

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta. Ehdotettu laki liittyy vuonna 1995 uudistettuihin hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin. Niihin sisältyy uutena säännöksenä kielto erottaa ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Säännös koskee kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, siis myös esimerkiksi kunnallista virkasuhdetta. Ehdotetulla lailla toteutetaan hallitusmuodon vaatimus palvelussuhdeturvan järjestämisestä lakisäänteisesti. Ehdotetun lain voimaantulon jälkeen kunnallisten viranhaltijoiden asema ei enää virkasuhteen päättymisen osalta määräydy johtosääntötaimisen virkasäännön eikä myöskään virkaehtosopimuksen perusteella.

Kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhdeturva määräytyy ehdotetun lain mukaan lähes vastaavalla tavalla kuin kuntien työsuhteisella henkilöstöllä. Näin ollen virkasuhteen irtisanomisperusteet jakautuvat viranhaltijasta johtuviin irtisanomisperustei-

siin ja taloudellisiin ja tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin. Merkittävimpänä erona aikaisempaan on, että pelkästään viran lakkauttaminen ei enää ole viranhaltijan irtisanomisperuste. Ehdotukseen sisältyy uusiina säännöksinä muun muassa mahdollisuus virkasuhteen purkamiseen sekä velvollisuus tarjota toista virkaa taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanotulle viranhaltijalle. Erona työsuhteiseen henkilöstöön verrattuna on, että lakiehdotuksen mukaan virkasuhde jatkuisi edelleen niissä tilanteissa, joissa virkasuhteen päättymisen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman ehdotetussa laissa säädettyä perustetta.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset laeiksi kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n ja kuntalain 45 §:n muuttamisesta.

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

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila	3
2.1. Yleistä	3
2.2. Kunnallista henkilöstöä koskeva lainsäädäntö	4
2.3. Kunnallinen sopimusjärjestelmä	4
2.4. Määräaikaisen palvelussuhteen käyttö	5
2.5. Viranhaltijan lomauttaminen	6
2.6. Virkasuhteen lakkaaminen	7
2.7. Virantoimituksesta pidättäminen	13
2.8. Rikosoikeudellinen viraltapano	13
2.9. Muutoksenhaku ja virkasuhteen palautuminen	14
2.10. Tasapuolinen kohtelu	15
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	15
4. Esityksen hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset	16
5. Asian valmistelu	16
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	17
1. Lakiehdotusten perustelut	17
1.1. Laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta	17
1.2. Kunnallinen virkaehtosopimuslaki	22
1.3. Kuntalaki	23
2. Voimaantulo	23
3. Säättämisyjärjestys	23
LAKIEHDOTUKSET	25
1. Laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta	25
2. Laki kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n muuttamisesta	31
3. Laki kuntalain 45 §:n muuttamisesta	32
LIITE	33
Rinnakkaistekstit	33
2. Laki kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n muuttamisesta	33
3. Laki kuntalain 45 §:n muuttamisesta	34

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa oli vuonna 1994 noin 411 000 henkilöä. Henkilöstöstä noin 55 % oli virkasuhteessa ja noin 45 % työsuhteessa.

Valtioneuvosto asetti 21 päivänä maaliskuuta 1991 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi kunnallislaki. Mietinnössään (komiteanmietintö 1993:33) kunnalliskomitea ehdotti siirryttäväksi yhteen palvelussuhdelajiin, kunnalliseen työsuhteeseen, josta komitean ehdottamassa kuntalaissa olisi ollut perussäännös. Kunnallinen työsuhtesuhde olisi ollut mahdollisimman lähellä työmarkkinoilla yleisesti käytössä olevaa työsuhdetta. Uudistusehdotuksen tarkoituksena oli tehostaa kuntien toimintaa, yksinkertaistaa hallintoa sekä saattaa kunnan palveluksessa olevat oikeudellisesti yhdenvertaiseen asemaan.

Sisäasiainministeriö asetti 15 päivänä loka-kuuta 1993 työryhmän selvittämään mahdollisuuksia siirtää kunnallishallinnossa yhteen palvelussuhteeseen samanaikaisesti valmisteltavana olevan uuden kuntalain voimaantulon yhteydessä sekä tekemään ehdotukset sen toteuttamiseksi tarvittaviksi lain säännöksiksi. Työryhmä ei saavuttanut yksimielisyyttä asiassa. Työryhmässä oli esillä kaksi mallia: toisaalta virka- ja työsuhtejärjestelmän kehittäminen ja toisaalta siirtyminen työsuhtejärjestelmään.

Hallituksen esitykseen kuntalaiksi (HE 192/1994 vp) ei sisältynyt ehdotusta yhteen palvelussuhteeseen siirtymisestä. Kuntalain (365/95) 44 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virka- tai työsuhtesuhteessa kuntaan. Virka perustetaan kunnan viranomais tehtäviä varten. Työsuhtesuhteesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Kuntalaki tuli pääosin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1995 ja sillä kumottiin kunnallislaki (953/76).

Perusoikeusuudistuksen osana 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tulleen hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin (969/95) mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännös korostaisi työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä heikomman osapuolen suojaa. Säännös edellyttää, että laissa on mainittava työsuhteen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoo tällöin myös ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä koskevasta hallitusmuodon säännöksestä johdettu mielivallan kieltö. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen. Säännös koskee kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, siis myös esimerkiksi virkasuhdetta julkisyhteisöön.

Eduskunnan hallintovaliokunta edellytti mietinnössään hallituksen esitykseen kuntalaiksi (HaVM 18/1994 vp) hallituksen huolehtivan siitä, että pikaisesti valmistellaan, mahdollisuuksien mukaisesti kolmikantaisesti, lakiehdotus ainakin kunnan viranhaltijoiden irtisanomisperusteista ja muusta palvelussuhdeturvasta. Valiokunta totesi edellä sanotun olevan tarpeen muun muassa perusoikeusuudistuksen johdosta ja ottaen huomioon kansalaisten yhdenvertaisuus. Palvelussuhdeturvaa ei voida enää vastaisuudessa jättää virkasäännön varaan. Valiokunta katsoi, että kunnan viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskeva laki tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian.

Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen kuntalaiksi hallituksen huolehtivan siitä, että pikaisesti valmistellaan, mahdollisuuksien mukaisesti kolmikantaisesti, lakiehdotus ainakin kunnan viranhaltijoiden irtisanomisperusteista ja muusta palvelussuhdeturvasta.

Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen kuntalaiksi hallituksen huolehtivan siitä, että pikaisesti valmistellaan, mahdollisuuksien mukaisesti kolmikantaisesti, lakiehdotus ainakin kunnan viranhaltijoiden irtisanomisperusteista ja muusta palvelussuhdeturvasta.

2. Nykytila

2.1. Yleistä

Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa virkasuhteinen on julkisyhteisöön nähden alistetussa asemassa. Virkasuhteen tarkoituksena on tiettyjen julkisyhteisölle kuuluvien tehtävien hoitaminen. Nämä tehtävät voivat sisältää muun muassa julkisen vallan käyttämistä.

Kunnan palveluksessa olevien viranhaltijoiden oikeudellinen asema on järjestetty eri säännöksiin, määräyksiin ja osaksi eri sopimuksiin kuin kunnan palveluksessa olevien työntekijöiden. Kunnan työntekijöiden asema määräytyy samoin lainsäännöksiin kuin yksityisoikeudellisenkin työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden.

Valtion virkasuhteesta säädetään valtion

virkamieslaissa (750/94).

2.2. Kunnallista henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

Kunnallista virkasuhdetta sääntelevää, esimerkiksi valtion virkamieslakia tai työsopimuslakia (320/70) vastaavaa lakia ei ole olemassa. Kunnallista virkasuhdetta koskevat perussäännökset ovat kuntalaissa. Virkasuhdetta koskevat tarkemmat määräykset ovat kunkin kunnan ja kuntayhtymän virkasäännössä. Virkasuhdetta koskevia erityissäännöksiä on esimerkiksi peruskoululaissa (476/83) ja lukiolaissa (477/83).

Kuntalain 44 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virka- tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Virka perustetaan kunnan viranomais tehtäviä varten. Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Kuntalain 45 §:n mukaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimuksen lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä. Virkasäännössä annetaan myös yleiset määräykset muun muassa viranhaltijoiden ottamisesta ja erosta. Virkasäännöllä kunnanvaltuusto voi yksipuolisesti päättää viranhaltijoiden asemasta, oikeuksista ja velvollisuuksista siltä osin kuin virkasäännössä voidaan mainituista asioista määrätä. Virkasääntö on luonteeltaan pakollinen johtosääntö, joka tulee olla jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä ja siinä tulee olla määräykset ainakin kuntalain 45 §:ssä säädetyistä asioista. Virkasäännössä ovat muun muassa määräykset viran haettavaksi julistamisesta, viran täyttämisyjärjestyksestä, viranhaltijan yleisistä ja erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, viranhaltijan oikeuksien alkamisesta ja virantoimituksesta sekä virkasuhteen lakkaamisesta. Virkasääntö koskee kaikkia kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijoita. Joidenkin viranhaltijoiden osalta on kuitenkin virkasäännöstä poiketen sovellettava heistä annettuja erityisiä säännöksiä. Tällaisia viranhaltijoita ovat esimerkiksi peruskoulun ja lukion opettajat.

Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/93) 1 §:n 3 momentin mukaan kunnallinen työmarkkinalaitos voi antaa suo-

situksia yleisistä palvelussuhdetta koskevista asioista. Viimeisin suositus virkasäännöksi on annettu 15 päivänä toukokuuta 1995 (niinsanottu *mallivirkasääntö*). Kunnallisen työmarkkinalaitoksen antama suositus virkasäännöksi ei sido kuntia ja kuntayhtymiä vaan kukin kunta ja kuntayhtymä päättää virkasäännön sisällön omalla päätöksellään ottaen huomioon kuntalain 45 §:n säännökset. Kunnan ja kuntayhtymän virkasäännön määräyksiä ei voida soveltaa, jos ne ovat ristiriidassa lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännösten tai virkaehtosopimuksen määräysten kanssa. Kun mallivirkasääntöön aikaisemmin sisältyneistä eräistä asioista, esimerkiksi irtisanomisajoista, on sovittu voimassa olevassa virkaehtosopimuksessa, on mahdollista, että kunnan tai kuntayhtymän voimassa olevaan virkasääntöön sisältyy vielä virkaehtosopimuksen kanssa ristiriitaisia määräyksiä. Edellä sanottu huomioon ottaen kunta tai kuntayhtymä ei siis voi kuitenkaan näiltä osin soveltaa virkasääntönsä määräyksiä.

Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien työntekijöiden työsuhdetta sääntelee sama lainsäädäntö kuin yksityisen työnantajankin työntekijöitä. Työsuhde on säännelty työsopimuslaissa. Työsopimuslain perustarkoitus on työntekijän suojele työsuhteen vähimmäisehdot turvaavana säädöksenä muun muassa määräaikaisen työsuhteen käytössä ja työsopimuksen lakkaamisessa.

2.3. Kunnallinen sopimusjärjestelmä

Kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdot määräytyvät pääsääntöisesti kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) nojalla solmittujen virkaehtosopimusten mukaan. Kunnallisen virkaehtosopimuksen tarkoituksena on vahvistaa kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdot ja turvata työrauha. Virkaehtosopimus on palvelussuhteen ehtojen osalta sekä minimi- että maksimisopimus.

Virkaehtosopimuksella sovitaan viranhaltijan palvelussuhteen ehdoista, kuten palkkauksesta, säännöllisestä työajasta, vuosilomasta, virkavapauksista. Virkaehtosopimuslain mukaan palvelussuhteen ehtoja eivät kuitenkaan ole virastojen ja laitosten järjestysmuodon perusteet tai muu virkakoneiston järjestely, viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät tai sisäinen työnjako, työn johtaminen, työmenetelmät

eikä virkasuhteen tai siihen verrattavan palvelussuhteen syntyminen taikka niiden lakkaaminen, lukuun ottamatta irtisanomisaikaa ja irtisanomisperusteita.

Työehtosopimuksen tarkoituksena on sopia ehdoista, joita työsopimuksessa tai työsuhteessa muuten on noudatettava sekä turvata työrauha (työehtosopimuslaki; 436/46, 1 §). Työehtosopimus on työehtosopimuslain vaikiintuneen tulkinnan mukaan luonteeltaan minimisopimus, joten työsopimuksella on mahdollisuus sopia työntekijän kannalta paremmista palvelussuhteen ehdoista.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain ja kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain (670/70) mukaan virka- ja työehtosopimukset kuntien ja kuntayhtymien puolesta tekee kunnallinen työmarkkinalaitos.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 §:n perusteella tehdyssä pääsopimuksessa, joka on myös neuvottelu- ja muuta vastaavaa menettelyä koskeva työehtosopimus, annetaan kunnille ja kuntayhtymille oikeus tehdä myös itse virka- ja työehtosopimuksia eräistä asioista.

2.4. Määräaikaisen palvelussuhteen käyttö

Mallivirkasäännön 4 §:n mukaan vakainainen viranhaltija otetaan palvelukseen toistaiseksi. Vakainainen viranhaltija saadaan kuitenkin ottaa määräajaksi siinä tapauksessa, että siitä on laissa tai asetuksessa säädetty tai viran perustamisesta päättävä toimielin on niin päättänyt. Kuntalain 44 §:n mukaan viran perustamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty muu toimielin. Kuntalain 24 §:n perusteella valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi.

Mallivirkasäännön 4 §:ssä on edelleen määräykset viransijaisen, avoimen viran hoitajan, koeaikaisen ja tilapäisen viranhaltijan palveluskaudesta. Viransijainen otetaan palvelukseen määräajaksi kuitenkin enintään siksi ajaksi, kun vakinaisen viranhaltijan virantoimitus on keskeytyneenä. Mallivirkasäännön 4 §:n soveltamisohjoiden mukaan viransijaisuusmääräyksiä annettaessa pitäisi noudattaa soveltuvin osin työsopimuslain 2 §:n periaatteita. Viransijaisen palvelus päättyy aina määräajasta huolimatta ilman irtisanomista tai irtisanomisaikaa vakinaisen viranhaltijan palatessa virantoimitukseen. Korkein hallinto-oikeus on tosin äänestyspäätöksessään 29 päivänä marraskuuta 1991,

taltio n:o 4473, katsonut, että henkilön palvelussuhde on muodostunut toistaiseksi voimassa olevaksi kun hän on viransijaisuuksien lisäksi ollut useaan otteeseen ja pisimmillään lähes kuukauden yhtäjaksoisesti kaupungin palveluksessa olematta kenenkään viranhaltijan sijainen eikä häntä näin ollen oltu otettu palvelukseen vakinaisen viranhaltijan virkavapaan ajaksi.

Viransijaisen virkasuhde voidaan määrääjasta huolimatta irtisanooa molemmin puolin yleisillä irtisanomisperusteilla. Irtisanomisaika on 14 kalenteripäivää.

Avoimen viran hoitaja otetaan palvelukseen toistaiseksi tai määräajaksi ja tilapäinen viranhaltija joko määräajaksi tai määrätehtävää varten, kuitenkin enintään asianomaisen talousarviovuoden loppuun. Avoimen viran hoitajan virkasuhde päättyy kuitenkin aina silloin kun virka on täytetty vakinaisesti ja vakainainen viranhaltija on ryhtynyt virantoimitukseen. Avoimen viran hoitaja ja tilapäinen viranhaltija voidaan myös molemmin puolin irtisanooa yleisillä irtisanomisperusteilla. Tilapäisen viranhaltijan irtisanomisaika on 30 kalenteripäivää ja avoimen viran hoitajan 14 kalenteripäivää.

Koeaikainen viranhaltija otetaan palvelukseen enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Koeaikaa voidaan mallivirkasäännön mukaan käyttää vain henkilön suostumuksella virkaa vakinaisesti täytettäessä. Virkasuhde päättyy koeajan päätyttyä ellei virkaan otettava viranomainen ole viimeistään kaksi viikkoa ennen koeajan päättymistä päättänyt ottaa viranhaltijaa virkaan vakinaisesti. Koeaikainen viranhaltija voidaan myös irtisanooa 14 kalenteripäivän irtisanomisajalla yleisillä irtisanomisperusteilla.

Työsopimuslain 2 §:n mukaan työsopimus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi. Sopimusta pidetään määräaikaisena myös silloin, kun on sovittu määrätystä työstä tai työsuhteen kestämisajasta muutoin käy ilmi sopimuksen tarkoituksesta.

Määräaikainen työsopimus voidaan tehdä jos työn luonne, sijaisuus, harjoittelu tai muu näihin rinnastettava määräaikaista sopimusta edellyttävä seikka on siihen syynä. Edelleen määräaikainen sopimus voidaan tehdä jos työnantajalla on muu yrityksen toimintaan tai suoritettavaan työhön liittyvä perusteltu syy määräaikaisen sopimuksen solmimiseen. Määräaikainen sopimus voidaan tehdä kuitenkin aina jos työntekijä itse

tätä pyytää. Jos määräaikainen työsopimus on tehty muussa kuin edellä mainituissa tapauksissa tai jos määräaikaisia työsopimuksia on ilman pätevää syytä toistuvasti solmittu peräkkäin, pidetään sopimusta toistaiseksi voimassa olevana työsopimuksena.

Määräaikainen sopimus ei ole irtisanottavissa kuten toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Suullisesti tehty määräaikainen sopimus, joka on tarkoitettu olemaan voimassa vuotta pidemmän määräajan, on kuitenkin irtisanottavissa sen jälkeen kun vuosi on kulunut sopimuksenteosta.

Valtion virkamieslain 9 §:n mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Virkaan voidaan lisäksi nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii. Asetuksella voidaan lisäksi säätää viroista, joihin on aina nimitettävä määräajaksi.

Virkamiehellä, joka on ilman edellä mainittua perustetta nimitetty määräajaksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti nimitetty määräajaksi, on oikeus virkasuhteen virastoon päättyessä saada virastolta vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus, jos virkasuhde virastoon päättyy sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä tämän viraston virkamieheksi.

