

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2000 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2000 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 1/2000 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 3/2000 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- neuvotteleva lakimies Outi Raitoaho, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Jukka Kauppala, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry edustaen AKAVA-JS ry:tä
- lakiosaston päällikkö Matti Koskinen, Kuntalan ammattiliitto KTV ry
- lakimies Inka-Liisa Ahokas, Kunnallisvirkamiesliitto KVL ry edustaen Kunta-alan unionia
- lakiasiamies Jari Järvi, Tekniikan ja Peruspalveluiden Neuvottelujärjestö KTN ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen mukaan kuntalakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset, joilla laki saatetaan vastamaan Suomen uutta perustuslakia. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevat virkasäännön määräykset ehdotetaan otettaviksi lain tasolle niiden asiasisältöä muuttamatta. Nämä virkasäännön määräykset koskevat yleistä virantoimitusvelvollisuutta, viranhaltijan siirtämistä toiseen virkaan sekä rajoituksia asuinpaikkaan ja velvollisuutta asua virka-asun-

nossa. Lisäksi ehdotetaan valtuutusta virkasäännöllä määrättävistä asioista täsmennettäväksi perustuslaissa edellytetyllä tavalla. Määräykset voisivat koskea sivutoimea, lisä-, yli-, sunnuntai-, ilta- ja yötyön sekä varallaolon suorittamisvelvollisuutta, virkasuhteesta johtuvan etuuden erityistä vanhentumisaikaa ja palvelussuhdetodistusta sekä eräitä teknisiä yksityiskohtia, joihin ei liity harkintavallan käyttöä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Virkasäännöstä

Hallituksen esityksestä ilmenee oikeusministeriön huomauttaneen lakiehdotuksen valmistelun aikana, että esitysluonnos ei ole riittävä ja että virkasääntö sisältää muitakin perustuslain mukaan lain alaan kuuluvia säännöksiä virkamiesten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Esityksestä ilmenee myös, että pääsopijajärjestöt ovat huomauttaneet, ettei uudistus ole riittävä ja se tulisi ulottaa myös muihin määräyksiin, jotka koskevat viranhaltijan oikeusaseman perusteita.

Esityksessä katsotaan, että laajemman uudistuksen valmisteluun ei ole huomioon ottaen uuden perustuslain voimaantuloajan ollut vielä mahdollisuuksia. Perustelujen mukaan sen selvittäminen, missä laajuudessa kokonaisuutena olisi säädettävä lain tasolla kunnallisen viranhaltijan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, on laaja ja uusi asiakokonaisuus.

Perustuslain 80 §:ssä ovat säännökset asetusten antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän 1 momentissa, jossa säädetään asetuksenantovallan käyttämisestä, on tietyt asiat pidätetty laissa säädettäväksi: "Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan." Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on perustuslain esitöiden mukaan ymmärrettävä 80 §:n 1 momentissa laajasti, ja tämä käsite kattaa nimenomaisen maininnan mukaan virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp). Käsiteltävänä olevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta pitääkin selkeänä lähtökohtana, että myös kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman perusteista pitää säätää kattavasti lailla. Virkasäännöllä voi tässä suhteessa olla vain lakia täydentävä rooli.

Perustuslakivaliokunta, joka on arvioinut virkasäännön määräyksiä perustuslain lainsäädäntövallan ja kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten kannalta, katsoo edelleen lausunnos-

saan, 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.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen viidestä pykälästä neljään sisältyy säätämistä koskeva huomautus. Lakiehdotus on myös säännöskohtaiset niukat perustelut huomioon ottaen osoittautunut valmistelultaan puutteelliseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että uuden perustuslain voimaantuloaika on ollut tiedossa niin pitkään, että kunnallisen ja kokonaisvaltaisen lainvalmistelun edellytykset ovat valiokunnan käsityksen mukaan olleet olemassa. Tosiasiallisesti uutta sääntelyä olisi tarvittu vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen säätämisen yhteydessä.

