

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 12/2003 vp**

**Puhemiesneuvoston ehdotus laiksi eduskunnan
virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi
eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion ti-
lintarkastajien johtosäännön muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2003 lähettäessään puhemiesneuvoston ehdotuksen laiksi eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta (PNE 1/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiaasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen ja valiokuntaneuvos Ossi Lantto, eduskunnan kanslia
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS

Puhemiesneuvosto ehdottaa säädettäväksi uuden lain eduskunnan virkamiehistä, jolla korvataan vuodelta 1995 oleva laki. Ehdotus sisältää säännökset eduskunnan virkamiehistä, virkasuhteista ja viroista samoin kuin virkaehtosopimuksista, työrauhasta ja työriidoista sekä virkamiehen oikeusturvasta. Eduskunnan virkamieslain uudistamiseen liittyen puhemiesneuvosto ehdottaa muutettaviksi myös eduskunnan kanslian ohjesääntöä ja valtion tilintarkastajien johtosääntöä.

Ehdotukset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty.

Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatus ammatillisen yhdistymisvapauden ja 21 §:n oikeusturvasäännösten kannalta samoin kuin perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta lainsäädäntövallan delegoinnista. Lakiehdotus voidaan puhemiesneuvoston käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksessa pidetään kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista asianmukaisena.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Lailla on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tämä lakitasoisen sääntelyn vaatimus kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131/II; ks. myös PeVL 3/2000 vp, s. 3). Työ- ja virkasuhteiden vähimmäisehdot määräytyvät nykyisin pitkälti myös työ- ja virkaehtosopimusten perusteella. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen kollektiivisilla työ- ja virkaehtosopimuksilla pohjautuu osaksi työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka yksityisen työnantajan osalta nauttii lisäksi tiettyssä laajuudessa omaisuudelle perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa (PeVL 41/2000 vp, s. 2/II).

Lakiehdotuksessa on kysymys eduskunnan virkamiesten oikeusasemaa koskevan sääntelyn saattamisesta vastaamaan muualla valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa olevaa järjestelmää, jossa virkaehtosopimuksen määräykset täydentävät lailla annettuja säännöksiä. Ehdotus on näiltä osin sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa.

Selvitykset ja tiedot terveydentilasta

Virkaan ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen edellytyksenä 14 §:n mukaan on, että henkilö antaa asianomaisen viraston pyynnöstä virkasuhteen hoidon kannalta tarpeellisia terveydellisiä tietoja sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa tarkastuksiin ja tutkimuksiin asian selvittämiseksi.

Henkilön velvollisuus antaa terveydentilaa koskevia tietoja merkitsee puuttumista perustuslain 10 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Tällainen velvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen myös siksi, että perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen

mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan terveydentilan perusteella. Velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin ja tutkimuksiin taas puuttuu perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Pakollinen terveystarkastus rajoittaa myös henkilön itsemääräämisoikeutta (PeVL 64/2002 vp, s. 2—3, PeVL 39/2001 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on ehdotusta vastaavaa sääntelyä aikaisemmin arvioidessaan korostanut sitä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä seikkaa, että nimitysvaiheessa terveystietojen saamista koskevan pyynnön tulee olla esimerkiksi viranhoidon erityisten vaatimusten vuoksi perusteltu (PeVL 64/2002 vp, s. 3/I). Ehdotuksen perusteella henkilön velvollisuudet toteutuvat pelkästään viraston pyynnöstä, jonka esittäminen taas on sidottu viraston arvioon terveystietojen tarpeellisuudesta. Ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Lakiehdotuksen 24 §:n säännökset virkamiehen velvollisuudesta antaa terveystietoja ja osallistua terveystarkastuksiin vastaavat pääosiltaan perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia (PeVL 39/2001 vp, s. 2). Velvollisuudet on säännöksissä kuitenkin sidottu verran väljään edellytykseen tietojen ja tarkastusten tarpeellisuudesta. Sääntelyä on asianmukaisesti tarkistettava sitomalla velvollisuudet ehdotettua jonkin verran tiukempaan välttämättömyys-edellytykseen (PeVL 64/2002 vp, s. 3/I).

Ammatillinen yhdistymisvapaus

Kielto osallistua työtaistelutoimenpiteeseen.