2.5. Viranhaltijan lomauttaminen

Viranhaltijan lomauttamisesta on määräykset kunnallisissa yleisissä virka- ja työehtosopimuksessa. Myös mallivirkasäännössä on määräykset viranhaltijan lomauttamisesta. Viranhaltijaa ei voida kuitenkaan lomauttaa virkasäännön lomauttamista koskevien määräysten perusteella silloin kun lomauttamista on sovittu virkaehtosopimuksella.

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan viranhaltija voidaan lomauttaa noudattaen soveltuvin osin työsopimuslain lomauttamista koskevia säännöksiä. Työsopimuslain 30 §:n mukaan työnantaja voi lomauttaa työntekijän työn tilapäisen vähentymisen vuoksi määräajaksi (enintään 90 päivää) tai työsopimuslain mukaisilla irtisanomis- tai purkamisperusteilla toistaiseksi tai mää-

rääjäksi. Lisäksi lomautus voi perustua sopimukseen. Viranhaltijan määräaikaisen tai toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen perusteena voi olla myös kunnan tai kuntayhtymän taikka sen kyseisen toimintayksikön kustannusten pakottava vähentämistarve. Lomautus voi koskea myös määräaikaista virkasuhdetta, joka on jatkunut keskeytymättä vähintään kuusi kuukautta.

Viranhaltijan lomautuksessa noudatetaan lisäksi kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen lomautuksen ennakkoilmoitusta, selvittelymenettelyä, lomautusilmoitusta ja lomautuksen siirtämistä sekä työvoiman vähentämisjärjestystä koskevia määräyksiä. Nämä sopimusmääräykset koskevat sekä viranhaltijoita että työntekijöitä.

Työnantajan on lomautuksen välttämättömyyden tultua hänen tietoonsa annettava lomautuksesta välittömästi ja mikäli mahdollista viimeistään kolme kuukautta ennen lomautuksen alkamista ennakkoilmoitus asianomaiselle luottamusmiehelle ja lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen henkilöön myös työvoimaviranomaiselle. Ennakkoilmoituksessa tulee mainita lomautuksen syy, arvioitu alkamisaika ja kesto sekä lomautettavien työntekijöiden arvioitu lukumäärä ammattiryhmittäin.

Ennen lomautusilmoituksen antamista työnantajan on neuvoteltava toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista niiden viranhaltijoiden tai heitä edustavan luottamusmiehen kanssa, joita asia koskee (selvittelymenettely).

Työnantajan on lomauttaessaan viranhaltijan noudatettava vähintään yhden kuukauden ilmoitusaikaa.

Muusta kuin viranhaltijasta johtuvasta syystä tapahtuneen lomauttamisen yhteydessä on mahdollisuuksien mukaan noudatettava sääntöä, jonka mukaan viimeksi irtisanotaan tai lomautetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnalle tärkeitä viranhaltijoita ja saman työnantajan työssä osan työkyvystään menettäneitä. Jos viranhaltijat ovat näillä perusteilla samanarvoisia, kiinnitetään huomiota myös viranhaltijan huoltovelvollisuuden määrään ja virkasuhteen kesto aikaan (etusijajärjestys).

Valtion virkamieslain 36 §:n mukaan virkamies voidaan lomauttaa jos viranomainen voisi irtisanoa virkamiehen lain 27 §:n 1 momentin mukaisilla perusteilla. Virkamies voidaan lomauttaa myös enintään 90 päivän ajaksi, jos virkamiehen tehtävät tai viraston

mahdollisuudet tarjota tehtäviä suoritettaviksi ovat tilapäisesti vähentyneet eikä asianomainen viranomainen voi kohtuudella järjestää virkamiehelle muita tehtäviä tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta samassa virastossa. Lomauttamisesta voidaan sopia toisinkin joko viranomaisen tai virkamiehen aloitteesta tai virkaehtosopimuksella. Jos viranomainen ennen lomautuksen päättymistä irtisanoo virkamiehen, virkamies on oikeutettu myös lomautuksen ajalta saamaan irtisanomisajan palkan, ei kuitenkaan jos irtisanominen on muutoksenhaun johdosta kumottu.

2.6. Virkasuhteen lakkaaminen

Yleistä

Määräykset viranhaltijan virkasuhteen lakkaamisesta sisältyvät kunnan tai kuntayhtymän virkasääntöön ja kuntalakiin (25 §, kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin). Säännökset peruskoulun opettajien virkasuhteen lakkaamisesta ovat peruskoululaissa ja lukion opettajien lukiolaissa. Lisäksi viranhaltijan viraltapanosta on säännöksiä rikoslaissa (rikoslaki, 2 luvun 1 § 2 mom. sekä 7 ja 10 §).

Työntekijän työsuhteen päättämistä koskevat säännökset (perusteet, menettelytavat, irtisanomisajat) ovat työsopimuslaissa. Lisäksi työehtosopimuksessa on näihin lakeihin pohjautuvia määräyksiä.

Viranhaltijan irtisanominen

Viranhaltijan irtisanomisperusteita koskevat määräykset ovat mallivirkasäännön 13 §:ssä. Virkasuhde voidaan molemmin puolin kirjallisesti irtisanoa päättymään irtisanomisajan kuluttua. Tämä koskee myös määräaikaisia tai määrätehtävää varten valittuja viranhaltijoita. Tässä suhteessa viranhaltijat ovat eri asemassa kuin työsopimussuhteiset työntekijät. Ennen kunnan tai kuntayhtymän suorittamaa irtisanomista varataan viranhaltijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Kunnan tai kuntayhtymän suorittaman irtisanomisen peruste on merkittävä pöytäkirjaan tai päätösluetteloon. Viranhaltijan irtisanominen voi perustua viranhaltijasta riippumattomiin tai hänestä aiheutuviin syihin.

Viranhaltija voidaan irtisanoa seuraavilla

asiallisilla perusteilla:

- 1) asianomainen virka lakkautetaan;
- 2) viranhaltija ei kykene asianmukaisesti suorittamaan virkatehtäviään;
- 3) viranhaltija huomautuksesta huolimatta toimii jatkuvasti tai olennaisesti vastoin virkavelvollisuuksiaan tahi jatkuvasti tai olennaisesti laiminlyö niitä; tai
- 4) viranhaltijan irtisanomiseen on muu viranhoidollisiin näkökohtiin perustuva erittäin painava syy.

Viran lakkauttamisessa kunnan tai kuntayhtymän valtuustolla tai johtosäännössä määrättyllä muulla toimielimellä on laaja harkintavalta. Syynä viran lakkauttamiseen voi olla esimerkiksi organisaatiomuutos, lainsäädännön muuttuminen tai taloudelliset syyt. Kunnalla tai kuntayhtymällä ei ole velvollisuutta ottaa irtisanottua viranhaltijaa takaisin palvelukseen vaikka kunta tai kuntayhtymä myöhemmin ottaisi henkilöstöä samoihin tai samankaltaisiin tehtäviin (vertaa työsopimuslaki, 42 a §).

Jos lakkautettavassa virassa on hoitaja, häntä pitää kuulla hallintomenettelylain (592/82) 15 §:n mukaisesti ennen lopullista lakkauttamispäätöstä. Viran lakkauttamispäätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta (kuntalaki, 98 §) ja viranhaltija voidaan irtisanoa.

Sellaisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan viranhaltijan, jonka virkasuhdetta varten ei ole perustettu virkaa (tilapäiset viranhaltijat ja tuntiopettajat), irtisanominen ei voi perustua viran lakkauttamiseen. Sen sijaan irtisanominen voi viranhaltijasta johtuvien syiden lisäksi perustua esim. opettajan opetustuntien vähentymiseen. Tällöin on kysymyksessä edellä tarkoitettu viranhoidollisiin näkökohtiin perustuva erittäin painava syy, joka on viranhaltijasta riippumaton.

Muun muassa opintovapaa (opintovapaalaki; 273/79) ja asevelvollisuuden suorittaminen (laki palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta; 570/61) eivät ole päteviä irtisanomisperusteita. Pätevää irtisanomisperustetta ei ole olemassa myöskään silloin, jos viranomainen on päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltansa käyttämällä väärin harkintavaltansa. Esimerkiksi jos viran lakkauttamisen ainoa peruste on se, että joku viranhaltija voidaan sanoa irti, kysymyksessä on ilmeinen harkintavallan väärinkäyttö. Virkojen perustamisen ja lakkauttamisen tulee perustua kunnan hal-

linnon tarpeisiin.

Mallivirkasäännön 13 §:ssä todetaan edelleen, että viranhaltijan irtisanomisen syynä ei voi olla ainakaan:

1) sairaus, vika tai vamma, ellei siitä ole ollut seurauksena viranhaltijan työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen;

2) raskaus eikä synnytys;

3) osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen; eikä

4) viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

Viranhaltijalla, jolle on myönnetty virkavapautta erityisäitiys-, äitiys-, isyys- tai vanhempainloman tai hoitovapaan vuoksi, on sama irtisanomissuoja kuin työntekijällä työ sopimuslain mukaan. Sama koskee viranhaltijaa, joka on raskaana tai joka tulee käyttämään oikeuttaan edellä tarkoitettuihin lomiin tai vapaaseen.

