

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 ja 6 §:n ja kunnan viranhaltijain neuvotteluvoikeudesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnallista virkaehtosopimuslakia siten, että mahdollistetaan yleissopimuksen tekeminen henkilöstöasioiden hoitamisessa noudatettavasta kunnan tai kuntayhtymän ja viranhaltijain yhteistoimintaa koskevasta menettelystä.

Kunnan viranhaltijoiden neuvotteluvoikeu-

desta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan lakia ei sovelleta kunnassa ja kuntayhtymässä silloin, kun edellä tarkoitettu yleissopimus on voimassa.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Voimassa oleva kunnan viranhaltijain neuvotteluvoikeudesta annettu laki (389/44) koskee periaatteellisia tai muutoin yleisluontoisia virkaan ottamista sekä virkasuhteeseen kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia asioita, joista ei voida neuvotella kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) nojalla. Käytännössä neuvottelujen kohteena ovat olleet lähinnä virkasääntö ja muut johtosäännöt.

Työsuojelussa on sitä koskevan lainsäädännön nojalla solmittu kunnallisen alan työsuojelusopimus, joka on luonteeltaan virka- ja työehtosopimus.

Kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa ei ole mitään mainintaa niiden asioiden sääntelystä, jotka eivät ole sen mukaan sopimuksenvaraisia.

Nykyisin suositusten antaminen perustuu kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (261/87) 1 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kunnallinen työmarkkinalaitos voi kuntien keskusjärjestöjen suostumuksin antaa suosituksia yleisistä palvelussuhdetta koskevista asioista, joista ei voida sopia virkaehtosopimuksin.

Yhteistoiminnasta on tehty suositussopimuksia ja suosituksia kunnallisella alalla 1970-luvun alusta. Sisällöltään ne voidaan karkeasti jakaa yhteistoimintamenettelyä ja henkilöstöpalveluja

koskeviin sekä muihin suositussopimuksiin ja suosituksiin. Vuonna 1977 solmittiin ensimmäinen työpaikkademokratiaa koskeva suositussopimus, joka on uusittu vuonna 1989, jolloin siihen sisällytettiin sisäistä tiedotusta koskeva suositussopimus. Työpaikkademokratiaa koskevaa suositussopimusta on täydennetty toimintasääntömallein ja soveltamisohjein. Muita tärkeimpiä suositussopimuksia ja suosituksia ovat rationalisointia, henkilöstökoulutusta, työpaikkaruokailua ja työterveyshuoltoa koskevat suositussopimukset sekä suositukset kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä ja työkykyä ylläpitävästä toiminnasta.

Valtaosa suositussopimuksista ja suosituksista on sovittu tulopoliittisten kokonaisratkaisujen yhteydessä kunnallisen alan sopimusratkaisuissa niin sanottuja sosiaalisia etuja koskevissa muistioissa. Samaa suositussopimus- tai suositusmuotoa on käytetty kunnallisella alalla yleisen työelämää koskevan lainsäädännön edellyttämän kehityksen sekä henkilöstöhallinnon tarpeiden toteuttamisessa.

Suositusopimus sitoo ainoastaan sen allekirjoittajia, joten sen velvoittavuus on rinnastettavissa normaaliin velvoiteoikeudelliseen sopimukseen. Suositussopimuksen solmimisella osapuolet hyväksyvät omalta osaltaan siinä

sovitut menettelytavat ja sitoutuvat suosittamaan niiden noudattamista. Suositussopimus ei siten sellaisenaan ole kuntaa ja kuntayhtymää sitova, vaan ne voivat jättää sen hyväksymättä tai hyväksyä sen haluamallaan tavalla muutettuna. Käytännössä lähes kaikki kunnat ja kuntainliitot, jotka ovat vuoden 1993 alusta muuttuneet kuntayhtymiksi, ovat hyväksyneet ainakin työpaikkademokratiaa koskevan suositussopimuksen.

