta asemastaan, valiokunta viittaa siihen, että valtion eläkelain mukainen ennakkotietomenettely saattaisi olla sovelias käytännön toimenpite kysymyksen esille ottamiseksi.

Jos siirtyvän henkilöstön eläkeoikeudellinen asema määräytyy edellä jälkimmäisenä esitetyn vaihtoehdon mukaisesti, voivat joidenkin valtion eläkelain mukaisen eläkeiän saavuttamista lähetyvien työntekijöiden olennaiset eläke-etuudet heikentyä kohtuuttoman paljon siihen verrattuna, että he eläketapahtuman sattuessa olisivat edelleen valtion palveluksessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä, että valtiovarainvaliokunta tällaisen tilanteen varalta kiinnittää asiaan huomiota sen varmistamiseksi, että eläke-etuuksien kannalta päästään kohtuulliseen lopputulokseen. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi yhtenä näkökohtana kiinnittää huomiota siihen, mitä tämänäköisyyksissä tulopoliittisissa ratkaisussa on sovittu yleisesti valtion palveluksessa olevan henkilöstön eläkeoikeudellisen aseman muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on tällaisissa valtion laitosten yhtiöittämisissä perusteltua järjestää työntekijöiden eläke- ja muut työsuhdekysymykset sopimusteitse jo ennen yhtiöittämiä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että esityksiin sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kos-

kinen, Laine, M. Laukkanen, Nikula, Näsi, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on päätenyt siihen, että lakiesitykset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti, vaikka kysymys uusien yhtiöiden palvelukseen siirtyvien työntekijöiden eläkeoikeudellisesta asemasta on tulkinnanvarainen. Lakiesityksissä ei siten ole varmistettu sitä, että jo ansaitut eläke-edut, ennen muuta eläkkeiden määrät, uuden työnantajan palveluksessa pysyvät. Päinvastoin avoimeksi jää mahdollisuus näiden tuntuvaan huonontumiseen työnantajapuolella tehtävien yksipuolisten ratkaisujen johdosta, vaikka eläke-edut ovat tulleet osaksi työnantajan ja työntekijän välistä työsuhdetta.

Valiokunnan lausunnossa todetaan aivan oikein, että useaan otteeseen on henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua pidetty hallitusmuodon 6 §:ssä turvatun omaisuuden suojan piiriin kuuluvana. Näin ollen lakiesitykset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vain sillä

edellytyksellä, että joko suoraan laissa säädetään tai asianmukaisesti sovitaan siirtyvien työntekijöiden saavuttamien eläke-etuuksien säilymistä aikaisemman työnantajan sijaan tulevan uuden työnantajan palveluksessa. Esitetyssä muodossa lakiehdotukset voidaan hyväksyä vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella esitämme kunnioittavasti, että valiokunnan ponsilausuma kuuluisi seuraavasti:

"Esityksiin sisältyvät lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta ne voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että työntekijöiden saavuttamat eläke-etuudet turvataan uuden työnantajan palveluksessa."

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 1992

Paavo Nikula
Esko Helle

Ensio Laine
Matti Vähänäkki

Raimo Vistbacka
Johannes Koskinen