Viranhaltijan irtisanoo tai hänelle myöntää eron se viranomainen, joka päättää viranhaltijan ottamisesta, jollei johtosäännössä ole toisin määrätty. Viranhaltijalle tulee ennen irtisanomista varata tilaisuus tulla kuulluksi (mallivirkasääntö, 13 § ja hallintomenettelylaki, 15 §).

Luottamusmiehillä ja työsuojeluvaltuutetuilla on erityinen irtisanomissuoja. Kunnallisen yleisen virkaehtosopimuksen mukaan luottamusmiehenä toimivaa viranhaltijaa ei tämän tehtävän vuoksi saa siirtää ilman hänen suostumustaan huonompipalkkaiseen virkaan eikä luottamusmiestehtävien johdosta irtisanoa. Luottamusmiestä ei saa luottamusmiestehtävän vuoksi siirtää ilman pätevää syytä toiseen työhön.

Työnantaja voi irtisanoa luottamusmiehen virkasuhteen vain, jos niiden viranhaltijoiden tai työntekijöiden enemmistö, joiden luottamusmiehenä hän on, antaa siihen suostumuksen tai kun työ kokonaan päättyy eikä voida järjestää muuta työtä, joka vastaa hänen ammattitaitoaan. Luottamusmiehen irtisanomista koskevia määräyksiä sovelletaan myös pääluottamusmiehesdokkaaseen, jonka asettamisesta asianomainen yhdistys on kunnalle kirjallisesti ilmoittanut. Ehdokassuoja alkaa kuitenkin aikaisintaan kolme kuukautta ennen valittavana olevan pääluottamusmiehen toimikauden alkua ja päättyy muun kuin vaalissa valituksi tulleen osalta yhdistyksen todettua vaalituloksen. Irtisanomista koskevia määräyksiä sovelletaan myös pääluotta-

musmiehenä toimineeseen kuusi kuukautta hänen pääluottamusmiestehtävänsä päättymisen jälkeen.

Työsuojeluvaltuutetun irtisanomissuoja määräytyy työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain (131/73), työ sopimuslain 53 §:n 2 momentin sekä kunnallisen alan työsuojelusopimuksen mukaisesti. Työsuojeluvaltuutettu voidaan irtisanoa vain työ sopimuslain 53 §:n 2 momentissa mainituin edellytyksin (edustettavien enemmistön suostumus tai työn kokonaan loppuminen).

Viranhaltijan irtisanomista koskeva päätös on annettava hänelle tiedoksi kuntalain 95 §:n mukaisesti (erityistiedoksianto). Valitus aika alkaa kuluu pöytäkirjanotteen tiedoksi antamisesta lukien.

Työ sopimuslain mukaan toistaiseksi tehty tai muutoin toistaiseksi voimassa oleva työ sopimus voidaan molemmin puolin irtisanoa päättymään tietyn irtisanomisajan kuluttua tai, jos niin on sovittu tai laissa määrätty, irtisanomisaikaa noudattamatta.

Työnantaja voi irtisanoa työ sopimuksen ensinnäkin työntekijästä johtuvista syistä. Vaikka työnantaja irtisanoisi työ sopimuksen ilman laissa säädettyä perustetta, työntekijän työ suhde ei jatku. Työnantajalle voi syntyä tällöin vahingonkorvausvelvollisuus. Jos lainvastainen irtisanominen on tehty työntekijästä johtuvista syistä tuomioistuimella katsoessaan, että työ suhteen jatkamiselle on edellytyksiä, määrätä työnantajalle vaihtoehdoisen korvauksen sen varalta, että työnantaja antaa työ suhteen jatkua tai jo päättyneen työ suhteen palautua.

Työ sopimuslain mukaan työnantaja ei saa irtisanoa työ sopimusta työntekijästä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Laissa on lueteltu syitä, jotka eivät ainakaan ole tällaisia syitä: työntekijän sairaus, mikäli sairaudesta ei ole ollut seurauksena työntekijän työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen, työntekijän osallistuminen työtaisteluun, työntekijän poliittinen tai muu vastaava mielipide tai osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan. Raskaana olevaa työntekijää ei saa irtisanoa raskauden johdosta; irtisanomisen katsotaan johtuvan raskaudesta, jollei työnantaja muuta perustetta näytä. Myöskään niin sanottujen perhepoliittisten vapaiden aikana irtisanomisoikeutta ei ole.

Työ sopimuslain mukaan työnantajalla on työntekijästä johtuvien syiden lisäksi oikeus

irtisanoa toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, jos työ on vähentynyt taloudellisista, tuotannollisista tai muista niihin verrattavista syistä vähäistä suuremmassa määrin ja muutoin kuin tilapäisesti eikä työntekijää voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin. Laissa on lueteltu eräitä tapauksia, joissa perustetta irtisanomiseen ei ainakaan katsota olevan.

Työsopimuksen päättämismenettelystä säädetään työsopimuslain 3 a luvussa. Säännöksiä sovelletaan työsopimuksen irtisanomiseen ja purkamiseen. Luvussa säädetään työnantajan ja työntekijän kuulemisesta, työnantajan selvitysvelvollisuudesta sekä eräistä ilmoitusvelvollisuuksista. Lisäksi kunnallisissa työehtosopimuksissa on irtisanomista koskevia menettelytapamääräyksiä.

Irtisanomiseen taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla liittyvästä työntekijöiden irtisanomisjärjestyksestä, jota on selostettu edellä alajaksossa 2.5, on sovittu kunnallisissa työehtosopimuksissa. Luottamusmiehillä ja työsuojeluvaltuutetuilla on erityinen irtisanomissuoja. Irtisanomissuoja vastaa edellä viranhaltijoista sanottua. Työnantajan tekemä laittonkin irtisanominen johtaa pääsääntöisesti työsuhteen päättymiseen mutta voi johtaa työsopimuslain 47 f §:n tai 51 §:n mukaiseen korvauseuraamukseen.

Valtion virkamiesten irtisanomisperusteet on säännelty valtion virkamieslain 25 §:ssä (yksilöperusteet), 26 §:ssä (eräiden johtavien virkamiesten irtisanominen) ja 27 §:ssä (taloudelliset ja tuotannolliset perusteet).

Valtion virkamieslain 25 §:n mukaan viranomainen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Erityisen painavana syynä ei voida pitää ainakaan virkamiehen sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn pysyvä ja olennainen heikentyminen. Irtisanominen edellyttää tällöin lisäksi, että virkamiehellä on sairauden, vian tai vamman perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Erityisen painavana syynä ei myöskään voida pitää virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun eikä virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan. Viranomainen ei saa irtisanoa virkamiehestä raskauden tai perhepoliittisten vapai-

den vuoksi. Asiaa koskeva virkamieslain 25 §:n 5 momentti vastaa työsopimuslain 37 §:n 5 momentin säännöstä.

Virkamiehen taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvan irtisanomisen perusteet on säännelty virkamieslain 27 §:ssä. Viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies, jos virasto tai se yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa tai virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettaviksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät. Edellä tarkoitettua perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä viraston toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia. Perustetta irtisanomiseen ei myöskään ole silloin kun irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä virastossa tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua tai irtisanomisen syyksi on ilmoitettu kone- tai laitehankinnat, mutta virkamies olisi ammattitaitoonsa nähden voitu tai voitaisiin viraston toimesta kouluttaa näiden koneiden ja laitteiden käyttöön eikä silloin kun irtisanomisen syyksi on ilmoitettu henkilöstön vähentämisestä aiheutuva kustannussäästö, mutta tämä säästö on niin vähäinen, että sitä ei voida pitää viraston ja virkamiehen olosuhteet huomioon ottaen irtisanomisen todellisenä syynä.

Viranomaisella ei kuitenkaan ole oikeutta irtisanoa virkamiehestä taloudellisella tai tuotannollisella perusteella, jos virkamies voidaan samassa virastossa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin taikka jos virka valtion virkamieslain 5 §:n nojalla siirretään toiseen virastoon. Milloin virkamies on irtisanottu muista kuin virkamiehestä johtuvista syistä ja se virasto, jonka virasta virkamies irtisanottiin, 24 kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä tarvitsee työvoimaa samoihin tai samanlaisiin tehtäviin, tulee asianomaisen viraston tiedustella paikalliselta työvoimaviranomaiselta, onko entisiä virkamiehiä etsimässä tämän viranomaisen välityksellä työtä, ja myönteisessä tapauksessa tarjota tehtävää tai virkaa. Viraston, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö edellä tarkoitettua velvollisuuden täyttämisen, on korvattava virkamiehelle näin aiheuttamansa vahinko.

Viranhaltijan irtisanomisaika

Viranhaltijan irtisanomisajoista on määräykset kunnallisessa yleisessä virka- ja työsopimuksessa. Kunnan tai kuntayhtymän irtisanoessa vakinaisen viranhaltijan virkasuhteen irtisanomisaika on:

1) 90 kalenteripäivää, jos viranhaltijan ottaminen kuuluu valtuustolle ja jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä enintään viisi vuotta;

2) kaksi kuukautta, jos viranhaltijan ottaminen ei kuulu valtuustolle ja jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä enintään viisi vuotta;

3) kolme kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli viisi vuotta mutta enintään yhdeksän vuotta;

4) neljä kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli yhdeksän vuotta mutta enintään 12 vuotta;

5) viisi kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli 12 vuotta mutta enintään 15 vuotta; ja

6) kuusi kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli 15 vuotta.

