

EDUSKUNNAN BUDJETTIVALTA, VIRKAEHTOLAINSÄÄDÄNTÖ JA VIRKAEHTOSOPIMUKSET

Arvo Myllymäki

»Eduskunnan budjettivallalla tarkoitetaan eduskunnan oikeutta päättää budjetti ja valvoa sen täytäntöönpanoa» (Purhonen, Eduskunnan budjettivalta s. 38–39)

1. EDUSKUNNAN BUDJETTIVALLAN NORMATIIVISET LÄHTÖKOH- DAT

Valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioesityksen käsittely ja päätöksenteko muodostavat yhden kaikkein keskeisimmän yhteiskunnallisen keskustelun aiheen, joka eduskunnan ja hallituksen työstä kansalaisille välittyy. Valtion tehtävien kasvu ja sen seurauksena valtiontalouden merkityksen korostuminen, valtiontalouden ja kunnallistalouksien sidonnaisuus sekä valtiovallan ja etujärjestöjen sopimuspolitiikka ovat tekijöitä, jotka ovat entisestään lisänneet budjetin merkitystä talouspolitiikan ja koko yhteiskuntapoliittisen ohjailun välineenä. Ohjauksen valtiosääntöinen perusta samoin kuin päätösvalan käyttökin ovat helposti normatiivisin keinoin osoitettavissa. Valtio-päiväjärjestyksen 30 §:n mukaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annetaan eduskunnalle tulo- ja menoarvioesitys. Valtiontaloudellinen päätöksenteko (budjettivalta) kuuluu yksiselitteisellä tavalla eduskunnan valtaoikeuksiin (HM 66 § 1 mom.). *Tämän artikkelin tarkoituksena on kriittisesti tarkastella eduskunnan tosiasiallisia mahdollisuuksia käyttää budjettivaltaansa virkaehtolainsäädäntöön ja virkaehtosopimuksiin liittyvien sidonnaisuuksien osalta.*

Budjettivalta valtaoikeutena

Eduskunnan kolme keskeisintä valtaoikeutta ovat lainsäädäntövalan käyttö, budjetista päättäminen sekä hallituksen toiminnan valvonta. Ylimpien

valtioelinten vallanjakoa koskeva HM 2 § korostaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa, jättää ylimmän toimeenpanovallan presidentille ja valtioneuvostolle sekä mainitsee tuomiovallan kuuluvan riippumattomille tuomioistuimille. Valtioneuvoston nauttima eduskunnan luottamus perustuu puolestaan HM 36 §:n säännökseen. Hallitus- ja hallintotoiminnan poliittinen ja oikeudellinen valvonta valtiontalouden osalta on niin ikään tiukasti jätetty eduskunnan vastuulle (HM 71 § ja VJ 30 §).

Miten edellä esitettyyn valtaoikeuskategoriaan soveltuu eduskunnan kiistan oikeus päättää vuotuisesta tulo- ja menoarviosta? Ensinnäkään valtion vuotuisista tulo- ja menoarvioesitystä ei eduskunnassa käsitellä lainsäätämisyjärjestyksessä, joskin hyväksytty budjetti on julkaistava niin kuin laista on säädetty. Valtiosääntötutkijat ovat luonnehtineet budjettia oikeudelliselta luonteeltaan hallintotoimeksi.¹ Budjettivallan käytön ydinsisällöksi jää paitsi tulo- ja menoarviosta päättäminen myös valtiontaloutta sitovien toimintaohjeiden eli ns. budjettinormien antaminen. Valtiontalouden valvontaan ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta seikkaperäisesti puuttua. Eduskunnan budjettivalta muodostaa poikkeuksen HM 2 §:n sisältämään vallanjakoon eduskunnan ja hallituksen välillä. Tosiasiallisesti, käyttäessään budjettivaltaa, eduskunta vaikuttaa huomattavasti kaikkeen hallitus- ja hallintotoimintaan. Lisäksi on muistettava, että eduskunnan budjettivalta on osa laajempaa kokonaisuutta eli eduskunnan finanssivaltaa, jonka ytimen muodostaa eduskunnan oikeus verolakien säätämiseen ja valtionlainan ottamiseen.²

Budjettivalta päätöksentekoprosessina

Eduskunnan budjettivaltaa on syytä lähestyä myös päätöksentekoprosessin näkökulmasta, koska tällöin on mahdollista valottaa eduskunnan ja hallituksen välisiä valtasuhteita budjettivallan käytössä. Vuotuisen tulo- ja menoarvion käsittelyssä voidaan erottaa neljä päätöksentekoprosessiin kuuluvaa vaihetta: 1) valmistelu, 2) päätös l. ratkaisu, 3) täytäntöönpano sekä 4) valvonta. Meillä ei perustuslaissa ole selvää säännöstä siitä, mikä organaani päättää budjettiesityksen antamisesta. Käytännössä presidentti on siitä päättänyt vuodesta 1919 lukien (Jyränki, Presidentti s. 335). Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi perustuu ennen kaikkea VJ 30.1 §:n ja myös VJ 49.2 §:n säännöksiin (Vrt. myös HM 18.1, 2 §).³ Tosiasiallisesti valmistelyön suorittaa valtioneuvosto ja ennen kaikkea valtiovarainministeriö. Eduskunnan aloiteoikeuden käyttämisestä on puolestaan säädetty VJ 31 §:ssä. Raha-asia-aloitteen käyttö, määrärahan ottamiseksi budjettiin, on ollut yksittäisten kansanedustajien kannalta runsasta mutta verraten tuloksetonta toimintaa.

Budjettiprosessissa eduskunnan ja hallituksen väliset valtaoikeudet jakaantuvat seuraavasti:

VALMISTELU	RATKAISU	TÄYTÄNTÖÖNPANO	VALVONTA
HALLITUS	EDUSKUNTA	HALLITUS	EDUSKUNTA
VJ 30.1 §	HM 66.1 §	HM 2.3 §	HM 71.2 §

Kun tarkastellaan päätöksentekoprosessia valtiosääntönormien valossa, näyttäisi siltä, että eduskunta käyttäisi todellista budjettivaltaa ratkaisuvallan ja jälkikäteen tapahtuvan parlamentaarisen finanssivalvonnan keinoin. Hallituksen osuudeksi jäisi »työmyyrän rooli» valmistelijana ja täytäntöönpanossa ennakkollisesta finanssivalvonnasta huolehtiminen.⁴ Käytännössä päätöksentekoprosessi ei ole kovinkaan eduskuntakeskeistä. Jälkikäteisessä finanssivalvonnassa ollaan nimen mukaisesti pahasti jäljessä budjettitapahtumista. Niinpä eduskunnan ja sen valitsemien valtioneuvoston jäsentien rooli on pakotakin toteava ja hyväksyvä (ks. myös Kastari, Suomen valtiosääntö s. 303–304). Sen sijaan ennakkollisessa finanssivalvonnassa, joka tapahtuu välittömästi budjetin hyväksymisen jälkeen jatkuvana prosessina, on ratkaiseva osuus valtioneuvostolla ja sen alaisilla ministeriöillä — ennen muuta valtiovarainministeriöllä (vrt. myös TiliA 6–15 §:t).

