

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 64/2002 vp**

Hallituksen esitys laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Minna-Liisa Rinne, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- hallintotieteiden tohtori Eija Mäkinen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kunnallisesta viranhaltijasta. Lakiehdotus sisältää säännökset kunnallisen viranhaltijan oikeusasemasta. Uudella lailla on tarkoitus korvata sääntely, joka nykyisin sisältyy kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettuun lakiin ja kuntalain 6 lukuun sekä kuntalain nojalla annettuihin kuntien virkasääntöihin. Tavoitteena on antaa kunnallisen viranhaltijan oikeudellisesta asemasta kattavat ja yhteen säädökseen kootut säännökset ottamalla erityisesti huomioon perustuslaista johtuvat vaatimukset säädöstasosta. Esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi kuntalain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan kuuden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään lainsäädäntövallan ja julkisen hallinto tehtävän siirtämistä, kunnallista itsehallintoa, henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä asuinpaikan valinnan vapautta ja sopimusvapautta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotukset koskevat keskeisiä virkamiesoikeudellisia ja yksilön oikeusasemaan liittyviä kysymyksiä, on hallitus pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Lakiin kunnallisesta viranhaltijasta ehdotetaan sisällytettäväksi keskeiset säännökset kunnallisen viranhaltijan oikeusasemasta. Kuntalaista ehdotetaan samalla poistettavaksi säännös, jonka nojalla kunnat voivat nykyisin antaa virkasäännöllä määräyksiä kunnan viranhaltijoiden palvelussuhteen erinäisistä ehdoista.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 80 §:n 1 momentin sääntelyn ja sen esitöiden pohjalta pitänyt selkeänä lähtökohtana, että myös kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman perusteista pitää säätää kattavasti lailla. Esitys kunnallisen viranhaltijan oikeusasemaa koskevan sääntelyn nostamisesta lain tasolle vastaa lähtökohdiltaan tätä. Virkasäännöllä voi olla vain lakia täydentävä rooli. Valiokunta on toisaalta perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon liittyvien näkökohtien vuoksi katsonut, että lailla voidaan osoittaa kunnille virkasääntöjen antamisvaltaa jossain määrin laajemmalti kuin perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella on mahdollista uskoa valtion viranomaisille norminasettamisvaltaa. Kunnallinen itsehallinto ei kuitenkaan muodosta perustetta tulkita väljästi perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (PeVL 3/2000 vp, s. 3). Ehdotus kunnan virkasäännöistä luopumisesta ei näistä syistä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n kannalta.

Lakia kunnallisesta viranhaltijasta sovelletaan 1 §:n 1 momentin mukaan kunnan viranhaltijoihin¹, jollei muussa laissa toisin säädetä tai kunnallisen virkaehtosopimuslain nojalla toisin sovita. Lain soveltamisalasäännöksessä toissijaisuuslauseke jättää lain ja virkaehtosopimuksen välisen suhteen jossain määrin epäselväksi,

¹ Käytännössä lakia sovelletaan kunnan viranhaltijoiden lisäksi kuntiin ja kuntayhtymiin sekä yleisesti kunnalliseen virkasuhteeseen. Säännöksen sanamuotoa on syytä vielä harkita.

mikä ei ole perustuslain kannalta aivan ongelmallista (PeVL 41/2000 vp). Tarkoitus ei kuitenkaan ole laajentaa virkaehtosopimuksella sovittavien asioiden alaa, vaan ainoastaan viitata kunnallisen virkaehtosopimuslain nojalla ja siinä säädettyjen rajoitusten puitteissa tehtyihin virkaehtosopimuksiin. Näin ymmärrettynä sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Sääntelyä on valiokunnan mielestä kuitenkin selvyuden vuoksi tarpeen tarkistaa esimerkiksi poistamalla 1 momentista lauseke virkaehtosopimuksen ensisijaisuudesta ja lisäämällä sen asemesta 1 §:ään maininta, jonka mukaan kunnallisista virkaehtosopimuksista säädetään erikseen. Tällöin kunnallisen virkaehtosopimuksen ala määräytyy kiistatta kunnallisen virkaehtosopimuslain mukaan.

Selvitykset ja tiedot terveydentilasta

Virkasuhteeseen ottamisen edellytyksenä lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan on, että henkilö antaa viranomaiselle tiedot tehtävän hoidon terveydellisistä edellytyksistä sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Viranomaisella voi kuitenkin perustellusta syystä 2 momentin nojalla päättää, ettei selvitystä vaadita. Päätös virkasuhteeseen ottamisesta voidaan 3 momentin perusteella tehdä ehdollisena, jos selvitystä terveystiedoista ei ole virkasuhteeseen otettaessa käytettävissä.