Vakinaisen viranhaltijan irtisanoessa virkasuhteensa irtisanomisaika on:

1) 90 kalenteripäivää, jos viranhaltijan ottaminen kuuluu valtuustolle;

2) kaksi kuukautta, jos viranhaltijan ottaminen ei kuulu valtuustolle ja jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli 10 vuotta; ja

3) muussa tapauksessa kuukausi.

Tilapäisen viranhaltijan irtisanomisaika on molemmin puolin 30 kalenteripäivää ja väliaikaisen viranhaltijan 14 kalenteripäivää.

Irtisanomisessa saadaan viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella noudattaa lyhyempää irtisanomisaikaa kuin edellä on mainittu. Virkasuhde lakkaa irtisanomisen johdosta, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun. Edellä mainittu irtisanomisaika on irtisanomisessa noudatettava vähimmäisaika.

Toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin liittyy yleensä irtisanomisaika, jonka pituus on sopimuksenvarainen asia. Työsopimuslain perusteella irtisanomisaika voidaan sopia enintään kuudeksi kuukaudeksi. Työsopimuslaissa (38 §) on säädetty vähimmäisirtisanomisajat työnantajan irtisanoessa työntekijän siinä tapauksessa, ettei muusta ole sovittu. Nämä irtisanomisajat vastaavat virkasäännön mukaisia irtisanomisaikoja lukuunottamatta valtuuston valitsemien viran-

haltijoiden irtisanomisaikoja. Valtion virkamieslain 30 §:n säännökset irtisanomisajoista vastaavat työsopimuslain mukaisia irtisanomisaikoja.

Virkasuhteen lakkaaminen ilman irtisanomista

Mallivirkasäännön 14 §:n mukaan virkasuhde lakkaa ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa:

1) kun määräaika, joksi viranhaltija on otettu, on kulunut loppuun;

2) kun määrätehtävää varten otetun viranhaltijan tehtävä on suoritettu; tai

3) sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltija täyttää virkasäännön 15 §:ssä määrätyn eroamisiän; tai

4) kun Kuntien eläkevakuutus on päätöksellään myöntänyt viranhaltijalle toistaiseksi työkyvyttömyyseläkkeen, sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltijan ehdoton oikeus palkan saamiseen virkavausajalta on päättynyt tai jos kunta tai kuntayhtymä on saanut mainitusta eläkepäätöksestä tiedon myöhemmin, tiedoksisaantikuukauden päättyessä;

5) kun asianomainen viranomaislainen päättää olla vahvistamatta ehdollista valintaa, vahvistamattajättämisspäätöksen tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä lukien. Virkaan valinta suoritetaan mallivirkasäännön 8 §:n mukaan mahdollisena, ellei virkaan valittavaa henkilöä koskevaa hyväksyttävää lääkärintodistusta ole käytettävissä virkaa täytettäessä. Valinnan suorittanut viranomaislainen toteaa vaalin rauenneeksi, jos ehdollisesti toimitettua vaalia ei esitetyn lääkärintodistuksen perusteella voida katsoa mahdolliseksi vahvistaa.

Mallivirkasäännön 15 §:n mukaan viranhaltijan eroamisia on hänen vanhuuseläkeikänsä. Viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella virkaan ottava viranomaislainen voi myöntää hänelle oikeuden pysyä virassa määräajan eroamisiän saavuttamisen jälkeen, jos viranhaltija edelleen kykenee asianmukaisesti hoitamaan virkatehtävänsä. Virassapysymisoikeutta on haettava kirjallisesti niin, että asiaa koskeva päätös voidaan tehdä hyvissä ajoin ennen kuin viranhaltija saavuttaa eroamisiän.

Kunnan tai kuntayhtymän vakinaiselle tai tilapäiselle viranhaltijalle annettu määräys hoitaa avointa virkaa tai viransijaisuutta voi-

daan milloin tahansa peruuttaa ja asianomainen on velvollinen siirtymään välittömästi takaisin entiseen virkaansa tai virkasuhteeseensa siihen kuuluvin palkkaeduin. Annettu peruutus tulee voimaan heti mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Vakinaiselle tai tilapäiselle viranhaltijalle annettu määräys hoitaa väliaikaisena avointa virkaa tai viransijaisuutta voidaan peruuttaa muun muassa silloin, kun viranhaltijan virantoimitus keskeytyy esimerkiksi virkavapauden tai vuosiloman vuoksi.

Viranhaltijan virkasuhde ei katkea hänen siirtyessään välittömästi kunnan tai kuntayhtymän virasta toiseen. Jos viranhaltija valitaan kunnan tai kuntayhtymän toiseen virkaan, tapahtuu siirtyminen uuteen virkaan vaalin jälkeen toiseksi alkavan kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä, elleivät asianomaiset viranomaiset yhtäpitävästi viranhaltijan suostumuksella toisin päättää.

Virkasuhde on itsestään lakannut, jos viranhaltija on luvattomasti tai hyväksyttävästi estettä ilmoittamatta ollut poissa virantoimituksesta yhtäjaksoisesti yli seitsemän kalenteripäivää. Irtisanomiseen oikeutetun viranomaisen on tällöin päätöksellään viipymättä todettava virkasuhteen lakkaaminen. Viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin virkasuhde todetaan lakanneeksi. Viranhaltijan virkasuhde ei lakkaa edellä mainitun määräyksen perusteella vaikka poissaolo kestäisi yli seitsemän kalenteripäivää, jos viranhaltijalla on ollut laillinen este poissaoloon eikä hän ole voinut tästä ilmoittaa työnantajalle. Laillinen este voi olla esimerkiksi tapaturman vuoksi sellaiseen tilaan joutuminen, ettei työnantajalle ilmoittaminen ole ollut mahdollista. Jos virkasuhde on ehditty poissaolon vuoksi todeta lakanneeksi ja myöhemmin ilmenee laillinen este, virkasuhteen lakkaaminen peruuntuu.

Työsopimuslain 36 §:n mukaan määräajaksi tehty tai muutoin määräaikaisena pidettävä sopimus lakkaa sovitun työkauden päättyessä ilman irtisanomista, jollei toisin ole sovittu. Voimassa olevien kunnallisten työehtosopimusten mukaan työsuhde lakkaa ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa, kun asianomainen eläkelaitos on päätöksellään myöntänyt työntekijälle työkyvyttömyyseläkkeen.

Valtion virkamieslain 25 §:n 6 momentin mukaan määräaikaisen virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista määräajan kuluttua loppuun. Samoin virkasuhde päättyy ilman irtisanomista 35 §:n 3 mo-

mentin mukaan sen kuukauden päättyessä, jonka aikana virkamies saavuttaa eroamisiän. Virkamiesten yleinen eroamisiä on 1 päivästä tammikuuta 1996 lukien 65 vuotta. Tuomarin eroamisiä on 67 vuotta. Asetuksella voidaan säätää, että virassa, jonka laatu sitä vaatii, eroamisiä on yleistä eroamisiäkää alempi.

Työ- ja virkasuhteen purkaminen

Kunnallisen viranhaltijan virkasuhdetta ei voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaan ole mahdollista purkaa. Kunnallislain mukaan kunnan virkasäännössä tuli olla määräykset kurinpidollisesta viraltapanosta, joka merkitsi virkasuhteen päättämisen välittömästi. Heinäkuun alusta 1995 voimaan tullut kuntalaki ei enää sisällä säännöksiä kurinpitomenettelystä.

Työsopimuslain 43 §:n mukaan työsopimus voidaan heti purkaa, jos tärkeä syy sitä vaatii. Työsopimuslain mukaan tällaisena syynä on pidettävä sellaista toisen asianomaisen laiminlyöntiä tai käyttäytymistä tai sellaista ensi sijassa tämän vahingonvaaran piiriin luettavaa olosuhteiden muutosta, jonka johdosta toiselta ei voida kohtuuden mukaan vaatia sopimussuhteen jatkamista. Työsopimuslaissa on esimerkinomaisesti lueltu eräitä tapauksia, joissa purkuoikeus saattaa olla olemassa, mikäli yleisedellytys eli tärkeä syy täyttyy. Purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole jo aikaisemmin menettänyt merkitystään, viikon kuluttua siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui.

Purkamisoikeutta koskevia säännöksiä ei voida työsopimuslain 43 §:n 4 momentin mukaan soveltaa laillisesti ja työehtosopimuksen määräyksiä rikkomatta toimeenpannusta työlakosta tai -sulusta johtuvaan työn keskeytymiseen. Lakon ja työsulun toimeenpanemista rajoittavat työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain (420/62) säännökset. Rajoituksia voi olla myös työehtosopimuksissa. Jos lakko tai työsulku on toimeenpantu mainittuihin lakeihin sisältyvien säännösten tai työehtosopimusten määräysten vastaisesti, työsopimus voidaan purkaa, jos purkamisen edellytykset muutoin ovat olemassa eli syytä voidaan pitää riittävän tärkeänä työnantajan ja kokonaisarvioinnin kannalta, työsopimuslain 43 §:n 1-3 momentin mukaisessa järjestyksessä. Muiden työtaistelutoimenpiteiden, kuten osittaisen työstä kieltäytymisen tai työtahdin hidasta-

misen, perusteella työsopimus voidaan purkaa yleisten purkuedellytysten vallitessa.