Valtionalous on valtion tehtävien laajentumisen vuoksi yhä suuremmassa määrin sidoksissa yleiseen suhdanne- ja talouspolitiikkaan. Aloiteoikeus ja koko valmistelukoneisto, joka tarvitaan monimutkaisen ja loppusummaltaan valtians esityksen valmisteluun (vuoden 1983 tulo- ja menoarvioesityksen loppusumma yli 72 miljardia mk), on valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä. Valmistelun kulusta ja sisällöstä eduskunnalle välittyvä informaation on niukka. Parhaana valmisteluajana eduskunta on kesälomalla. Eduskunta on saadessaan syksyisin hallituksen lopullisen budjettiesityksen huomattavassa määrin riippuvainen siitä informaatiosta, talouspoliittisesta linjanvedosta ja kokonaisvalmistelusta, jonka hallitus on suorittanut. Valtiosääntömme määräenemmistöasäännökset ja poliittinen reaalityttöisyys ovat pakottaneet laajapohjaisten enemmistöhallitusten muodostamiseen. Tämän johdosta ovat yksittäiset kansanedustajat ja myös eduskuntaryhmät (hallituspuolteiden) täysin sidoksissa enemmistöhallituksen ohjaavaan otteeseen budjettiesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunnassa. Hallituksen valmisteluvaltaa korostaa nykyisin ennen muuta tulopoliittinen neuvottelu- ja sopimusmenettely. Tässä prosessissa hallitus on luvannut etujärjestöille toteuttaa laajakantoisia, eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaa rajoittavia ratkaisuja.

Viimeisenä valmisteluvaltaa korostavana tekijänä, jolla on vaikutusta budjettiprosessiin, voidaan mainita taloudellisen suunnitteluvallan keskitetty käyttö valtionhallinnossa. Kokonaistaloudellinen suunnittelu, joka on uskottu

taloudelliselle suunnittelukeskukselle, on keskittynyt valtiovarainministeriöön (L taloudellisesta suunnittelukeskuksesta 1969/711 ja vastaava asetus 1979/220). Niin ikään valtioneuvoston ja etujärjestöjen yhteistyöelin, talousneuvosto, toimii valtiovarainministeriön alaisena (L talousneuvostosta 1966/2 ja vastaava asetus 1966/19).⁵

2. VIRKAEHTOLAINSÄÄDÄNTÖ JA SIIHEN PERUSTUVA SOPIMUSJÄRJESTELMÄ

Julkisen hallinnon laajentuminen, kansalaiskeskeisen palvelun korostaminen ja tasa-arvon lisäämispyrkimykset ovat paitsi lisänneet virkamiesten lukumäärää myös perinjuurin muuttaneet julkisen vallan organien ja virkamiesten välisiä suhteita. Valtion palveluksessa oli vuonna 1981 kaikkiaan runsaat 208 000 henkilöä, joista virkasuhteisia runsaat 127 000. Valtion maksamien palkkojen, sosiaaliturvamaksujen ja eläkkeiden yhteismäärä samana vuonna oli peräti 14,9 miljardia mk (HE 1982 vp n:o 119, tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1983, Y 32–36). Näin ollen eduskunnan budjettivallan kannalta ei ole suinkaan pienen luokan kysymys, miten vuonna 1970 luotu virkaehtolainsäädäntö ja siihen perustuva sopimusmenettely niveltyvät yhteen eduskunnan valtaoikeuksien kanssa.

Virkaehtolainsäädännön synty ja kehitys

Virkamies on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon oleva henkilö, joka oman suostumuksensa perusteella on velvollinen viraksi muodostettua tehtäväkokonaisuutta hoitamaan (Rytkölä, Virkamiesoikeus s. 1–17). Eduskunnan lainsäädäntövallan (HM 65.1 §:n) myötä syntyvät hallintoelimille ja virkamiehille heidän toimivaltuuksiensa yleiset perusteet sekä viranomaisorganisaation perusrakenne. Eduskunnan vallassa on myös päättää minkälaisia virkoja kussakin virastossa tai laitoksessa on (Mäenpää, Virkakoneisto ja hallinnon lainalaisuus s. 228). Kun uusia virkoja ja virastoja voidaan perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa, ovat virkasuhteen synnyn taustaedellytykset poikkeuksellisen vahvasti eduskunnan valtaoikeuksien varassa.⁶ Sen sijaan vakinaisista viroista maksettaviin palkkoihin tarvittavien varojen osalta, sen jälkeen kun virat on perustettu, eduskunnan päätösvalta heikkenee. Vakinaiset virat ja niiden palkkausmenot kuuluvat budjetin ns. rautaiseen osaan eli sellaisiin lakiin perustuviin menoihin, joiden peittämiseen eduskunnan on HM 68 §:n mukaan osoitettava varat.

Virkaan nimitetty virkamies toteuttaa julkisen vallan orgaaneissa julkisen vallan tahtoa. Tämän ajatuksen ilmentymänä oli pitkään perinteinen käsitys siitä, että julkinen valta määräsi myös yksipuolisesti julkisoikeudellisen virka-suhteen ehdot, kuten palkkauksen ja sosiaalietuudet. Ensimmäinen askel julkisen vallan auktoriteettiaseman murtumiseen tässä suhteessa oli vuonna 1943 säädetty neuvotteluoikeuslaki (1943/82). Kuntien viranhaltijat saivat neuvotteluoikeuden vuotta myöhemmin (1944/389). Neuvotteluoikeuden myöntämisen ei tarvinnut johtaa julkisen vallan ja virkamiesjärjestöjen väli-seen yhteisratkaisuun, vaan yksipuolinen työnantajaratkaisu oli aina mahdol-linen. Neuvotteluoikeuslaeilla luotiin virkamiesyhdistyksille eräänlainen pakollinen kuulemismenettely, mutta lait ja niiden perusteella käytävät »ohjeelliset neuvottelut» eivät poistaneet virkamiespalkkauksen määräytymis-epäkohtia. Sen sijaan em. laeilla oli myönteisiä asenteita kypsyttänyt vaikutus myöhempää, kehittyneempää sopimusjärjestelmää luotaessa (Mäenpää, Virka-miehiä koskeva neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä s. 44).

Vuonna 1964 säädetty niin sanottu menettelytapalaki (1964/427), joka oli voimassa aina vuoden 1970 loppuun, antoi oikeuden sopia kollektiivisesti molempia osapuolia sitovalla tavalla, valtion päätoimisten virkamiesten palkkauksesta lain määräämissä rajoissa. Edelleen valtion yksipuolinen työn-antajaratkaisu oli mahdollinen, ellei valtiovaraministeriön ja virkamies-järjestöjen välisissä neuvotteluissa, sovittelumenettelyssä tai välityslautakun-nassa saavutettu yksimielisyyttä palkkojen tarkistamisessa. Menettelytapalain heikkoutena pidettiin paitsi sen rajoitumista vain palkkausten tarkistamiseen niin myös sitä, että virkamiesten ansiotason muutokset sidottiin yksityissek-torin työmarkkinoiden ansiotason muutoksiin.⁷ Palkkaukseensa lakimääräistä valtionapua saavien kunnallisten viranhaltijoiden ja valtionapua saavien yksi-tyisten yhteisöjen toimihenkilöiden osalta ei ollut menettelytapalain kaltaista neuvottelujärjestelmää (Rytkölä, Virkaehtolainsäädäntö s. 3). Kuntien ja kuntainliittojen muiden viranhaltijoiden palkkauskysymykset hoidettiin ilman yhtenäistä neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää.