Suositusopimuksen rikkomisesta ei ole lakisääteisiä eikä niihin itseensäkkään sisältyviä tehosteita. Useissa suositussopimuksissa on maininta, että asianomainen neuvottelukunta antaa lausuntoja suositussopimuksen tulkinnasta. Nämä tulkinnat eivät ole sitovia, mutta ne sisältävät usein suosituksen asian ratkaisemiseksi.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet

Kunnallishallinnon tuloksellisuuden edistämiseksi ja henkilöstön työelämän laadun kehittämiseksi on tarpeen tehdä erillinen sopimus, joka lisää henkilöstön mahdollisuuksia osallistua omaa työtään ja työympäristöään koskevien päätösten valmisteluun ja siten vaikuttaa päätösten sisältöön. Oikeusvaikutuksiltaan sopimus olisi rinnastettavissa kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 §:n 4 momentissa tarkoitettuun pääsopimukseen.

Tarkoituksena on lähentää kunnallisella alalla sovellettavia yhteistoimintaa koskevia säännöksiä valtion ja yksityisen sektorin vastaavien säännösten kanssa. Yleissopimuksella ja sen nojalla tehtävillä paikallisilla yhteistoimintasopimuksilla voitaisiin ottaa joustavasti huomioon kunnallishallinnon ja sen henkilöstön tarpeet kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteiden asettamissa rajoissa.

Työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnalla pyritään työn ja työyhteisöjen tuloksellisuuden parantamiseen. Yhteistoiminta parantaa myös työelämän laatua ja lisää työntekijöiden tyytyväisyyttä työhönsä ja sitoutuneisuutta, mikä osaltaan kohottaa työn tuloksellisuutta.

2.2. Keskeiset ehdotukset

Kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin ehdote-

taan lisättäväksi säännös, jonka nojalla voitaisiin kunnallishallinnon tuloksellisuuden edistämiseksi ja henkilöstön työelämän laadun kehittämiseksi tehdä erillinen sopimus henkilöstöasioiden hoitamisessa noudatettavasta kunnan tai kuntayhtymän ja viranhaltijain yhteistoimintaa koskevasta menettelystä Sopimusta kutsuttaisiin nimellä yleissopimus.

Yleissopimus sisältäisi henkilöstöasioissa tarvittavan yhteistoiminnan vähimmäismuodot. Toisaalta kunta- ja kuntayhtymäkohtaisesti olisi mahdollisuus tehdä yksilöidymiä, paikallisesti kehitettyjä yhteistoimintasopimuksia. Molempia voitaisiin täydentää suosituksin ja mallein.

Kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan kunnassa ja kuntayhtymässä ei sovellettaisi mainitun lain säännöksiä silloin, kun yleissopimus on voimassa tai kun kunnassa tai kuntayhtymässä noudatetaan yleissopimuksen nojalla voimassa olevaa paikallista yhteistoimintasopimusta.

Työmarkkinaosapuolet ovat saavuttaneet 30 päivänä joulukuuta 1992 neuvottelutuloksen yleissopimuksesta. Yleissopimus tulee voimaan virkaehtosopimuksen mukaisin oikeusvaikutuksin, jos nyt ehdotettavat lait tulevat hyväksytyiksi.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset olisivat välillisiä, sillä ne ilmenisivät yhteistoiminnan tason ja tiedotuksen kehittymisenä sekä näkyisivät konkreettisimmin toimintojen tuloksellisuuden paranemisena.

Kun esitys koskee sisäisiä menettelytapoja, sillä ei olisi välittömiä vaikutuksia kunnallishallinnon ulkopuolelle. Kysymyksessä olisi yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvien asioiden valmisteluvaiheessa tapahtuvan vaikuttamis mahdollisuuden järjestäminen eikä tarkoitus ole puuttua kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaan itsenäiseen päätöksentekoon.

Esityksen toteuttaminen merkitsisi yleissopimukseen sisältyvän minimitason käyttöönottoa yhteistoimintamenettelyssä ja parantaisi mahdollisuuksia sen paikalliseen kehittämiseen. Nykyisen työpaikkademokratian lausunnonantomenettelystä siirryttäisiin henkilöstön voimarojen aktiiviseen ja välittömään hyödyntämiseen myös yhteistoiminnan keinoin.