Työnantajalla on oikeus käsitellä työsopimusta purkautuneena, jos työntekijä on ollut poissa työstä vähintään viikon eikä sinä aikana ole ilmoittanut pätevää estettä.

Jos työsuhde on työnantajan taholta päätetty purkamalla ja niin, että purkaminen on tehty ilman työsopimuslain 43 §:ssä säädettyjä perusteita, voi työnantaja joutua lain 51 §:n mukaisesti korvaamaan siten aiheuttamansa vahingon. Jos on kyse toistaiseksi voimassa olevasta työsopimuksesta, jonka osalta irtisanominen olisi ollut mahdollista ja purkamiseen ei ole ollut edes laillista irtisanomisperustetta, joutuu työnantaja maksamaan vahingonkorvauksen sijasta 47 f §:ssä tarkoitetun korvauksen. Myös työntekijä voi joutua vahingonkorvausvastuuseen purkaessaan työsopimuksensa laittomasti, jos tästä aiheutuu työnantajalle vahinkoa.

Valtion virkamiehen virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole jo aikaisemmin menettänyt merkitystään, kahden viikon kuluttua siitä, kun viranomais sai tiedon purkamisen aiheesta tai, jos syy on jatkuva, siitä kun saatiin tieto sen lakkaamisesta. Jos purkamista kohtaa pätevä este, saadaan purkaminen toimittaa kahden viikon kuluessa esteen lakkaamisesta.

Jos purkamista on lykätty asian esitutkinnan tai muun asian vaatiman selvityksen hankkimisen vuoksi, saadaan purkaminen toimittaa kahden viikon kuluessa siitä, kun esitutkinta lopetettiin tai selvitys on hankittu, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui.

Peruskoulun ja lukion opettajien virkasuhteen lakkaaminen

Peruskoulun viroista ja viranhaltijoista sekä tuntiopettajista on voimassa, mitä kunnan viroista ja viranhaltijoista kuntalaissa säädetään ja sen nojalla määrätään, jollei peruskoululaissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä. Tuntiopettajiin sovelletaan kunnan tilapäisiä viranhaltijoita koskevia säännöksiä ja määräyksiä, jollei peruskoululaissa tai sen nojalla annetusta asetuksessa muuta säädetä.

Peruskoululain 62 a §:n mukaan vakina-

nen viranhaltija voidaan irtisanoa, jos asianomainen virka lakkautetaan, viranhaltija ei enää kykene asianmukaisesti suorittamaan tehtäviään tai viranhaltija toimii jatkuvasti tai olennaisesti vastoin virkavelvollisuuksiaan taikka jatkuvasti tai olennaisesti laiminlyö niitä. Viranhaltijan irtisanomisen syy ei mainitun 62 a §:n mukaan ole ainakaan sairaus, vika tai vamma, ellei siitä ole ollut seurauksena viranhaltijan työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen, raskaus eikä synnytys, osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen, eikä viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan. Kunta ei myöskään saa irtisanoa viranhaltijaa aikana, joksi hänelle on myönnetty virkavapautta erityisäitiys-, äitiys-, isyys- tai vanhempainloman taikka hoitovapaan vuoksi, eikä myöskään, saatuaan tietää viranhaltijan olevan raskaana tai käyttävän oikeutta mainittuihin lomiin tai hoitovapaaseen, irtisanoa virkasuhdetta päättymään sanotun virkavapauden alkaessa tai aikana. Peruskoulun tuntiopettajan ja viran väliaikaisen hoitajan kunta voi irtisanoa kun siihen on syytä. Ennen kuin viranhaltija tai tuntiopettaja irtisanotaan, hänelle on varattava tilaisuus selityksen antamiseen asiassa (peruskoululaki, 62 d §).

Jos peruskoulun viranhaltija on ryhtynyt toiseen palvelukseen, joka estää asianomaisen viran hoitamisen, on hänen aikaisempi virkasuhteensa todettava päättyneeksi, jollei hänelle ole myönnetty eroa tai virkavapautta tai jollei asiasta ole erikseen toisin säädetty.

Viranhaltijan ja tuntiopettajan yleinen eroamisikä on ollut 67 vuotta ja on 1 päivästä tammikuuta 1996 lukien 65 vuotta. Asetuksella voidaan lisäksi säätää, että joissakin rehtorin ja opettajan viroissa, joiden laatu sitä vaatii, eroamisikä on alle yleisen eroamisiän, ei kuitenkaan alle 55 vuotta. Viranhaltijan ja tuntiopettajan virkasuhde on päätynyt ilman irtisanomista 31 päivänä heinäkuuta sinä vuonna, jona asianomainen saavuttaa eroamisiän ja 1 päivästä tammikuuta 1996 lukien virkasuhde päättyy sen kuukauden viimeisenä päivänä, jona asianomainen saavuttaa eroamisiän. Hänelle on voitu kuitenkin myöntää oikeus jatkaa samassa virassa tai tehtävässä enintään kolme vuotta ja voidaan 1 päivästä tammikuuta 1996 lukien myöntää ilman enimmäismäärää sen jälkeen,

jos hänen on katsottava olevan vielä kykenevä hoitamaan virkaansa tai tehtävänsä.

Jos peruskoulun opettajan, rehtorin tai oppilaskodinhoitajan virka lakkautetaan, on viran vakinainen haltija siirrettävä saman kunnan avoimena olevaan peruskoulun opettajan virkaan tai ellei tällaista ole, saman kunnan lukion, lukion iltalinjan tai iltalukion virkaan tai suostumuksellaan muuhun hänelle soveltuvaan opettajan virkaan. Jollei siirtoa voida tehdä edellä mainittuun opettajan virkaan, voidaan opettaja siirtää suostumuksellaan saman kunnan muuhun virkaan. Opettaja voidaan edelleen siirtää suostumuksellaan muun kunnan tai kuntayhtymän opettajan virkaan tai valtion oppilaitoksen virkaan tai hänelle soveltuvaan muuhun valtion virkaan.

Lukion viranhaltijoiden irtisanomisesta, eroamisista ja siirtämisestä on säädetty lukiolaissa. Säännökset vastaavat peruskoulun opettajia koskevia säännöksiä.

Peruskoulun ja lukion opettajien lomauttamiseen sovelletaan samoja määräyksiä kuin muihinkin kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijoihin (jakso 2.5).

2.7. Virantoimituksesta pidättäminen

Kuntalain 47 §:n mukaan kunnanhallitus voi, jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virassaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, pidättää viranhaltijan virastaan tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi. Kunnanjohtajan virasta pidättämisestä päättää kunnanvaltuusto.

Sen lisäksi, mitä laissa säädetään, kunnanhallitus voi virkasäännön 25 §:n perusteella päättää, että viranhaltija pidätetään virantoimituksesta siksi ajaksi, kun viranhaltija ei voi hänestä johtuvasta syystä suorittaa asianmukaisesti virkatehtäviään, edellyttäen että viranhaltijalle ei ole myönnetty täksi ajaksi virkavapautta tai vuosilomaa. Virantoimituksesta pidättämisajalta ei makseta palkkaa.

Mallivirkasäännön 25 §:n perusteella taapahtuva virantoimituksesta pidättäminen koskee muita kuin kuntalain 47 §:ssä säännellyjä tilanteita. Virkasäännön perusteella viranhaltija voidaan pidättää virantoimituksesta silloin, kun viranhaltija ei voi hänestä johtuvasta syystä suorittaa virkatehtäviään asianmukaisesti. Viran hoitamisen esteenä voi olla esimerkiksi viranhaltijan pidättäminen, tutkintavankeus, virkakelpoisuuden menettä-

minen (esimerkiksi jos lääkäri menettää lääkärioikeudet) tai määräaikainen ajokielto, jos viran tehtäviin kuuluu olennaisena osana auton kuljettaminen eikä viranhaltijalle voida järjestää muuta sopivaa työtä.

Viranhaltija saattaa myös olla selvästi työkyvytön sairauden perusteella, mutta hän ei hae sairauslomaa, jolloin voi olla perusteltua syytä estää virantoimitus pidättämällä viranhaltija virantoimituksesta. Kunnan tai kuntayhtymän on näissä tilanteissa voitava osoittaa, että viranhaltija ei voi terveydentilansa vuoksi hoitaa asianmukaisesti virkatehtäviään.

Ennen kuin virantoimituksesta pidättämisestä tehdään päätös, viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiasta.