Virkaehtolainsäädäntö sai alkunsa suomalaisen tulopolitiikan syntyessä vuonna 1968 (Vakauttamisratkaisu, ns. Liinamaa I). Hallitus oli 27.3.1968 solmitussa vakauttamisratkaisussa sitoutunut asettamaan komitean, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus sopimusvapauteen perustuvaksi valtion ja valtionapupalkkaisten virkamiesten palkkausta ja työehtoja koskevaksi neu-vottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmäksi. Komiteanmietintö (Komitean-mietintö 1969: A 14) sekä vastaava kunnallishallinnon virka- ja työehtokomi-tean mietintö (Komiteanmietintö 1969: B 105) muodostivat perustan, johon hallituksen lainsäädäntöesitykset perustuivat. Etujärjestöjen toimivaltuuksien kasvua kuvaa parhaiten se, että VVM sopi 27.1.1970 johtavien virkamiesten

etujärjestöjen (Akava, SAK ja TVK) kanssa yhteistyövalmistelusta, jotta hallitus voisi antaa tarvittavat lakiesitykset eduskunnalle heti vuoden 1970 valtiopäivien alkaessa (Mäenpää, Virkamiehiä koskeva neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä s. 45–46).

Valtion virkaehtosopimuslaki (1970/664), sopimusmenettelystä ja työnantajaedustuksesta säätelevät HM:n (1970/662) ja VJ:n muutokset (1970/663) hyväksyttiin eduskunnassa niukasti, kiireellisesti ja etujärjestöjen painostaessa. *Kaikkein ongelmallisinta eduskunnan kannalta oli virkasuhteen ehtoja koskevan sopimusvapauden ja toisaalta eduskunnan valtaoikeuksien yhteensovittaminen.* Tämä ongelma ratkaistiin perustamalla ylimmäksi työnantaja-yksiköksi eduskunnan palkkavaltuuskunta, joka voi eduskunnan puolesta hyväksyä sopimuksen. Eduskunta oli virkaehtolainsäädännön kolmannessa ja ratkaisevassa käsittelyssä ikävässä välikädessä, kun silloinen pääministeri, Ahti *Karjalainen*, ilmoitti etujärjestöjen asettaneen seuraavan tulopoliittisen kokonaisratkaisun ehdoksi ennen muuta virkaehtolainsäädännön hyväksymisen.⁸

Valtion virkaehtolainsäädännön synnyn myötä siirryttiin kolmanteen kehitysvaiheeseen virkamiesten neuvotteluoikeuden [lainsäädännöllisessä] järjestelyssä. Virkamiehet saivat laajahkot neuvottelu- ja sopimusvaltuudet ja lakko-oikeuden. Lopullinen päätösvalta valtion puolesta jäi eduskunnan palkkavaltuuskunnalle ja neuvottelu- ja sopijavaltuudet virkaehtosopimusasetuksella »uskottiin» valtiovarainministeriölle (ValtVESopL 3 § ja ValtVESopA 1 §).⁹

Valtion ja kuntien virkaehtolainsäädäntömallia seurasi vuonna 1974 evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuslaki (1974/968) ja vastaavasti ev.lut. kirkon sopimusvaltuuskunnan perustaminen (1974/970). Yksityisten valtionapulaitosten toimihenkilöt saatettiin vuonna 1979 annetulla toimiehtosopimuslailla (1979/238) sekä samana vuonna perustetulla yksityisten valtionapulaitosten sopimusvaltuuskuntaorganisaatiolla (1979/239) tiukasti samanlaisen menettelyn alaiseksi kuin mitä valtion virkaehtolainsäädännössä on säädetty. Valtioneuvosto toimittaa toimiehtosopimukset eduskunnan palkkavaltuuskunnan hyväksyttäväksi.

Eduskunnan palkkavaltuuskunta ja päätöksenteko virkaehtosopimuksesta

Virkaehtolainsäädännön valmistelun yhteydessä kiinnitettiin yllättävän vähän huomiota työnantajaedustuksen ongelmiin neuvotteluvaiheessa ja ennen kaikkea lopullisen virkaehtosopimuksen hyväksymisprosessissa. Tosin jo ns. menettelytapakomitea totesi mietinnössään 1969 (Komiteanmietintö 1969 A 14) lauseen verran (s. 7) vallon päättää valtion menoista kuuluvan

yksinomaan eduskunnalle. Tämän vuoksi virkaehtosopimuksen lopullinen hyväksymisvalta tuli sen mukaan uskoa eduskunnalle. Kuitenkin jos ajatellaan asiaa käytännön kannalta täytyisi eduskunnan ei vain seurata sopimusneuvotteluja, vaan myös osallistua niihin, jotta eduskunnalla olisi edes vähäisiä mahdollisuuksia perehtyä sovittaviin asioihin ja niiden valtiontaloudelle aiheuttamiin rasitteisiin.

Koska eduskunnalla on ajoittain suuria vaikeuksia selvittää normaalista lainsäädäntötyöstä sekä vuotuisen tulo- ja menoarvioesityksen päättämisestä, hallitus ehkä juuri tästä syystä esitti eduskunnan palkkavaltuuskunnan luomista ylimmäksi virkaehtosopimusten hyväksyjäorganiksi (HE 14/1970). Hallitus sinänsä näki esityksessään eduskunnan budjettivallan ja toisaalta vapauden sopia virkasuhteen ehdoista keskenään ristiriitaisiksi ilmiöiksi. Mutta lainsäädännön käsittelyvaiheessa muotoutui näkökanta, ettei eduskunta luovu mistään valtaoikeuksistaan, jos se joustavuussyistä siirtää päätösvaltaansa eduskunnan keskuudesta valitulle palkkavaltuuskunnalle. Palkkavaltuuskunnan tulee ao. valtioneuvoston jäsenen (käytännössä toinen valtiovarainministeri) välityksellä seurata sopimuksesta käytäviä neuvotteluja. Palkkavaltuuskunta voi halutessaan alistaa virkaehtosopimuksen hyväksymistä koskevan asian koko eduskunnan päätettäväksi (HM 65.3 §).¹⁰

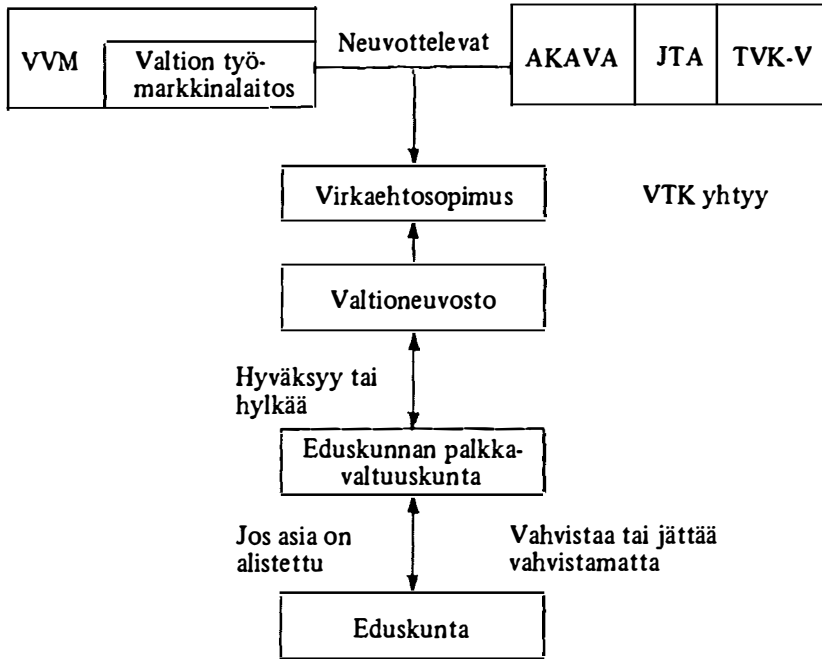
Eduskunnan palkkavaltuuskuntaa koskevat säännökset sisältyvät VJ 5 a lukuun. Palkkavaltuuskuntaan kuuluu 21 kansanedustajaa, jotka valitsee eduskunnan valitsijamiehet. Niin kuin VJ 82 a §:stä kiistatta käy ilmi, eduskunnan palkkavaltuuskunnan asema on erittäin itsenäinen suhteessa valiokuntiin samoin kuin koko eduskuntaankin. Palkkavaltuuskunnalle on HM 65.3. §:n mukaan pidätetty täysi oikeus harkita, alistaako se päätöksensä koko eduskunnan ratkaistavaksi vai ei. Eduskunnan palkkavaltuuskunnan pöytäkirjamateriaali ja valtuuskunnan toimintakertomukset osoittavat, että palkkavaltuuskunta on aina hyväksynyt virkaehtosopimukset ja toiseksi se ei ole milloinkaan HM 65.3 §:n mukaista alistamismahdollisuutta käyttänyt.¹¹