Hallintovaliokunta on kuitenkin lopulta päättynyt lakiehdotuksen hylkäämisen sijasta hyväksymään ne pykälät, joiden kohdalla tämä on mahdollista, vaikka sääntelykokonaisuus jää tällä tavoin vajaaksi. Nyt hyväksyttävät säännökset on siirrettävä kokonaisvaltaisemman valmistelun jälkeen pois kuntalaista (365/1995). Tältä osin viitataan myös jäljempänä lausuttuun.

Kunnallisen viranhaltijan oikeusaseman sääntelystä

Kunnallisen viranhaltijan oikeusasemaa koskevat kuntalain säännökset ovat niukat, mikä onkin asianmukaista kuntalain luonne huomioon ottaen. Henkilöstöä koskeva perussäännös on lain 44 §:ssä.

Kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetussa laissa (484/1996) on säädetty niistä palvelussuhdeturvaan kuuluvista ehdoista, joista aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin (969/1995) mukaan tuli säätää lailla. Tämän säännöksen mukaan ketään

ei saanut ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään.

Uuden perustuslain tultua voimaan on lain ta-
soista viranhaltijoiden asemaa koskevaa säänte-
lyä täydennettävä merkittävästi. Hallintovalio-
kunta kiirehtii kunnallisten viranhaltijoiden oi-
keusaseman järjestämistä kattavasti lailla.

Hallintovaliokunta katsoo, että kunnallista vi-
ranhaltijaa koskevat säännökset ja nykyiset vir-
kasääntöjen määräykset tulee koota kolmikan-
taisen valmistelun pohjalta kunnallisen viranhalti-
ijan palvelussuhdeturvasta annetun lain sään-
nösten kanssa valtion virkamieslain tavoin ja sen
kirjoittamistapaa noudattaen yhteen lakiin, joka
sisältää kunnallisen viranhaltijan oikeuksia ja
velvollisuuksia koskevat säännökset. Tähän
kunnallisen viranhaltijan asemaa koskevaan
lainsäädäntöön on otettava myös kuntalaissa ny-
kyisin olevat virkasuhdetta koskevat säännökset
(*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunta pitää välttämättömänä, että val-
mistelutyöhön osoitetaan riittävät voimavarat.
Tehokkaalla valmistelulla lakiehdotus on saata-
va valmiiksi mahdollisimman pian. Kuntien kan-
nalta vallitsee ongelmallinen puutteellista sään-
telyä koskeva tila, joka on korjattava ensi tilassa.

Kuntien viranhaltijoiden oikeusasemaa kos-
kevan lakiehdotuksen valmistelun osalta valio-
kunta viittaa palvelussuhdeturvalakiin liitty-
vään mietintöönsä (HaVM 10/1996 vp). Kysei-
sessä mietinnössä todetaan, että palvelussuhde-
turvalain sääntelytapa on sikäli ongelmallinen,
että siinä on noudatettu pitkälti työsopimuslain
(320/1970) kirjoittamistapaa. Parempi vaihtoehto
olisi ollut seurata uuden valtion virkamieslain
(750/1994) kirjoittamistapaa. Sanotussa laissa
virkasuhdetta ja työsuhdetta koskevaa sääntelyä
on lähennetty toisiinsa, kuitenkin virkasuhteen
erityisluonteesta johtuvin poikkeuksin. Myös
kunnallisen viranhaltijan erityisaseman perus-
teita koskee muun muassa valtion virkamieslain
säättämiseen liittyvän hallintovaliokunnan mie-
tinnön (HaVM 5/1994 vp) yleisten kannanotto-
jen kohta 1.2.

Yksityiskohtaiset perustelut

Virantoimitusvelvollisuus (44 a §)

Lakiehdotuksen 44 a § sisältää yleiset säännök-
set kunnan viranhaltijan virantoimitusvelvolli-
suudesta. Kunnan edun vastainen menettely on
vaikeasti määriteltävissä, ja tämä kriteeri jää la-
kiehdotuksessa siksi merkitykseltään ja sisällöl-
tään varsin avoimeksi. Perustuslakivaliokunnan
lausunnossaan 44 a §:n 2 momentin johdosta te-
kemään valtiosääntöoikeudelliseen huomautuk-
seen viitaten hallintovaliokunta ehdottaa mo-
mentista poistettavaksi sanat "taikka on kunnan
edun vastaista".