Eduskunnan kansliaan kuuluvien keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiehellä ei lakiehdotuksen 54 §:n mukaan ole oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteeseen.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Säännöksessä ei ole nimenomaisesti mainittu työtaistelu-oikeutta. Esitöiden mukaan ammatillinen yhdis-

tymisvapaus merkitsee myös, ettei vapauttaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia; siten esimerkiksi osallistuminen lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste työstä erottamiselle tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp, s. 61/I).

Perustuslakivaliokunta on katsonut tästä perustuslain säännöksestä seuraavan pidättyvä suhtautuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta, ja pitänyt tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 56 §:ää¹ tässä mielessä asianmukaisena (PeVL 5/1997 vp, s. 6/I). Valiokunta on arvioinut myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttejä ja jäseniä koskevan työtaistelukiellon ongelmattomaksi perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta, jos tähän ryhmään kuuluvien tuomareiden palkkaus ja muut palvelussuhteen ehdot järjestetään lailla (PeVL 19/2001 vp, s. 2—3).

Työtaisteluoikeus liittyy valiokunnan mielestä perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Ehdotettu työtaistelukiello koskee eduskunnan kansliaan kuuluvien eräiden yksikköjen virkamiehiä. Eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtiolimenä kuuluvat tehtävät. Kiellolle on ylimpänä valtiolimenä olevan eduskunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät ja varsin painavat

syyt. Tavoitteena on varmistaa eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Kun otetaan huomioon eduskunnan erityinen asema ja työtaistelukiellon rajaaminen koskemaan vain säännöksessä mainittuja eduskunnan kanslian osia, ei sääntely valiokunnan mielestä ylitä rajoituksen suhteellisuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Säännös työtaistelukiellosta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Työtaisteluoikeudesta on määräyksiä Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat — varmistaakseen, että kollektiivista neuvottelu-oikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla — sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8 artiklan 1 kappaleen d kohta). Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukseen n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun.² Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Sen 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen näiden määräysten kannalta.

Yhdistystoiminnan rajoitus. Työnantajaa edustava virkamies ei 21 §:n perusteella saa toimia

¹ "Presidentintoimen hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteestä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa presidentintoimen hoitamista, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi."

² Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fourth (revised) edition. International Labour Office, Geneva 1996, s. 101—123.

eduskuntaan palvelussuhteessa olevia edustavassa yhdistyksessä sellaisessa asemassa, että yhdistyksessä toimiminen on ristiriidassa sanotun virkatehtävän kanssa. Perustuslain 13 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan siinä turvattuun yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Ehdotetulle sääntelylle on intressiristiriidan välttämiseen tällaisessa tilanteessa liittyvät hyväksyttävät syyt. Säännöksessä ei ole kysymys virkamieheen kohdistuvasta yleisestä kiellosta toimia siinä tarkoitettussa yhdistyksessä. Kielto koskee vain intressiristiriidan välttämisen kannalta merkityksellistä asemaa yhdistyksessä. Säännös ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 13/1985 vp, s. 5).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 60 §:n merkitys on 21 §:n säännösten takia jossain määrin epäselvä. Siksi 60 §:n tarpeellisuutta on syytä vielä harkita.

Muita seikkoja

Virkasuhteen päättäminen. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin

perustuvaa syytä erottaa työstä. Lakiehdotuksen 7 luvun säännökset virkasuhteen päättämisestä ovat tältä kannalta ongelmattomia (PeVL 41/2000 vp, s. 7, PeVL 64/2002 vp, s. 4, PeVM 13/2002 vp, s. 5).

Syrjintäkielto. Lakiehdotuksen 16 §:n ilmaukset "perusteettomasti" ja "muun näihin verrattavan seikan vuoksi" poikkeavat perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksessä käytetyistä sanonnoista "ilman hyväksyttävää syytä" ja "muun henkilöön liittyvän syyn perusteella". Valiokunnan mielestä on asianmukaista tarkistaa lakiehdotus tältä osin vastaamaan perustuslain sanamuotoa (PeVL 41/2000 vp, s. 7/II, PeVL 10/2003 vp, s. 3/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok (osittain)
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Henrik Lax /r

Reino Ojala /sd (osittain)
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd (osittain)
vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.