Virkaehtosopimuksen neuvottelu- ja sopimusosapuolena valtion puolesta (neuvotteluvimaomaisena) toimii valtiovarainministeriö. Etujärjestöjen neuvotteluosapuoliksi tulo on jätetty työnantajapuolen tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaan (ValtVESopL 3 §). Virkaehtosopimuslaissa tarkoitettua neuvottelumenettelyä sekä työrauhan turvaamisesta on tehty pääsopimus jo 12.10.1970. Pääsopimuksen etujärjestösapuolet ovat Akava, JTA ja TVK-V. Vuonna 1973 annettiin Valtion Teknillisten Virkamiesten Keskusliitolle (VTK) oikeus yhtyä em. sopijapuolten allekirjoittamaan virkaehtosopimukseen.

Neuvottelumenettelyä samoin kuin virkaehtosopimuksen hyväksymistä koskevaa valtiosääntöistä päätöksentekoprosessia voidaan havainnollistaa

seuraavalla kuviolla:

VALTION VIRKAEHTOSOPIMUSJÄRJESTELMÄ



Säädetty virkaehtolainsäädäntö legalisoi etujärjestöt valtiovarainministeriön, valtioneuvoston, eduskunnan palkkavaltuuskuntaⁿ ja muodollisesti aina eduskuntaⁿ vastapuoleksi virkaehtosopimusneuvotteluissa ja virkaehtosopimusten päätöksentekoprosessissa. Järjestelmän luominen ja sen toiminta on ollut alun alkaen kytkeytyneenä yhteiskunnassamme mitä kiinteämmässä määrin muuhun sopimusperusteiseen ohjaukseen, mihin etujärjestöt ovat voimakkaasti osallistuneet.

Mikä on todellisuudessa sitten ollut eduskunnan mahdollisuus palkkavaltuuskuntansa avulla perehtyä neuvottelujen kiistakysymyksiin, tuoda esiin omat näkemyksensä ja käyttää todellista ratkaisuvalltaa sopimusten hyväksymisessä? Kun valtuuskunta ei ole alistanut sopimuksia eduskunnan vahvistettavaksi tai niitä hylännyt ja koska työmarkkinakysymykset ovat olleet muualla yhteiskunnassa erittäin vaikeita hoitaa, näyttäisi siltä, että pelko

eduskunnan todellisen päätösvallan kaventumisesta budjettivallan osalta olisi aiheutonta. Näin ei asia välttämättä todellisuudessa ole. Virkaehtosopimukset ovat vain yksi osa tulopoliittisia sopimusratkaisuja, joihin etujärjestöt ovat sitoneet itsensä, toisensa, hallituksen ja itsehallintoyhdykskuntien työnantaja-elimet. Näillä valtaisilla ratkaisuilla luodaan myös palkkauksen osalta ns. yleinen linja, jota virkaehtosopimuksissa noudatetaan. Tärkeän lainsäädännön osalta, (erityisesti valtuuslait ja sosiaalipoliittinen lainsäädäntö) hallitus on sitoutunut etujärjestöille eduskunnan päätösvaltaan kuuluvien ratkaisujen aikaansaamiseen. Tämän vuoksi virkaehtosopimusmenettely ja sen muodollis-juridinen käsittely, josta seuraa todellinen budjettivallan mitätöityminen vielä suurempien ja tärkeämpien valtaoikeuksien kustannuksella, on jäänyt yllättävän niukalle huomiolle yhteiskuntakeskustelussa ja valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa.¹²

Palkkavaltuuskunta on myös omien toimivaltuuksiensa tulkinnalla ratkaisevasti kaventanut omaa vaikutusvaltaansa. Valtuuskunta totesi jo vuonna 1970, ettei se HM 65.3 §:n perusteella voi antaa ohjeita hallitukselle siitä, millaisiksi virkaehtosopimusten sisällön tulisi muodostua (Palkkavaltuuskunnan toimintakertomus vuodelta 1970 s. 3, 1971 vp Asiak. IV). Toisenlaisellekaan tulkinnalle ei voi löytyä esteitä ainakaan lainsäädäntötoista eikä edes em. lainkohdan sanamuodosta. Päinvastoin lainsäädännössä veloitetaan eduskunnan palkkavaltuuskuntaa seuraamaan valtioneuvoston asianomaisen jäsenen välityksellä sopimusneuvotteluja. On melko erikoista, että sopimuksen hyväksyjäviranomaisen ei voi eikä mahdollisesti halua antaa mitään toimintaohjeita näinkin suuressa ja tärkeässä valtion taloutta koskevassa neuvottelu- ja päätösprosessissa.

Palkkavaltuuskunnan toimintakertomukset osoittavat niiden materiaalisen ohuuden. Kertomusten eduskuntakäsittely, joka tapahtuu valtiovarainvaliokunnan valmistelun pohjalta (hankitaan myös perustuslakivaliokunnan lausunto), on rutiininomaista jälkikäteisvalvontaa (Paavola, s. 68–72). Mainittakoon, että vuosina 1978–1982 palkkavaltuuskunta on vain kerran (1979) äänestänyt virkaehtosopimuksen hyväksymisestä. Kertomuksista saa sen kuvan, että niissä keskitytään enemmänkin hallituksen toimien selostuksiin ja yleisen tupo-mekanismien erittelyyn kuin oman työskentelyn raportoimiseen eduskunnalle (ks. 1979–1983 valtiopäiväasiakirjat, Eduskunnan palkkavaltuuskunnan toimintakertomukset). Toimintakertomusten perusteella ei edes hyvällä tahdolla voi yhtyä *Rytkölän* kauniiseen ajatukseen siitä, että toimintakertomuksen antamismahdollisuus on omiaan parantamaan eduskunnan mahdollisuuksia seurata palkkavaltuuskunnan toimintaa ja yleensä palkkauspoliittista kehitystä maassa (Rytkölä, Virkaehtolainsäädäntö s. 221–222).