4. Asian valmistelu

Aloitteen kunnallisen virkaehtosopimuslain ja kunnan viranhaltijain neuvottelu oikeudesta annetun lain muuttamiseksi ovat tehneet kuntien keskusjärjestöt. Aloite perustuu kunnallisten työmarkkinaosapuolten neuvottelutulokseen. Valmistelua on jatkettu virkatyönä ja luonnoksesta on pyydetty lausunnot työministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä sekä neuvottelu oikeuden omaavilta järjestöiltä.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen

66 artiklan mukaan sopimuspuolet ovat yksimielisiä siitä, että on tarpeellista edistää työntekijäin elin- ja työolojen kohentamista. Esitys on tämän tavoitteen mukainen. Toistaiseksi Euroopan yhteisöissä ei ole toteutettu sellaisia järjestelyjä, jotka koskisivat työmarkkinaosapuolten järjestäytymistä myös julkisten palvelujen osalta. Työelämää koskevaa sääntelyä ohjaa muun muassa työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien julistus, joka on hyväksytty vuonna 1989 Strassbourgin. Julistus luettelee toimenpidekohteina työntekijöiden tiedonsaannin ja osallistumisen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.2. Laki kunnan viranhaltijain neuvottelu oikeudesta

1.1. Kunnallinen virkaehtosopimuslaki

7 a §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 a §. Uuden säännöksen mukaan kunnassa ja kuntayhtymässä ei sovellettaisi tämän lain säännöksiä silloin, kun yleissopimus on voimassa taikka kun kunnassa tai kuntayhtymässä noudatetaan yleissopimuksen nojalla voimassa olevaa paikallista yhteistoimintasopimusta. Jollei tällaisia sopimuksia ole voimassa, noudatettaisiin tämän lain säännöksiä. Uusi säännös ei aiheuttaisi muutoksia valtion viranomaisen tähän lakiin perustuvaan neuvotteluvolvollisuuteen.

3 §. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että mahdollistetaan pääsopimuksen kaltaisen yleissopimuksen tekeminen yhteistoimintaa koskevista menettelytavoista henkilöstöasioiden hoitamisessa. Vastaava säännös sisältyy valtion virkaehtosopimuslain 3 §:n 1 ja 2 momenttiin (764/86), joiden nojalla voidaan tehdä erillinen sopimus virkamiesasioiden hoitamisessa noudatettavista menettelytavoista.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, joka olisi samansisältöinen kuin mainittu valtion virkaehtosopimuslain 3 §:n 2 momentti. Lisäyksen tarkoituksena on antaa yleissopimukselle virkaehtosopimuksen luonne sekä estää yleissopimuksella tapahtuva poikkeaminen muun lain tai asetuksen säätämistä menettelytavoista.

Yhteistoimintamenettelyä koskeva yleissopimus voisi olla luonteeltaan samalla työehtosopimus, jolloin viranhaltijoiden ja työntekijöiden yhteistoimintamenettelyt sisältyisivät samaan sopimukseen.

6 §. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka nojalla myös yleissopimuksen irtisanomisaika olisi kuusi kuukautta.

2. Voimaantulo

Kunnallisten työmarkkinaosapuolten välinen yleissopimus tulisi voimaan virkaehtosopimuksen mukaisin oikeusvaikutuksin sen jälkeen, kun ehdotetut lait tulisivat voimaan. Tämän vuoksi lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 ja 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) 3 §:n
 4 momentti ja 6 §:n 1 momentti sekä
lisätään 3 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

3 §

Neuvottelumenettelystä sekä työrauhan turvaamista tarkoittavasta tai muusta sellaisesta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (*pääsopimus*). Samoin voidaan tehdä erillinen sopimus henkilöstöasioiden hoitamisessa noudatettavasta kunnan tai kuntayhtymän ja viranhaltijain yhteistoimintaa koskevasta menettelystä (*yleissopimus*).

