



2.5.2017

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Marja Isomäki

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 15/2017) eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Henkilöstöön sovellettavat virka- ja työehtosopimukset

Kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista määrätään kunnallisissa virka- ja työehtosopimuksissa. Kunnalliset virka- ja työehtosopimukset koskevat pääsääntöisesti henkilöstöä palvelussuhteen lajista riippumatta. Joitakin sopimusmääräyksiä sovelletaan vain viranhaltijoihin ja joitakin vain työntekijöihin.

Kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970) säädetään menettelystä, miten viranhaltijoiden palkkauksesta ja muista virkasuhteen ehdoista sovitaan sekä asioista, joista ei voida sopia. Kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa (670/170) säädetään menettelystä, miten työntekijöiden palkkauksesta ja muista työsuhteen ehdoista sovitaan. Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa (254/1993) säädetään kunnallisen työmarkkinalaitoksen asemasta ja tehtävistä.

Työnantajaedunvalvonta

Kunnallinen työmarkkinalaitos toimii työmarkkina-asioissa kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana, joka neuvottelee ja sopii niiden puolesta kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista. Kunnallinen työmarkkinalaitos voi myös antaa suosituksia yleisistä palvelussuhteesta koskevista asioista, palvelutuotannon tuloksellisuudesta ja työelämän laadusta. Lakiin kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta sisältyy myös työmarkkinalaitoksen taloudenhoitoa ja kuntien maksuosuuksia koskevia määräyksiä. Työmarkkinalaitoksen menot peritään kunnilta maksuosuuksina, jotka määrättyvät puoliksi kunnallisveroprosentin ja puoliksi asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Kunnallinen työmarkkinalaitos on ollut vuodesta 1993 osa Suomen Kuntaliittoa. Se otti vuonna 2010 käyttöönsä myös KT Kuntatyönantajat -nimen.

KT Kuntatyönantajien päätösvaltaa käyttää sen valtuuskunta. Valtiovarainministeriö määrää valtuuskunnan jäsenet ja varajäsenet nelivuotiskaudeksi, joka alkaa kunnallisvaalien jälkeisen vuoden loka-kuun alusta. Valtuuskuntaan kuuluu 11 jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. KT Kuntatyönantajien valtuuskunnan jäsenet edustavat kunnallista työnantajaa ja ovat keskeisessä luottamushenkilö- tai palvelussuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään tai kuntien keskusjärjestöön. Jäseniä määrättäessä otetaan huomioon kunnissa vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä tasapuolisuuskäsitteet.

Kunta-alan työ- ja virkaehtosopimukset sovitaan ja neuvotellaan henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa. Neuvottelu- ja sopijaosapuolista on sovittu kunta-alan pääsopimuksella. Neuvottelujärjestelmää on uudistettu tarpeen mukaan vastamaan työmarkkinajärjestökenttää. KT Kuntatyönantajien ja paikallisten työnantajien neuvotteluosapuolet ovat nykyisin Kunta-alan Unioni, Kunta-alan

koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ja Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO. Näistä kukin edustaa 29–30 prosenttia henkilöstöstä.

Kuntien liikelaitosten edunvalvonta toteutetaan samassa järjestyksessä. Kuntien omistamien tai niiden määräysvallassa olevien yhtiöiden työnantajaedunvalvontaa ei kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa säädetä KT Kuntatyönantajien tehtäväksi. Osa näistä yhtiöistä on järjestäytynyt työmarkkinoiden keskusjärjestöihin kuulumattomaan Avainta ry:hyn, osa taas Elinkeinoelämän keskusliiton alaisiin työnantajaliittoihin.

Ehdotettavat muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnallista virkaehtosopimuslakia ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia siten, että lakien soveltamisalaa laajennettaisiin myös maakuntia koskeviksi. Lisäksi ehdotetaan, että laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta korvattaisiin lailla kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lailla perustettaisiin tähän tehtävään nykyisen kunnallisen työmarkkinalaitoksen tilalle Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä ja maakuntalain mukaisia maakuntia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat olisivat esityksen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäseniä suoraan lain nojalla. Kuntien ja maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat, laissa tarkemmin säädetty yhtiöt ja säätiöt voisivat niin halutessaan olla uuden työnantajaorganisaation jäsenyhteisöjä. Maakunnilla ja kunnilla sekä yhtiöillä ja säätiöillä olisi painoarvoaan julkistytönantajina ja julkisen talouden osina vastaavat asemat Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä ja hallinnossa.

Uusi työnantajaorganisaatio toimisi neuvottelu- ja sopimusosapuolena kuntien, maakuntien ja niiden yhtiöiden puolesta työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa vastaavasti kuin nykyinen kunnallinen työmarkkinalaitos (KT kuntatyönantajat) toimii kuntien puolesta. Uuden työnantajaorganisaation toimielimiä olisivat hallituksen lisäksi kolme jaostoa: maakuntajaosto, kuntajaosto ja yritysjaosto. Kukin jaosto hyväksyisi työnantajaorganisaation sen puolesta neuvotteleman alansa työ- ja virkaehtosopimuksen.