3. VALMISTELUVALTA TODELLISENA BUDJETTIVALTANA VES-JÄRJESTELMÄSSÄ

Hyväksyessään virkaehtolainsäädännön eduskunta vastauksessaan hallituksen esitykseen edellytti, että hallitus seuraa tarkoin niitä rajoittavia vaikutuksia, joita lainsäädännön soveltamisella on toisaalta viran- ja toimenhaltijain sekä työntekijäin työtaisteluoikeuksiin ja toisaalta eduskunnan päättävältä ja antaa eduskunnalle tarvittavat muutosesitykset (Eduskunnan vastaus HE 14/1970). Lainsäädäntö on ollut voimassa pian 13 vuotta eikä minkäänlaisia lainsäädäntömuutoksia ole tapahtunut.

Valtiovarainministeriö, budjettivalta ja virkaehtosopimukset

Kun aikaisemmin esitetyn (1.2.) perusteella voidaan todeta hallituksen valmisteluvallan osuuden budjettivallan käytössä olevan ratkaisevan suurta, voidaan kysyä, mikä jää valtiovarainministeriön ja erityisesti valtion työmarkkinalaitoksen osuudeksi virkaehtosopimuksiin ja samalla eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavana voimatekijänä. Valtiovarainministeriölle on uskottu valtiontalouden hoidon ja taloussuunnittelun yleisjohto, tulo- ja menoarvion valmistelu sekä valtion työmarkkinakysymysten hoito. Viime mainitulta osalta sisältyvät yksityiskohtaiset määräykset valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen 11 §:ään (1982/143). Palkkaosaston, joka toimii valtion työmarkkinalaitoksena, tehtäviin kuuluu kaikkien keskeisimpien valtion henkilöstöasioiden käsittely. Laitoksen merkitystä ja sidonnaisuutta kuntasektoriin ja yksityisiin valtionapua saaviin laitoksiin korostaa säännös, jonka mukaan em. orgaanien palvelussuhteen ehtoja koskevat asiat käsitellään osastolla. Tästä ei sinänsä ole mitään negatiivista huomautettavaa. Päinvastoin. Hallitus tarvitsee valmisteluelimien, joka yhteensovittaa valtion työmarkkinapolitiikan yleiseen työmarkkinapolitiikkaan ja toisaalta valvoo ja koordinoi kuntia, kuntainliittoja ja yksityisiä valtionapulaitoksia, koska em. orgaanien saamat valtionavut ovat suuret (lainsäädäntövelvoitteet HM 66.3 § ja VJ 82 a 6. §).

Valtiovarainministeriön toimivaltuuksien ja ominaispainon kasvulle on myös VES-järjestelmän luomistakin yleisempiä syitä. Kuten jo on todettu, taloudellinen suunnitteluvalta on siirretty ministeriön alaisuuteen. Tämä sinänsä on oikeasuuntainen toimenpide, koska ministeriö viime kädessä joutuu ottamaan kantaa resurssikysymyksiin koko valtion budjettivallan alueella. Mutta samalla suunnittelu- ja myös kontrollivalta on tuonut ministeriölle piilevää ratkaisuvalltaa torjua ennakolta valtiontaloutta rasittavia uudistus-

hankkeita kuten virastojen ja laitosten perustamisia ja/tai virkojen perustamista. Nämä kaikki yhdistyneenä VES-järjestelmän johtoon ja valvontaan sekä sopimuspolitiikan harjoittamiseen keskeisten etujärjestöjen kanssa ovat luoneet valtiovarainministeriöstä ratkaisevan organin valtionalouden johdossa. Kun taloudelliset voimavarat ovat ehtyneet ja aiheuttaneet yhteiskunnallisen uudistuspolitiikan viivettä, jää taloudellisten voimavarojen punninta entistä enemmän valtiovarainministeriön ja viime kädessä koko hallituksen arvioitavaksi.¹³

Valtionaloudelliseen päätöksentekoprosessiin kuuluva valmisteluvalta ja sen korostaminen saattaa tuntua valtiosäännön kirjaimen vastaiselta. Muodollisesti ja kirjoitetun valtiosäännön sisällön mukaan eduskunnalla on täysi valta ja oikeus päättää sekä budjetin sisällöstä että virkaehtosopimuksista toisin kuin hallituksen valmistelu budjetista tai valtioneuvoston ja VTML:n neuvotelema virkaehtosopimus edellyttäisi. Käytännössä ei näin tapahdu. Tämä johtuu eduskuntaa ympäröivien valtakeskusten, valtioneuvoston ja presidentin samoin kuin etujärjestöjen vallan kasvusta, asioiden monimutkaisuudesta ja siitä, ettei eduskunnalla ole tai se ei kykene/halua löytää toista vaihtoehtoa.

Jos ajallisesti tarkastellaan päätöksentekoa budjetista ja toisaalta virkaehtosopimusmenettelyä, havaitaan, miten nämä kaksi prosessia tapahtuvat erillään toisistaan. Hallitus, ennen muuta pääministeri ja valtiovarainministerit osallistuvat vuosittain tulopoliittisiin neuvotteluihin, jotka käydään marras-helmikuussa. Valtion työmarkkinalaitos käy virkaehtosopimusneuvottelut em. ajankohtana ja valtioneuvosto osaltaan hyväksyy virkaehtosopimuksen tavallisesti tammi-helmikuussa. Eduskunnan palkkavaltuuskunta joutuu hyväksymään erittäin kiireellisesti »yleisen linjan mukaiset virkaehtosopimukset» ja sitomaan valtionalouden menoja useilla sadoilla miljoonilla markoilla budjettivuodeksi ja sen ylikin. Seuraavan vuoden budjetin valmistelussa palkkausmenojen lähtötaso otetaan annettuna suurena ja itsestään selvänä budjetin rautaiseen osaan kuuluvana menoeränä.

Myös lainsäädännön osalta valtiovarainministeriölle ja VTML:lle uskotut neuvotteluvaltuudet ovat vielä suuremmat, kuin mitä ValtVESopL:n niin sanotuista palvelussuhteen ehdoista voisi päätellä. Valtion viran- ja toimenhaltijoiden neuvotteluoikeuslain (1943/82) nojalla VTML käy neuvotteluja järjestöjen kanssa esim. valtion virkamiesasuntojen vuokrista, luontoistujen korvauksista ja eläkekysymyksistä. On vaikeata kuvitella, että em. kysymyksissä neuvoteltua suuntaa antavaa tulosta kyettäisiin päätöksenteon myöhemmässä vaiheessa merkittävästi horjuttamaan. Näin ollen vanha neuvotteluoikeuslaki laajentaa ja täydentää entisestään valtiotyönantajan asemaa ja valtaa valtion henkilöstöpolitiikan ja erityisesti VES-järjestelmän todellisena johtajana ja muotouttajana yhteistyössä keskeisimpien etujärjestöjen kanssa.