Asuinpaikka (44 c §) sekä virka-asunto ja muu luontoissuoritus (44 d §)

Lakiehdotuksen 44 c § sisältää yleissäännöksen
kunnan viranhaltijan velvollisuudesta asua niin
lähellä virantoimituspaikkaa, ettei virkatehtä-
vien hoitaminen kärsi asunnon etäisyydestä. Vi-
ranhaltija voitaisiin 44 d §:n nojalla velvoittaa
asumaan kunnan omistamassa tai hallitsemassa
huoneistossa, jos viran tai virkatehtävien tarkoi-
tusemukainen hoitaminen sitä vaatii.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnos-
saan, että 44 c ja 44 d §:n säännökset viranhalti-
ijan asumisvelvollisuudesta eivät ole sopusoin-
nussa perusoikeuksien yleisten rajoitusedelly-
tysten kanssa ja merkitsevät siksi sellaista perus-
oikeuden rajoittamista, joka on mahdollista to-
teuttaa vain perustuslain säättämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 44 d § koskee lisäksi viran-
haltijan velvollisuutta ottaa vastaa muitakin
luontoissuorituksia. Perustuslakivaliokunta to-
teaa tältä osin ehdotuksella olevan väljyydes-
sään kytkennän perustuslain 7 §:n 1 momentissa
turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Tämä-
kään ehdotus ei ole sopusoinnussa perusoikeus-
rajoituksen täsmällisyysvaatimuksen eikä suh-
teellisuusvaatimuksen kanssa, minkä takia se
voidaan säätää ainoastaan perustuslain säättämisy-
järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan tekemien säättämisy-
järjestyksestä koskevien huomautusten johdosta
hallintovaliokunta ehdottaa 44 c ja 44 d §:n pois-
tamista lakiehdotuksesta.

Virkasääntö (45 §)

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentin 2 ensimmäistä kohtaa kohdistuvat sillä tavoin kunnan viranhaltijan oikeusaseman perusteisiin, että niitä koskevan säännösvaltuuden uskomisen virkasäännön tasoon on ristiriidassa perustuslain kanssa. Hallintovaliokunta ehdottaa sanottujen kohtien poistamista momentista.

Lakiehdotuksen 45 §:n 3 momentin mukaan virkasäännössä annetaan myös määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä sekä palvelussuhdetodistuksesta. Kun otetaan huomioon se, että mallivirkasäännön 24 §:ssä määrätään jopa viranhaltijan palkkaerän tai muun edun vanhentumisesta, ollaan epäilyksittä virkamiehen oikeusaseman keskeisissä kysymyksissä. Tämän sisältöistä virkasäännössä tapahtuvaa sääntelyä ei hallintovaliokunta pidä asianmukaisena. Hallintova-

liokunta ehdottaa myös 45 §:n 2 momentin 3 kohdan poistamista lakiehdotuksesta.

Säätämisyjärjestys

Koska hallintovaliokunta on ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt säätämisyjärjestystä koskevat huomautukset, lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (valiokunnan muutosehdotus) ja

että hyväksytään yksi lausuma (valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

(poist.)

lisätään 17 päivänä maaliskuuta 1995 annettuun kuntalakiin (365/1995) uusi 44 a ja 44 b § seuraavasti:

44 a §

Virantoimitusvelvollisuus

(1 mom. kuten HE)

Viranhaltijan on vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa tasapuolisuuden tai hänen asemansaan olevalta viranhaltijalta kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa *(poist.)*.

44 b §

(kuten HE)

44 c, 44 d ja 45 §

(Poist.)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että kolmikantaisen valmistelun pohjalta annetaan eduskunnalle mahdollisimman pian valtion vir-

kamieslain tapaan ja sen kirjoittamista-paa seuraten hallituksen esitys laiksi kunnallisen viranhaltijan asemasta, johon kootaan kattavasti säännökset kunnallisen viranhaltijan oikeusasemasta.

Helsingissä 5 päivänä huhtikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäs. Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Paula Lehtomäki /kesk
Hannes Manninen /kesk

Kirsi Ojansuu /vihr
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

HaVM 9/2000 vp — HE 1/2000 vp