Henkilön velvollisuus antaa terveydentilaa koskevia tietoja merkitsee puuttumista perustuslain 10 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Tiedot henkilön terveydentilasta ovat henkilötietolain 11 §:ssä säädetyn käsittelykiellon piiriin kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisten tietojen käsittelyn sallimisen koskettavan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 25/1998 vp, s. 3, PeVL 21/2001 vp, s. 3/II, PeVL 9/2002 vp, s. 2/I). Ehdotettu velvollisuus on valtiotäytäntöoikeudellisesti merkityksellinen myös siksi, että perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjin-

täkieltosäännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan terveydentilan perusteella.

Velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin ja tutkimuksiin puuttuu perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Pakollinen terveystarkastus rajoittaa myös henkilön itsemääräämisoikeutta, joka valtiosääntöoikeudellisesti kiinnittyy perustuslain sääntöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja yksityiselämän suojasta (PeVL 39/2001 vp, s. 2/I).

Ehdotetun sääntelyn taustalla voidaan nähdä työnantajan ja muiden oikeuksiin liittyviä hyväksyttäviä perusteita, vaikka niitä ei esityksessä olekaan tuotu ilmi. Perusteluissa viitataan vain nykyisen mallivirkasäännön määräyksiin. Yksilön perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on ongelmallista, että velvollisuus antaa terveystietoja ja osallistua tarkastuksiin on pääsäännön mukaan kaikilla virkasuhteeseen otettavilla riippumatta tietojen tarpeellisuudesta. Viranomaisena voi poiketa tästä pääsäännöstä vain perustellusta syystä. Sääntely menee tältä osin valtion virkamieslain 8 b §:n säännöksiä pidemmälle. Niiden mukaan nimittäin terveystietoja on annettava vain viranomaisen pyynnöstä. Valtion virkamieslaissa käytetty sääntelytapa on paremmin sopusoinnussa perusoikeusjärjestelmän kanssa. Valiokunta korostaa sitä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä seikkaa, että terveystietojen saamista koskevan pyynnön tulee olla esimerkiksi viranhoidon erityisten vaatimusten vuoksi perusteltu.

Lakiehdotuksen 19 §:n säännökset terveystarkastuksista ja terveystietojen antamisesta vastaavat pääosiltaan perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia (PeVL 39/2001 vp, s. 2). Pykälän 1 momentin ensimmäistä virkettä on kuitenkin täydennettävä sitomalla siinä tarkoitettujen tietojen antamisvelvollisuus välttämättömyys-edellytykseen.

Oikeudenkäyntikulut

Lakiehdotuksen 53 §:ssä säädetään oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Kunnallisvalituksen tehnyt on 1 momentin perusteella vaadittaes-

sa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jos lakiehdotuksessa tarkoitettua asiaa koskevaa valitusta ei hyväksytä. Oikeudenkäyntikuluja ei 2 momentin mukaan kuitenkaan velvoiteta korvaamaan, jos valitus koskee virkaan ottamista tai asia on ollut oikeudellisesti epäselvä taikka kulujen korvaamista on muutoin pidettävä asian laatu tai olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana. Työnantajan korvausvelvollisuuteen sen sijaan sovelletaan hallintolainkäyttölain 74 §:n säännöksiä. Niiden perusteella työnantaja on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet edellytetään saman pykälän 2 momentissa turvattaviksi lailla.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuuden sääntely on merkityksellistä yksilön oikeusturvatakeisiin kuuluvien oikeuksien tosiasiallisten käyttömahdollisuuksien ja -edellytysten kannalta. Perusoikeuksien toteutumista hallintolainkäytössä ei tässä mielessä ole omiaan edistämään sääntely, jonka perusteella hylätyksi tulleen valituksen tehnyt henkilö on pääsäännön mukaan korvausvelvollinen. Tällainen sääntely poikkeaa hallintolainkäytössä yleensä sovellettavista säännöksistä. Niiden perusteella nimittäin yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta.

Ehdotuksen tarkoituksena on saattaa sääntely virka- ja työsuhdetta koskevien riitojen osalta samankaltaiseksi ja vähentää turhia oikeudenkäyntejä, koska perusteettomat valitukset työllistävät sekä kuntia että tuomioistuimia. Viranomaisten työmäärän vähentäminen tai turhiksi oletettujen oikeudenkäyntien välttäminen eivät

ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä sääntelytavoitteita. Pyrkimys yhdenvertaiseen kohteluun sen sijaan on. Tämän tavoitteen kannalta on kuitenkin ongelmallista asettaa oikeudenkäynnin osapuolet kulujen korvaamisen osalta eriarvoiseen asemaan siten, että virkasuhteen heikommalla osapuolella pääsäännön mukaan on korvausvelvollisuus, mutta työnantajan vastaava velvollisuus on harkinnanvarainen. Sääntelyä toisaalta tasapainottavat 53 §:n 2 momentin säännökset edellytyksistä, joiden vallitessa viranhaltijaa ei velvoiteta korvaamaan työnantajan oikeudenkäyntikulua.