Budjettimenettelyn ja virkaehtolainsäädännön uudistamisesitykset

Meillä on oikeudellisessa ja muussa yhteiskuntakeskustelussa alinomaan toistettu teesiä, jonka mukaan eduskunnan asemaa yhteiskuntakehityksen suuntaamisessa ja ohjaamisessa on parannettava. Koska budjetti on ollut perinteisesti asiakirja, joka on verraten vähin muutoksin hyväksytty eduskunnassa, merkitsisi eduskunnan ohjaavan otteen lisääntyminen vaikuttamista tulo- ja menoarvion valmisteluun.¹⁴ Tässä suhteessa valtion keskushallintokomitea II osamietinnössään väsymykseen saakka toistaa kaksivaiheisen budjetin merkitystä. Toisin sanoen ennen lopullista budjettiesitystä hallitus olisi velvolinen eduskunnalle antamaan jo kevästuntokaudella selvityksen budjetin perusteista ja yleislinjoista (Komiteanmietintö 1979:22 s. 492). Virkaehtolainsäädännön ja virkaehtosopimuksia koskevan valtioneuvoston ja eduskunnan palkkavaltuuskunnan päätöksenteon kannalta esitetty ehdotus oli merkittävä parannus. Käytännön valtioelämä on kuitenkin viime vuosina osoittanut, ettei talouspoliittinen selontekomenettely ole poistanut valmisteluvallan ja päätösvalan välistä kuilua, joka todellisuudessa vallitsee niin koko budjettivallan kuin virkaehtosopimuksiinkin liittyvän päätöksenteon osalta eduskunnan ja hallituksen kesken. Tästä on viimeisimpänä esimerkkinä se, ettei hallitus tänä vuonna lainkaan antanut eduskunnalle ns. talouspoliittista selontekoa.¹⁵

Tulo- ja menoarvion ydinsisältö perustuu lainsäädäntöön. Tämän lisäksi budjetissa on korostunut entistä enemmän muodollisesti harkinnanvarainen mutta asiallisesti sidottu osa I. virkaehtolainsäädäntöön ja virkaehtosopimukseen perustuva osuus (ks. myös Komiteanmietintö 1978:22 s. 170). Tämä asiantila ei liene oikein. Toisin sanoen valtiosäännön supistuminen budjettivallan käytön tärkeällä lohkolla pelkästään ulkoisia muotoja sisältäväksi.¹⁶

Juridisesti on vielä eräs mielenkiintoinen näkökohta, joka on omiaan luomaan lisäkuilua eduskunnan budjettivallan ja hallituksen valmisteluvallan välille. Niin sanotun budjettisalaisuuden vallitessa budjetin tosiasiallisesta sisällöstä on valmistelijoilla niukasti kerrottavaa ennen budjetin julkaisemista. Tämän salaisuuden »täydentää» VJ 82 a 7. §:n säännös, jonka mukaan virkaja toimiehtosopimuksia koskevien neuvottelujen aikana, palkkavaltuuskunnan jäsen ei saa ilmaista ilman valtuuskunnan lupaa, mitä valtuuskunnassa asioiden käsittelyssä on tietoonsa saanut.

Myös yleisen virkamieslainsäädännön uudistamisesitys on ollut erillisen komitean harkittavana. Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietintö (Komiteanmietintö 1979:26) sisälsi radikaalin ehdotuksen yleisen virkamieslainsäädännön uudistamiseksi. Tämän artikkelin osalta on mielenkiintoista

todeta valtiosääntönäkökohtien osalta se, että eduskunta saisi entistä löysemät mahdollisuudet virkakoneiston ohjaukseen ja tätä kautta lainsäädäntö- ja budjettivaltansa käyttämiseen (Mäenpää, Virkakoneisto ja hallinnon lainalaisuus s. 227–231).

Virkamiesten oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva yleinen virkamiesoikeuden uudistaminen on tavattomasti sidoksissa virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskevan neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän uudistamiseen. Viime mainitusta valmistui vuonna 1980 laaja komiteanmietintö (Komiteanmietintö 1980:34). Komitean esitys on hämmästyttävän tekninen eikä näe mitään ristiriitaisuuksia eduskunnan budjettivallan kaventumisen ja yhä laajemmaksi esitettyjen sopimusoikeuksien välillä.

Sen sijaan komitea kiintoisalla tavalla toteaa ns. menettelytapalain väitetyn toisen pääheikkouden – sidonnaisuuden yleisen ansiotason muutokseen – olleen kestämätön, kun tarkastellaan virkaehtolainsäädännön perusteilla solmittuja virkaehtosopimuksia (mietintö s. 22). Päinvastoin tilanne koko 1970-luvun oli se, että virkaehtosopimukset sidottiin aikaisempaakin tiukemmin tulopoliittisen kokonaisratkaisun osina yleiseen ansiotasokehitykseen. Edellä esitetty osoittaa sen, miten löysin perustein meillä saatetaan perustella periaatteessa ja käytännössä merkittäviä lainsäädäntöhankkeita, joilla on vaikutusta ylimpien valtiotelinten valtasuhteisiin tai tosiasialliseen ratkaisuvallan siirtymiseen ainakin osittain edunvalvontajärjestelmille.

Budjetin kehittämisehdotukset ja virkaehtolainsäädännön uudistamismahdollisuudet samoin kuin yleisen virkamiesoikeudenkin uudistaminen liittyvät toisiinsa saumattomalla tavalla. Komiteanmietintöjen valossa eduskunnan todellisen budjettivallan ala kaventuisi – mikäli mahdollista – vielä entisestäänkin.

4. VIRKAEHTOLAINSÄÄDÄNTÖ JA VALTIOSÄÄNNÖN HARHAT

Virkaehtolainsäädäntö säädettiin niin, että se normitasolla takaa eduskunnalle oikeuden hyväksyä virkaehtosopimus ja siten käyttää myös budjettivaltansa. Kehittyneen yhteiskunnan työmarkkinamekanismi epäilyksittä antaa myös virkamiesjärjestöille mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa virkasuhteen ehtojen määräytymisprosessiin. Kuitenkin järjestelmän luomisen yhteydessä tuskin kukaan ennakoi, miten etäiseksi tulisi muodostumaan eduskunnan osuus ja mahdollisuus päättää palvelussuhteen ehdoista, muun muassa virkamiesten palkkauskehityksestä (vastaava problematiikka kunnilla kunnallisen sopimusvaltuuskunnan perustamisen jälkeen).¹⁷ Lainsäädäntövaiheessa kiinnitettiin huomattavan suurta huomiota virkamiesten lakkoo-

oikeuden lainsäädännöllisiin rajoittamismahdollisuuksiin. Tässä pyrkimyksessä onnistuttiin jopa niin hyvin, että laillista virkamieslakkoa on todella vaikea saada aikaan.¹⁸ Sen sijaan näyttää siltä, että »laiton lakko» on tänä päivänä myös virkamiesten keskuudessa yhtä helppo saada aikaan kuin ennen virkaehtolainsäädännön syntyäkin tapahtui. Pohjimmaltaan on kyse eduskunnan joutumisesta kaksoisrooliin: ei voida samalla kertaa ylläpitää kuvaa suvereenista lainsäädäntövallasta ja budjettivallasta sekä toisaalta tasavertaisesta sopijapuolesta (työnantajana) virkamiesjärjestöjen kanssa.