Lisäksi hallituksen päättäessä keskusjärjestötason sopimuksista ja suosituksista noudatettaisiin erityistä päätöksentekojärjestystä, jossa hallituksen kanta voisi muodostua kahdella vaihtoehtoisella tavalla.

Päätös voitaisiin tehdä, jos päätöksen kannalla on 1) hallituksen enemmistö ja kutakin sellaista jaostoa, jonka edustamaa sektoria päätös koskee, edustavista hallituksen jäsenistä vähintään puolet tai 2) hallituksen jäsenistä vähintään kaksi kolmasosaa ja lisäksi vähintään yksi kolmasosa sitä jaostoa edustavista hallituksen jäsenistä, joita edustamaa sektoria päätös koskee.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n hallituksessa olisi 15 jäsentä ja heistä jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Hallituksen jäsenenä olisivat jaostojen puheenjohtajat, henkilökohtaisena varajäsenenään jaoston varapuheenjohtaja. Jaostot valitsevat muut hallituksen jäsenet nelivuotiskaudeksi siten, että kullakin jaostolla on oikeus nimittää hallitukseen jäsenet, joiden lukumäärä määräytyy jaoston edustamien työnantajien viimeisimmässä vahvistetussa tilinpäätöksessä olevan yhteenlasketun palkkasumman mukaisessa suhteessa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n edustamien työnantajien koko palkkasummaan.

Kussakin jaostossa olisi 9 jäsentä ja jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Valtiovarainministeriö määräisi kuntajaoston jäsenet ja varajäsenet kuntien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä ja maakuntajaoston jäsenet maakuntien ehdottamista henkilöistä. Jäseniä määrättäessä on otettava huomioon jäsenistön vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä alueelliset ja tasapuolisuusnäkökohdat.

Ehdotettavien muutosten suhde perustuslakiin

Voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki sekä voimassa olevaa kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettua lakia edeltänyt esitys laiksi kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta sisältyvät hallituksen esitykseen HE 13/1970 lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu- sopimus- ja sovittelujärjestelmästä. Esitykset kunnalliseksi virkaehtosopimuslaiksi ja laiksi kunnallisista työehtosopimuksista käsiteltiin tuolloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 2/1970 vp.) esitystä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon ja 6 §:n omaisuudensuojan näkökulmasta. Valiokunnan mukaan kunnan itsehallintoon on katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelussuhteestaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle (laki kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 671/1970) merkitsi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset tuli käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan kunnallisen virkamiehen oikeus palkkaukseen on katsottu sellaiseksi saavutetuksi oikeudeksi, joka nautti tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa. Sen mukaan kunnallisen virkamiehen palkkauksen alentaminen vastoin asianomaisen tahtoa saattaa tapahtua vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla. Kun lakiehdotuksessa annettaisiin kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle valta sopia myös kunnallisten virkamiesten palkan alentamisesta ja sopimus koskisi myös sellaisia viranhaltijoita, jotka eivät kuulu sopimuksen tehneeseen virkamiesjärjestöön, edellyttää valtuuden myöntäminen kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle lakiehdotuksen käsittelemistä poikkeuslain säätämisyjärjestyksessä.

Tarkasteltaessa nyt esitettävää muutosta voimassa olevan perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta muutokset eivät laajentaisi eivätkä muutoinkaan muuttaisi uuden työnantajaorganisaation sopimusvaltuutta kuntien puolesta verrattuna nykyisin voimassa olevaan järjestelmään.

Tarkasteltaessa muutosta voimassa olevan perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan, nyt esitettävä muutos ei laajentaisi eikä muutoinkaan muuttaisi olemassa olevaa oikeustilaa.

Valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian näkökulmasta, ehdotettavalla muutoksella ei laajenneta poikkeuslain säätämisyjärjestyksessä aikoinaan säädettyä poikkeusta silloin voimassa olleesta perustuslaista. Esitys ei kavenna kunnallista itsehallintoa eikä omaisuudensuojaa verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Tarkasteltaessa ehdotusta maakuntien näkökulmasta, maakunnallisella itsehallinnolla ei ole vastaavaa perustuslain suojaa kuin kunnallisella itsehallinnolla. Perustuslain 121 §:ssä säädetään ainoastaan, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla tulee säätää lailla. Näin ollen maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämistä voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi uuden kunta- ja maakuntatyönantajia sekä näiden yhtiöitä edustavan työnantajaorganisaation kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä kunkin sektorin työnantajaedunvalvonnan riippumattomuus on varmistettu edellä selostetun kolmen jaoston avulla, joista kukin jaosto päättäisi oman alansa työ- ja virkaehtosopimusten hyväksymisestä. Näin sekä maakunnilla, kunnilla että yhtiöillä on päätösvalta oman sektorinsa työ- ja virkaehtosopimuksesta.