Säännöksiä viranhaltijan korvausvelvollisuudesta sovelletaan myös sellaiseen henkilöön, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta. Tällaisesta tilanteesta on perustelujen mukaan kysymys esimerkiksi silloin, kun valittajana on viranhaltijaa edustavan ammattijärjestön luottamusmies tai järjestön toimihenkilö. Tarkoitus on, että kunnallisvalituksen tehneen kunnan jäsenen korvausvelvollisuus määräytyy hallintolainkäyttölain säännösten perusteella. Ehdotettu säännös muun henkilön korvausvelvollisuudesta on tämän tavoitteen kannalta pulmallisen tulkinnanvarainen, kun sääntely koskee jokaista, jonka "on katsottava" valittaneen viranhaltijan puolesta.

Lakiehdotuksen 53 §:n 1 momentin sääntely oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ei edellä esitetyn perusteella ole hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n säännösten kanssa yksilön oikeusturvasta. Valiokunta pitää siksi tärkeänä lakiehdotuksen muuttamista niin, että oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan pääsäännön mukaan hallintolainkäyttölain 74 §:n säännöksiä. Estettä ei valiokunnan mielestä kuitenkaan ole sille, että lailla rajoitetaan viranhaltijan korvausvelvollisuutta hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentista poikkeavasti siten kuin lakiehdotuksen 53 §:n 2 momentissa on ehdotettu säädettäväksi.

Muita seikkoja

Työstä erottamisen perusteet. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Lakiehdotuksen säännökset irtisanomisperusteista (34, 35 ja 37 §), virkasuhteen purkamisesta (41 §), lomauttamisen perusteista (30 §), virantoimituksesta pidättämisestä (47 §) ja koeajasta (8 §) ovat tältä kannalta ongelmattomia (PeVL 11/1996 vp, PeVL 41/2000 vp, s. 7).

Kelpoisuusvaatimuksista poikkeaminen. Henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen säädetyistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos kunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa 6 §:n 2 momentin nojalla niin päättää. Perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnan asukkaiden itsehallinto puoltaa kunnan verraten väljää mahdollisuutta poiketa lain tällaisista säännöksistä. Esityksen perustelujen mukaan lain vaatimuksista voitaisiin poiketa esimerkiksi silloin, kun virkaan kuuluvat tehtävät on välttämättä hoidettava eikä määräaikaiseen virkasuhteeseen ole työvoimapulan takia saatavissa kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöä. Tähän tapaan supistavasti tulkittuna ja sovellettuna säännös ei ole valtiosääntöoikeuden kannalta ongelmallinen.

Yhdistymisvapaus. Lakiehdotuksen 54 § sisältää säännöksiä viranhaltijan yhdistymisvapaudesta. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun yhdistymisvapauteen sisältyy muun muassa oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys. Tähän nähden ehdotuksessa on aiheettomasti käytetty kriteeriä "luvallinen", mikä on syytä poistaa tekstistä (PeVL 41/2000 vp, s. 8/I).

Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi. Työnantaja voi kuntalain muutettavaksi ehdotetun 46 §:n mukaan muuttaa virkasuhteen työsuhteeksi, jos viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä ja työnantaja on tarjonnut viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä antanut viranhaltijalle kirjallisen selvityksen työnteon keskeisistä ehdoista. Tällöin työsuhde syntyisi työnantajan yksipuolisella päätöksellä eikä työntekijän ja työnantajan sopimuksella.

Perustuslailla ei suoranaisesti suojata virkattai muun palvelussuhteen säilymistä laadultaan muuttumattomana. Sen sijaan esimerkiksi perus-

tuslain 18 §:n 3 momentissa suojataan palvelussuhteen pysyvyyttä. Ehdotus ei ole tältä kannalta ongelmallinen. Sopimusvapauteen puuttumiselle on palvelussuhteen pysyvyyden turvaamiseen liittyvät ja siten hyväksyttävät perusteet. Sääntely on riittävän täsmällistä ja oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaista. Olennaista on, että virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi ei heikennä alkuperäisen palvelussuhteen ehtoja. Selvyyden vuoksi 46 §:n viimeistä virkettä on

kuitenkin aiheellista täydentää niin, että virkasuhde muuttuu pykälässä mainitussa tarjouksessa tarkoitetuksi työsuhteeksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 7 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Marjukka Karttunen /kok	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.