Edellä esitettyjen komiteanmietintöjen valossa on nähtävissä, miten vaikealta ellei mahdottomalta näyttää eduskunnan todellisen päätäntävällän hujittaminen VES-järjestelmässä. Etujärjestöjen vallankäyttö ja valtiovarainministeriön neuvotteluvaltuudet tulevat säilymään ja mahdollisesti jopa laajenemaan. Meillä on usein varsinkin kansanedustajien taholta valitettu eduskunnan todellisten valtaoikeuksien kaventuneen. Syyttävä sormi on osoittanut poikkeuksetta muualle kuin eduskuntaan itseensä. Eduskunta ei ole halunnut tai sillä ei ole ollut syytä käyttää päätösvaltaansa toisin kuin valtioneuvosto on esittänyt esim. virkaehtosopimuksen hyväksymisprosessissa. Näin se olisi voinut tehdä, jos palkkavaltuuskunta olisi alistuttanut virkaehtosopimuksen koko eduskunnan päätettäväksi. *Avointa konfliktia 'eduskunta vastaan etujärjestöt', joka olisi merkinnyt myös epäluottamusta valtioneuvoston toiminnalle, ei ole haluttu synnyttää. Päinvastoin eduskunta on tyytynyt paljon vähäisempään rooliin prosessissa. Valtaoikeuksiensa kustannuksella se on voinut olla vakuuttunut työrauhan säilymisestä virkamiesten keskuudessa.*

Eduskunnan palkkavaltuuskunnan perustamista eduskunnan budjettivallan vaalijaksi voidaan toki valtiosääntöjuridiikan osalta puolustaa. Valtaoikeudet pysyivät eduskunnalla. Eduskunta vain delegoi valitsemalleen organille käytännön syistä ratkaisuvalltaa. Kun kaikki perussäännökset ovat kunnossa, ongelmatiikka kääntyy eduskuntaa itseään vastaan. Voidaan näet kriittisesti kysyä, onko meillä pakkomielle valtiosäännön kansanvaltaisia elementtejä korostaaksemme yrittää keinotekoisesti säilyttää tai muka lisätä eduskunnan valtaa. *Virkaehtolainsäädännön ja siihen liittyvien instituutioiden luominen jos mikä osoittaa, että eduskunnan valtaoikeudet järjestelmässä on luovutettu HM 36 §:n tarkoittamaa parlamentaarista luottamusta nauttivan valtioneuvoston käsiin.*¹⁹ Eduskunnan todelliset valtaoikeudet eivät lainkaan vähentyisi siitä, jos muodollisestikin valtioneuvostolle uskottaisiin kaikissa olosuhteissa lopullinen ratkaisuvallta virkaehtosopimusten sisällöstä. Eduskunnan hyväksyminen saataisiin silloin, kun se päättää vuotuisesta tulo- ja menoarviosta tai lukuisista vuosittain annettavista lisäbudjeteista valtiosäännön mukaisesti.

VIITTEET

- 1 Ks. *Purhonen*, Eduskunnan budjettivalta s. 202–204 ja *Vesanen*, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta s. 4–10. *Vesanen* toteaa kuitenkin, ettei budjettipäätös ole sellainen hallintopäätös, joka koskee hallintoalamaisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Sitä ei myöskään voida pitää hallintosäädöksenä, jolla tarkoitetaan valtioneuvoston, alempien viranomaisten ja itsehallintoyhdyskuntien antamia yleismääräyksiä. Budjetista päättäminen on eduskunnan päättämä hallintotoimi sui generis, lausuu *Vesanen*. Ks. tarkemmin *Vesanen*, Valtiontalouden hoidosta s. 84–86.
- 2 Ks. *Purhonen*, Parlamentaarin valtiontilintarkastus s. 11–13. Eduskunnan finanssivallan ydinsäännökset ovat HM VI luvussa, ennen muuta HM 61 § (verolait) ja 64 § (valtionlainan ottaminen) sekä HM 66 § (budjetista päättäminen).
- 3 Ks. myös *Purhonen*, Eduskunnan budjettivalta s. 42 ja *Vesanen*, Valtiontalouden hoidosta s. 103–105.
- 4 Normaalisti finanssivalvonnalla tarkoitetaan jälkikäteen tapahtuvaa parlamentaarista finanssivalvontaa. Tästä päävastuu kuuluu eduskunnalle. Edellä mainittua tehokkaampana voidaan pitää ennakkollista finanssivalvontaa (hallinnollinen finanssivalvonta), jonka tarkoituksena on edistää toiminnan taloudellisuutta, estää ennakkolta väärinkäytöksiä ja virheitä valtion taloudenhoidossa. Ennakollisesta finanssivalvonnasta vastaa ennen kaikkea valtiovarainministeriö, valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ja valtioneuvosto. Ks. tarkemmin *Saviahon - Sailas - Siivonen - Ylinen*, Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi s. 77–83.
- 5 Eduskunta voi ja on myös siirtänyt budjettivaltaansa ulkopuolelleen budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisen yhteydessä (HM 66.2 §). Budjetin ulkopuolisista rahastoista ja niiden perustamisesta *Vesanen*, Valtiontalouden hoidosta s. 60 ss. Rahastoihin viime vuosina siirretyistä varoista sekä rahastojen tuotoista ja kuluista *Saviahon - Sailas - Siivonen - Ylinen* s. 107–109. Budjettitalouden ulkopuolelle jää myös Kansaneläkelaitoksen talous.
- 6 Valtion peruspalkkaiset I vakinaiset virat syntyvät siten, että virkatyypit vahvistetaan lailla, jonka jälkeen perustaminen tapahtuu asetuksella – eduskunnan myöntämien määrärahojen puitteissa. Ylimääräiset toimet valtiovarainministeriö perustaa vuotuisessa tulo- ja menoarviossa sitä varten myönnettyjen määrärahojen rajoissa (Rytkölä, Virkamiesoikeus s. 3–4).
- 7 Näin esim. *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 3 ja *Komiteanmietintö 1969: A 14* (Vuoden 1968 menettelytapakomitean mietintö) s. 5. Myöhempiä tapahtumien kulkua ajatellen viittaaminen virkamiespalkkauksen sidonnaisuuteen yleiseen ansiotason muutoksiin tuntuu hämmennystä herättävältä. Kuitenkin tämä argumentti oli erittäin vahvasti esillä myös hallituksen esityksessä valtion virkamiesten palvelusuhteen ehtoja koskevaksi neuvottelu-, sopimus- ja sovittelulainsäädännöksi (HE 14/1970).
- 8 Ks. 1970 vp ptk II s. 1403. Samaan aikaan tasavallan presidentti oli pannut arvovaltansa peliin ja tehnyt 4.12.1970 etujärjestöille välitysesityksensä, joka johtikin virkalainsäädännön hyväksymisen jälkeen jo 8.12.1970 laajan ns. UKK-sopimuksen hyväksymiseen. Eduskuntaa piilevästi painostivat valtioneuvosto ja presidentti, avoimesti yksimielinen etujärjestökenttä.
- 9 Samanaikaisesti säädettiin kunnallinen virkaehtolainsäädäntö (1970/669), ja kun-

