

HE 15/2017 vp

Kaarlo Tuori

Perustuslakivaliokunnalle

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esityksessä 15/2017 vp ehdotettua työ- ja virkaehtosopimussäätelyä.

Hallitus ehdottaa kunnallista virkaehtosopimuslakia (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia (670/1970) muutettavaksi niin, että niitä sovellettaisiin myös maakuntiin. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä, joka korvaisi voimassa olevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain. Lailla perustettaisiin uusi työnantajaorganisaatio Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, jonka jäsenyhteisöjä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat. Lisäksi jäseninä voisivat olla kuntien ja maakuntien yhtiöt.

Kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja laki kunnallisista työehtosopimuksista on käsitelty poikkeuslakeina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 2/1970 kunnan perustuslain turvaamaan itsehallintoon kuuluvan, että kunnalla on oikeus päättää henkilöstönsä palkkauksesta muista palvelussuhteen ehdoista. Valiokunta piti päätösvallan siirtämistä näissä asioissa kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle (laki kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 671/1970) niin olennaisena puuttumisena itsehallintoon, että sitä tarkoittavat säännökset tuli käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Niin sanotun aukkoteorian mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos sillä ei olennaisesti laajenneta perustuslakiin jo tehtyä aukkoa. Hallituksen esityksen mukaan nyt ehdotetut ”muutokset eivät laajentaisi eivätkä muutoinkaan muuttaisi uuden työnantajaorganisaation sopimusvaltuutta kuntien puolesta verrattuna nykyisin voimassa olevaan järjestelmään, koska uuden työnantajaorganisaation erityinen päätöksentekojärjestys sisältää riittävän suojan kunnille”. Kuitenkin kuntien vaikutusvalta supistuu uudessa järjestelmässä, jossa työnantajaorganisaatio ei ole enää osa Kuntaliittoa ja jossa siihen kuuluvat myös maakunnat sekä

mahdollisesti kunnallisia ja maakunnallisia yhtiöitä. Kuntien vaikutusvallan supistumista ei täysin kompensoisi se, että kunta-alan sopimukset hyväksyisi erityinen jaosto ja että keskusjärjestötason sopimuksia ja suosituksia käsitellessään hallitus noudattaisi erityistä päätöksentekojärjestystä, joka edellyttää asianomaisen sektorin edustajien enemmistön hyväksyntää. Katson kuitenkin, että näiden järjestelyjen vuoksi kuntien vaikutusvalta ei supistu sillä tavalla olennaisesti, että uudistusta ei voitaisi toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Nyt tarkasteltavilla ehdotuksilla maakuntien henkilöstönsä palvelussuhteen ehtoja koskevasta päätösvaltaasta tehdään samankaltainen poikkeus, jonka perustuslakivaliokunta on kuntien kohdalla katsonut loukkaavan perustuslain suojaamaa itsehallintoa ja edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestystä. Hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin katsotaan, että ”maakunnallisella itsehallinnolla (ei) ole vastaavaa perustuslain suojaa kuin kunnallisella itsehallinnolla” vaan että ”perustuslain 121 §:ssä säädetään ainoastaan, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla tulee säätää lailla”. Hallituksen mukaan ”näin ollen perustuslaki ei aseta vaatimusta, jonka perusteella maakunnalla itsellään olisi tai pitäisi olla oikeus määrätä työntekijöidensä ja virkamiestensä palkkauksesta”.

Olen 4. huhtikuuta antamassani lausunnossa arvostellut hallituksen esityksen ilmentämää kantaa, jonka mukaan perustuslain 121 § ei lainkaan rajoittaisi lainsäätäjän harkintaa määrittellä tavallisella lailla maakuntaitsehallinnon sisältöä. Olen katsonut, että perustuslain edellyttämän maakuntaitsehallinnon täsmentämisessä tulee ottaa huomioon myös kunnallista itsehallintoa määrittelevät valtiosääntöoikeudelliset periaatteet. Selvää kuitenkin on, että kunnallisen itsehallinnon perustuslailla suojattua sisältöä ei voi suoraan siirtää maakuntaitsehallintoon. Siinäkin tapauksessa, että perustuslakivaliokunta omaksuu puoltamani kannan maakuntaitsehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon väliseen suhteeseen, valiokunnalla on varsin avoin tulkintatilanne täsmentäessään perustuslain suojaa nauttivan maakuntaitsehallinnonsisältöä. Valiokunnan arvioitavaksi myös jää, onko henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskeva päätösvalta niin olennainen osa maakuntaitsehallintoa, että se kuuluu suojan piiriin. Tässä asiassa omaksuttavan tulkinnan tulee tietysti olla sopusoinnussa muiden, esimerkiksi verotusoikeutta koskevien linjanvetojen kanssa.

Stellenbosch 3.5.2017

Kaarlo Tuori