Edellä 4 momentissa tarkoitettulla yleissopimuksella ei saa poiketa muussa laissa tai asetuksessa säädetyistä menettelytavoista. Muutoin 4 momentissa mainituista sopimuksista on voimassa, mitä virkaehtosopimuksesta säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä.

6 §

Virkaehtosopimuksen, jota ei ole tehty määräjäksi, voi sopimukseen osallinen, mikäli irtisanomisajasta ei ole toisin sovittu, irtisanoa päättymään kolmen kuukauden kuluttua. Pitemmäksi ajaksi kuin neljäksi vuodeksi tehty virkaehtosopimus on neljän vuoden kuluttua voimassa niin kuin virkaehtosopimus, jonka voimassaoloaikaa ei ole määrätty. Mitä edellä säädetään, koskee myös pääsopimusta ja yleissopimusta. Irtisanomisaika on kuitenkin niiden osalta vastaavasti kuusi kuukautta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 199 .

2.

Laki**kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta 26 päivänä toukokuuta 1944 annettuun lakiin (389/44) uusi 7 a § seuraavasti:

7 a §

Tätä lakia ei sovelleta kunnassa eikä kuntayhtymässä silloin, kun kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu yleissopimus on voimassa taikka kun kunnassa tai kuntayhtymässä noudatetaan yleissopimuksen nojalla voimassa olevaa, paikallisesti sovit-

tua yhteistoimintasopimusta, jolla on turvattu kunnan tai kuntayhtymän henkilöstölle neuvotteluoikeus tässä laissa tarkoitetuissa asioissa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*

1.

Laki**kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 ja 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) 3 §:n
 4 momentti ja 6 §:n 1 momentti sekä
lisätään 3 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

Neuvottelumenettelystä sekä työrauhan turvaamista tarkoittavasta tai muusta sellaisesta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (*pääsopimus*). Tästä sopimuksesta on voimassa, mitä virkaehtosopimuksesta on säädetty, jollei 6 §:n 1 momentista muuta johdu.

Neuvottelumenettelystä sekä työrauhan turvaamista tarkoittavasta tai muusta sellaisesta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (*pääsopimus*). *Samoin voidaan tehdä erillinen sopimus henkilöstöasioiden hoitamisessa noudatettavasta kunnan tai kuntayhtymän ja viranhaltijain yhteistoimintaa koskevasta menettelystä (yleissopimus).*

Edellä 4 momentissa tarkoitettulla yleissopimuksella ei saa poiketa muussa laissa tai asetuksessa säädettyistä menettelytavoista. Muutoin 4 momentissa mainituista sopimuksista on voimassa, mitä virkaehtosopimuksesta säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä.

6 §

Virkaehtosopimuksen, jota ei ole tehty määräjäksi, voi sopimukseen osallinen, mikäli irtisanomisajasta ei ole toisin sovittu, irtisanoa päättymään kolmen kuukauden kuluttua. Pitemmäksi ajaksi kuin neljäksi vuodeksi tehty virkaehtosopimus on neljän vuoden kuluttua voimassa niin kuin virkaehtosopimus, jonka voimassaoloaikaa ei ole määrätty. Mitä edellä on sanottu, koskee myös pääsopimusta, kuitenkin *niin että* sen osalta irtisanomisaika on vastaavasti kuusi kuukautta.

6 §

Virkaehtosopimuksen, jota ei ole tehty määräjäksi, voi sopimukseen osallinen, mikäli irtisanomisajasta ei ole toisin sovittu, irtisanoa päättymään kolmen kuukauden kuluttua. Pitemmäksi ajaksi kuin neljäksi vuodeksi tehty virkaehtosopimus on neljän vuoden kuluttua voimassa niin kuin virkaehtosopimus, jonka voimassaoloaikaa ei ole määrätty. Mitä edellä säädetään, koskee myös pääsopimusta *ja yleissopimusta*. Irtisanomisaika on kuitenkin niiden osalta vastaavasti kuusi kuukautta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 199 .*