- nalliseksi työnantajaedustajaksi tuli kunnallinen sopimusvaltuuskunta (1970/671), jolle peruskunnat ja kuntainliitot siirsivät työnantajapäätösvaltansa virkamiestensä palvelussuhteen ehtoista.
- 10 Lainsäädäntövaiheessa SKDL:n ja SMP:n kansanedustajat esittivät, että palkkavaltuuskunnasta tulisi muodostaa vain neuvotteluelin (valmistelu), mutta lopullinen päätösvalta tulisi jättää koko eduskunnalle. Asiasta tarkemmin HE 14/1970, Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 15, Vastalauseet I–II.
 - 11 Eduskunnan palkkavaltuuskunnan perustamisargumenteista ja lainsäädäntöhankkeen muotoutumistaustasta *Paavola*, Eduskunnan palkkavaltuuskunta s. 32–39.
Palkkavaltuuskunnan perustamisen esikuvana oli epäilemättä Ruotsissa vuonna 1965 säädetty virkaehtolainsäädäntö. Valtion sopimusvirasto sai ensinnäkin laajat neuvotteluvalltuudet. Toisekseen parlamentin palkkavaltuuskunta sai vastataksen parlamentaarisen vaikutuksen takaamisen sopimuksen sisältöön. Ks. *Lidbeck - Normark - Ryman*, Statens tjänstemän s. 64–66.
 - 12 Päivänpolitiikan ja yhteiskuntakeskustelun valokeilaan eduskunnan palkkavaltuuskunta on tullut vain kerran. Tämä tapahtui 1980 syksyllä, kun palkkavaltuuskunta ilmeisesti toimeentomuteensa turhautuneena lähti laajalle, farssimaisia piirteitä saaneelle tutustumismatkalle Kauko-itään. Ks. esim. Aamulehti 14.9.1980.
 - 13 Aivan erityisesti voimakkaan enemmistö hallituksen osuus budjettipolitiikassa korostui vuosien 1977–1979 elvytyspolitiikan johdossa. Ks. *Myllymäki*, Elvytys, etujärjestöt ja valtion rooli s. 40–43.
 - 14 Eduskunnan tekemät muutokset budjetin tulo- sekä menopuolella ovat suurimmillaan olleet vuosina 1974–1979 prosenttien luokkaa hallituksen esitykseen verrattuna. Ks. *Ahonen*, Eduskunta, informaatio, hallinto s. 102–106.
 - 15 Budjettisihteeri *Asumalahti* mainitsee hallituksen vaikutusmahdollisuuksien lisäämispyrkimysten heijastuneen koko 1970-luvun tulo- ja menoarvion valmisteluun, siihen liittyviin suunnitteluprosesseihin sekä budjetin soveltamisen valvontaan. Ks. *Asumalahti*, Suomen budjettijärjestelmän kehittämisperiaatteita s. 10. Eduskunnan budjettivallan lisäämispyrkimykset hänen mukaansa nojaavat jo edellä mainitun selontekomenettelyn kehittämiseen sekä lainsäädännön kautta tapahtuvan ohjauksen sekä budjettiohjauksen keskinäisen suhteen uudelleen arvioimiseen. *Asumalahti* s. 14.
 - 16 Ehkä kaikkein osuvimmin tilannetta on luonnehtinut *Modeen*, joka toteaa, ettei eduskunnan budjettivaltaa ole tosin muodollisesti poistettu virkaehtolainsäädännön synnyn myötä, mutta käytännössä valtiovarainministeriö valvoo valtiotyönantajan etua. Ks. *Modeen*, Näkökohtia valtion virkamiesoikeuden uudistamisesta s. 159.
 - 17 Eduskunnan palkkavaltuuskunnan tehtäväksi on myös annettu seurata kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksiin oikeutetun henkilöstön palvelussuhteen ehtoista käytäviä neuvotteluja. Ks. HM 66.3 § ja L kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista (1973/35) 15.2 §. Nämä neuvottelut käy kunnallinen sopimusvaltuuskunta, jonka kautta neuvoteltu virkaehtosopimus saapuu valtion työmarkkinalaitokseen, sieltä edelleen valtioneuvostoon ja vihdoin palkkavaltuuskunnan hyväksyttäväksi. Tässä erikoistapauksessa eduskunnan ja sen palkkavaltuuskunnan todelliset päätösmahdollisuudet ovat teoreettiset (ks. myös *Paavola* s. 83).
Myös virkamiesjärjestöjen puolella on ollut suurta tyytymättömyyttä järjestelmän keskitettyä toimintaa kohtaan. Nämä toimintaongelmat kärjistyivät kuntasektorilla viime keväänä terveydenhoitoalan lakon yhteydessä. Ks. myös Helsingin Sanomat

- 21.4.1983 pääkirjoitus: »Virkamiesten sopimusjärjestelmä korjattavaksi».
- 18 Lakko-oikeus on rajoittunut sopimuksenvaraisiin asioihin. Virkaehtosopimuksen voimassaoloaikana ei luonnollisestikaan saa ryhtyä työtaistelutoimiin. Yhteiskunnan avainalueilla ns. suojelutyö rajoittaa virkariitalautakuntamenettelyineen työtaistelumahdollisuuksia. Ultima rationa on eduskunnalla mahdollisuus lailla kieltää yhteiskunnalle vaarallinen työtaistelu. Tällaista lakia ei voi jättää lepäämään yli vaalien. Ks. ValtVESopL 8-17 §:t ja VJ 66.8 §.
- 19 Tosiasioita saattaisi vielä osuvammin ilmaista se, että käytännössä VES-asioissa päätöksentekovaltuudet ovat liukuneet eduskunnalta valtiovarainministeriölle ja aivan erityisesti valtion työmarkkinalaitokselle.
- Ruotsin uudessa valtiosäännössä säilytettiin palkkavaltuuskunnan asema ja tehtävät. Ks. *Holmberg · Stjernquist, Vår författning s. 164 ja Regeringsformen 9:11 sekä Riksdagsordningen 8:4, 5*. Tosiasiaa myös Ruotsissa valtion työnantajaviraston (SAV) toimivaltuudet virkaehtosopimusneuvotteluissa ovat suuret. Ks. *Wennergren, I statens tjänst s. 44-46*.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti: Eduskunta, informaatio, hallinto. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1980.
- Asumalahti, Esko: Suomen budjettijärjestelmän kehittämisperiaatteita. Hallinto 1980, s. 9-14.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils: Vår författning. Femte upplagan. Stockholm 1983.
- Jyränki, Antero: Presidentti. Vammala 1978.
- Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.
- Komiteanmietintö 1969: A 14. Vuoden 1968 menettelytapakomitean mietintö Helsinki 1969.
- Komiteanmietintö 1969: B 105. Kunnallishallinnon virka- ja työehtokomitean mietintö. Helsinki 1969.
- Komiteanmietintö 1978:22. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö. Helsinki 1978.
- Komiteanmietintö 1979:26. Julkisen henkilöstön oikeusasemakomitean I osamietintö. Helsinki 1979.
- Komiteanmietintö 1980:34. Virkaehtotoimikunta 1977:n mietintö. Helsinki 1980.
- Lidbeck, Ingmar, Normark, Georg & Ryman, Sven-Hugo: Statens tjänstemän. Falköping 1970.
- Modeen, Tore: Näkökohtia valtion virkamiesoikeuden uudistamisesta. Lakimies 1980, s. 148-160.
- Myllymäki, Arvo: Elvytys, etujärjestöt ja valtion rooli. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos, julkisoikeuden julkaisusarja A 1/1982.
- Mäenpää, Martti: Virkamiehiä koskeva neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä. Teoksessa Työmarkkinajärjestöt. Toimittanut Esko Leskinen. 4. painos. Tapiola 1976, s. 43-53.
- Mäenpää, Olli: Virkakoneisto ja hallinnon lainalaisuus. Oikeus 1979, s. 226-232.
- Paavola, Tuomo: Eduskunnan palkkavaltuuskunta. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa 1979.
- Purhonen, Eino: Parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus. Vammala 1955.

Purhonen, Eino: Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961.

Saviaho, Asko, Sailas, Raimo, Siivonen, Erkki & Ylinen, Tauno: Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi. Kolmas, uudistettu painos. Juva 1981.

Rytkölä, Olavi: Virkaehtolainsäädäntö. Vammala 1972.

Rytkölä, Olavi: Virkamiesoikeus. 4. painos. Hämeenlinna 1978.

Wennergren, Bertil: I statens tjänst. Tredje omarbetade upplagan. Uddevalla 1981.

Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Vammala 1965.

Vesanen, Tauno: Valtiontalouden hoidosta. Porvoo 1970.