Valtion virkamieslain 40 §:ssä on säännökset virkamiehen virantoimituksesta pidättämisestä. Jos virkamiehen irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa silloin, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun, hänet on pidätettävä virantoimituksesta, jollei virkamieslautakunta tai, jos virkamieslautakunnan päätöksestä on tehty valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus erityisestä syystä toisin määrää. Jos virkamies on pantu viralta tai virkasuhde on purettu, hänet on heti pidätettävä virantoimituksesta, vaikkei päätös ole saanut lainvoimaa. Virkamies voidaan lisäksi pidättää virantoimituksesta muun muassa rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtävänsä; jos virkamiehellä on sellainen sairaus, joka haittaa olennaisesti viran hoitoa; sekä välittömästi irtisanomisen jälkeen, jos irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti osoittaa virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä, ettei virantoimitusta voida jatkaa, tai jos virantoimituksen jatkuminen irtisanomisajan voi vaarantaa kansalaisen turvallisuuden.

2.8. Rikosoikeudellinen viraltapano

Virkamiehet ovat rikosoikeudellisesti erityisasemassa. Eräät heidän tekonsa on erikseen kriminalisoitu virkarikoksina, ja heihin nähden on käytössä myös erityisiä rangaistuksia. Rikosoikeudellinen virkamiehen käsite on määritelty rikoslain 2 luvun 12 §:ssä. Rikosoikeudellinen virkamiehen käsite ei ole yhteneväinen hallinto-oikeudellisen käsitteen kanssa. Erityisiä rangaistuksia virkamiehiä

varten ovat viraltapano ja varoitus. Varoitus on säädetty tuottamuksellista virkavelvollisuuksien rikkomista koskevassa rikoslain 40 luvun 11 §:n säännöksessä vaihtoehtoksi sakkorangaistukselle.

Viraltapano voi liittyä toisaalta virkarikokseen, toisaalta virkamiehen tekemään muuhun rikokseen, josta seuraa rikoslain 2 luvun 10 §:ssä säädetty rangaistus. Se on aina lisärangaistuksen luonteinen, yleistä lajia olevaan rangaistukseen liittyvä. Viraltapano voi olla suppea- tai laajasisältöinen. Suppeasisältöinen viraltapano käsittää sen viran ja julkisen tehtävän menettämisen, jossa rikos tehtiin. Laajasisältöinen viraltapano käsittää kaikkien niiden virkojen ja julkisten tehtävien menettämisen, jotka tuomitulla on tuomittamishetkellä (rikoslaki, 2 luvun 7 §).

Viraltapano on säädetty useiden virkariikosten seuraamukseksi yleistä lajia olevan rangaistuksen, sakon tai vankeuden ohessa (rikoslaki, 40 luvun 1 §, lahjuksen ottaminen, ja 7 §, virka-aseman väärinkäyttäminen). Toisinaan se on pakollinen seuraamus (esimerkiksi rikoslaki, 40 luvun 2 §, törkeä lahjuksen ottaminen), toisinaan jätetty riippuvaksi siitä, katsooko tuomioistuim rikoksen osoittavan virkamiehen ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä. Näissä tapauksissa lähtökohtana on suppeasisältöinen viraltapano.

Virkamiehen mihin tahansa törkeähköön rikokseen voi siitä tuomitavan yleisen rangaistuksen lisärangaistuksena liittyä viraltapano. Viraltapanon edellytykset on porrastettu rikoksesta tuomitun vankeusrangaistuksen ankaruuden mukaan. Vähintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen tuomittu on pääsääntön mukaan samalla tuomittava viralta pantavaksi. Silloinkin, kun virkamies tuomitaan tahallisesta rikoksesta kahta vuotta lyhyempään vankeusrangaistukseen, hänet voidaan myös tuomita viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan virkamiehenä (rikoslaki, 2 luvun 10 §).

Viimeksi mainituissa tapauksissa viraltapano on laajasisältöinen. Myöskään virkarikoksia ei ole suljettu pois niiden rikosten joukosta, joihin viraltapano voi viimeksi selostettujen säännösten nojalla liittyä. Rikoslain 2 luvun 10 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä voi siis virkarikoskin poikkeuksellisesti johtaa laajasisältöiseen viraltapanoon rikoksesta tuomitun vankeusrangaistuksen liitännäisenä.

2.9. Muutoksenhaku ja virkasuhteen palautuminen

Viranhaltijan virkasuhteen päättymistä koskevista päätöksistä voidaan tehdä oikaisuvaatimus sekä hakea muutosta valittamalla kuntalain mukaisesti.

Kuntalain 88 §:n perusteella kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisten viranomaisten päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus tehdään edellä tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kuntalain 90 ja 97 §:n perusteella valtuuston ja kuntayhtymän vastaavan toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella lääninoikeudelta ja lääninoikeuden päätöksestä edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä kunnan jäsen. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Mikäli virkasuhteen päättymistä koskeva päätös oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta kumotaan, viranhaltijan virkasuhde palautuu ja viranhaltijalla on oikeus palata virkaansa. Viranhaltijalla on oikeus saada palkkaetunsa virkasuhteen jatkumisajalta, vaikka hän ei olisikaan ollut virantoimituksessa.

Työsuhteen päättymisperusteiden työsopimuslain mukaisuuden tutkiminen kuuluu yleisen alioikeuden toimivaltaan. Tuomioistuim ei voi määrätä työsuhdetta palautumaan vaikka työsuhteen päättäminen todettaisiin lainvastaiseksi. Lainvastaisesta työsuhteen päättämisestä voidaan määrätä maksettavaksi työsopimuslain mukainen vahingonkorvaus.

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen virkasuhteen päättymistä koskevaan päätökseen voidaan pääsääntöisesti hakea oikaisua virkamieslautakunnalta ja virkamieslautakunnan päätöksestä muutosta korkeimmalta hal-

linto-oikeudelta. Virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman virkamieslaissa säädettyä perustetta.

2.10. Tasapuolinen kohtelu

Mallivirkasäännön 31 §:n mukaan viranhaltijaa ei saa perusteettomasti asettaa eri asemaan toisiin viranhaltijoihin nähden syntyperän, uskonnon, iän, poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan syyn nojalla. Viran täyttävä viranomais ei saa myöskään perusteettomasti asettaa viranhakijaa eri asemaan toisiin hakijoihin nähden edellä mainittujen syiden vuoksi.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/86) annetun lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä mm. palvelukseen ottamisessa, palvelussuhteen kestosta tai jatkumisesta päättäessä sekä palvelussuhteen lakkaamisessa. Laki koskee sekä viranhaltijoita että työntekijöitä. Tasa-arvolain mukaisen syrjintäkiellon rikkomisesta voidaan työnantaja tuomita maksamaan hyvitystä viranhaltijalle tai työntekijälle. Hyvitystä vaaditaan kanteella yleisessä alioikeudessa. Viranhaltijaa koskevat päätökset, jotka loukkaavat tasa-arvolain mukaista syrjintäkieltoa, voidaan kumota valituksen johdosta hallintolainkäyttömenettelyssä. Näin ollen esimerkiksi virkasuhteen päättämistä koskeva päätös voidaan kumota, jolloin virkasuhde palautuu. Tuomioistuin ei sen sijaan voi purkaa tasa-arvolain vastaista työ sopimusta vaan ainoastaan tuomita hyvitystä.

Työsopimuslaissa ja valtion virkamieslaissa on mallivirkasäännön 31 §:ää vastaavat säännökset tasapuolisesta kohtelusta.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallitusmuodon uusi 15 §:n 3 momentti liittyy periaatteeseen, jonka mukaan yksilön keskeisistä oikeusaseman perusteista on säädettävä eduskunnan säätämällä lailla. Momentti liittyy myös työllisyyttä koskevaan hallitusmuodon säännökseen. Momentti edellyttää, että työstä erottamisen perusteet on säädettävä lailla.

Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin on sen esitöiden valossa katsottava edellyttävän, että virkasuhteen irtisanomisen, purkamisen,

purkautumisen ja käytännössä tosiasiallista työstä erottamista merkitsevän viranhaltijan lomauttamisen perusteista säädetään lain tasolla. Kun tämän perusoikeussäännöksen taustalla kuitenkin on suojan antaminen palvelussuhteen heikommalle osapuolelle tahdonvastaista työstä erottamista vastaan, ei säännös estä sitä, että lailla oikeutetaan sopimaan virkaehtosopimuksilla viranhaltijan kannalta paremmista ehdoista kuin laissa säädetään sekä viranhaltijan ja työnantajan välisillä vapaaehtoisilla sopimuksilla paremmista ehdoista kuin virkaehtosopimuksissa määrätään.

Uusi perusoikeusnormi ei sen sijaan edellyttäne lain tasoista sääntelyä muun muassa palvelussuhteen lakatessa esimerkiksi määrärajan loppuun kulumisen tai eroamisiän saavuttamisen vuoksi. Määräaikaisesta palvelussuhteesta voidaan säätää tai määrätä myös lakia alemmalla tasolla. Sama koskee myös menettelyä virkasuhteen päättyessä, kuten irtisanomisaikaa tai irtisanomisjärjestystä. Säännösten ottaminen näistä kysymyksistä lakiin on luonteeltaan oikeuspoliittinen kysymys.

Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentti asettaa lakiin otettavien säännösten vähimmäistason. Lisäksi eduskunnan hallintovaliokunta edellytti kuntalakiehdotusta koskevassa mietinnössään lakiin otettavaksi sanotun perustuslain säännöksen ydinsisältöön kuuluvien irtisanomisperusteiden lisäksi säännökset myös muusta palvelussuhdeturvasta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta. Lakiehdotukseen sisältyvät irtisanomista koskevien säännösten lisäksi säännökset syrjinnän kiellosta, määräaikaisesta virkasuhteesta, koeajasta, virkasuhteen osa-aikaistamisesta, irtisanomisajoista, virkasuhteen lakkaamisesta ilman irtisanomista, virkasuhteen purkamisesta, virkasuhteen päättämismenettelystä, virkasuhteen jatkumisesta, irtisanotun viranhaltijan takaisinottamisesta, viranhaltijan eroamisesta, lomauttamisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä.

Virkasuhteen irtisanomisesta, purkamisesta ja purkautumisesta tulee säätää laissa sen sijaan, että nykyisin näitä asioita koskevat määräykset sisältyvät osittain kuntalain perusteella kunkin kunnan ja kuntayhtymän johtosääntönsä virkasääntöön osittain kunnallisen virkaehtosopimuslain perusteella virkaehtosopimukseen. Lomautuksen osalta viitataan myös eduskunnan työasiainva-

liokunnan perusoikeussäännöksiä koskevasta esityksestä perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon (TyVL 3/1994 vp), jonka mukaan hallitusmuodon uusi 15 § 3 momentin säännös kattaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaikki erilaiset mekanismit, joilla henkilön työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoa. Siten se kattaa esimerkiksi työsuhteen purkamisen, irtisanomisen ja lomautukset. Työasiainvaliokunnan kannanoton voidaan tulkita lomautuksen osalta tarkoittavan tosiasiallisesti työstä erottamista merkitsevää lomautusta eli toistaiseksi voimassa olevaa lomautusta.

Erityisesti virkasuhteen irtisanomista ja purkamista koskeviin säännöksiin ehdotetaan aineellisia muutoksia. Irtisanomis- ja purkamisperusteet määräytyisivät samojen periaatteiden mukaisesti kuin työsuhteisella henkilöstöllä työsopimuslain mukaan. Tämä merkitsisi sitä, että irtisanomisperusteet jaettaisiin viranhaltijasta johtuviin ja taloudellisiin ja tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin. Viran lakkauttaminen ei enää sinänsä olisi irtisanomisperuste.

Myös kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi. Voimassa olevien säännösten mukaan viranhaltijan irtisanomisperusteista voidaan sopia virkaehtosopimuksella rajoituksetta. Ehdotuksen mukaan viranhaltijan irtisanomisperusteista voitaisiin virkaehtosopimuksella sopia vain siten, että työnantajan irtisanomisoikeutta rajoitetaan laissa säädetyistä perusteista.

Kuntalain 45 §:n 2 momenttia ehdotetaan

muutettavaksi siten, että virkasäännössä ei enää annettaisi yleisiä määräyksiä viranhaltijan erosta.

4. Esityksen hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset

Esitys parantaa kunnallisten viranhaltijoiden oikeusturvaa sekä yhtenäistää kaikkien kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien viranhaltijoiden palvelussuhteen päättymistä ja muut esitykseen sisältyvät palvelussuhdeturvaa koskevat määräykset samansisältöisiksi.

Esitys kaventaa kuntien ja kuntayhtymien toimivaltaa. Kunnat ja kuntayhtymät eivät voi enää omilla päätöksillään määrätä viranhaltijoiden palvelussuhteen sisällöstä niiden asioiden osalta, jotka sisältyvät esitykseen ja joista on aikaisemmin määrätty virkasäännöllä.

Esityksellä ei ole välittömiä merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä kunnan viranhaltijoiden irtisanomisperusteita ja muuta palvelussuhdeturvaa käsitelleen kolmikantaperiaatteella asetetun työryhmän 31 päivänä lokakuuta 1995 luovuttaman mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta. Lausunnot pyydettiin oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä ja työministeriöltä sekä Suomen Kuntaliitolta ja asianomaisilta työmarkkinaosapuolilta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta

1 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momentissa on säännelty tämän lain ja muun lainsäädännön sekä virkaehtosopimusten välisestä suhteesta. Lakisääteiseen viranhaltijaan, kuten kunnanjohtajaan, ei voida soveltaa taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita. Muista säädöksistä, joissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, voidaan mainita esimerkiksi peruskoululaki ja lukiolaki.

Viranhaltijan palvelussuhteen ehdoista sovitetaan kunnallisen virkaehtosopimuslain perusteella virkaehtosopimuksin. Lain 2 §:n mukaan palvelussuhteen ehtoja eivät ole muun muassa virkasuhteen lakkaaminen lukuunottamatta viranhaltijan irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita. Näin ollen esimerkiksi virkasuhteen purkamista koskevat määräykset eivät ole sopimuksenvaraisia asioita. Koska virkasuhteen irtisanomisperusteista voidaan sopia voimassa olevan virkaehtosopimuslain perusteella rajoituksetta, ehdotetaan tämän lain kanssa samanaikaisesti muutettavaksi kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n 3 momenttia siten, että työnantajan irtisanomisperusteista ei voitaisi sopia laajentavasti. Viranhaltijan irtisanomisajoista voitaisiin edelleen sopia virkaehtosopimuksella vapaasti.

2 §. *Syrjinnän kieltö.* Ehdotettu säännös on yleissäännös, jolla työnantaja velvoitetaan viranhaltijoiden tasapuoliseen kohteluun sekä kielletään syrjintä virkasuhteessa. Säännös vastaa sisällöltään 1 päivänä syyskuuta 1995 voimaan tullutta rikoslain 47 luvun 3 §:n säännöstä työsyrynnästä. Sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kiellosta säädetään lisäksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa.

3 §. *Määräaikainen virkasuhde.* Mallivirkasäännön mukaan kunnissa ja kuntayhtymissä on vakinaisia, väliaikaisia (viransijaiset, avoimen viran hoitajat ja koeajaksi otetut viranhaltijat) ja tilapäisiä viranhaltijoita. Tältä osin viitataan yleisperusteluiden alajaksoon 2.4.

Määräaikaisen virkasuhteen käytön perusteet on perusteltua säännellä lain tasolla,

koska määräaikaisuus liittyy osaltaan virkasuhteen päättymiseen. Lain 10 §:n mukaan virkasuhde päättyisi ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa kun määräaika, joksi viranhaltija on otettu, päättyy.

Ehdotuksen 3 §:n sisältö vastaa pääosin sisällöltään työsopimuslain 2 §:n säännöstä määräaikaisen työsuhteen käyttämisestä. Määräaikaisen virkasuhteen käytöstä voi olla säännöksiä myös muussa laissa. Esimerkkinä voidaan mainita kuntalain 24 §:n säännökset kunnanjohtajan virkasuhteen määräaikaisuudesta.

Ehdotetun säännöksen mukaan vakinaisen viranhaltijan määräaikaisuus voi liittyä säännöksessä mainittuun tehtävän luonteeseen. Ehdotetun 3 §:n mukaan sijaisuus ja avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoitaminen olisi edelleen määräaikaisuuden peruste. Määräajasta riippumatta viransijaisen ja avoimen viran hoitajan virkasuhde olisi irtisanottavissa 6 ja 7 §:n mukaisilla irtisanomisperusteilla ja noudattaen 9 §:n 3 momentin mukaista irtisanomisaikaa. Viransijaisen ja avoimen viranhaltijan virkasuhteen päättymisestä ilman irtisanomista määräajan loppuessa ja määräajan pituudesta huolimatta säädettäisiin 10 §:ssä.

Tilapäistä virkasuhdetta voidaan edelleen käyttää kunnissa ja kuntayhtymissä. Tilapäistä virkasuhdetta ei kuitenkaan voitaisi käyttää 3 §:ssä mainittujen perusteiden vastaisesti. Tilapäinen virkasuhde päättyy 10 §:n mukaan viimeistään määräajan tai määrätehtävän päättyessä ellei virkasuhdetta ole tätä ennen irtisanottu. Tilapäinen virkasuhde olisi irtisanottavissa 6 ja 7 §:n mukaisilla perusteilla.

Ehdotetussa 3 §:ssä ei ole nimenomaisesti todettu määräaikaisuuden perusteena virkaan tai virkasuhteeseen vaadittavan kelpoisuuden puuttumista. Virkaan ei kuitenkaan voida vakinaisesti valita henkilöä, joka ei täytä viran kelpoisuusvaatimuksia. Sen sijaan kelpoisuusehtojen puuttuminen ei ole esteenä henkilön ottamiseen viransijaiseksi tai avoimen viran hoitajaksi, joka 3 §:n mukaan on määräaikaisuuden peruste. Vaaditun kelpoisuuden puuttuminen on myös peruste useiden peräkkäisten määräaikaisten virkasuhteiden käyttämiselle, jollei virkaan ole saatavissa kelpoisuusvaatimukset täyttävää viran-

haltijaa. Käytettäessä peräkkäisiä määräaikaisia virkasuhteita kelpoisuuden puuttumisen perusteella, kunnan tulee virkamääräyksiä antaessaan riittävästi selvittää mahdollisuudet kelpoisuusvaatimukset täyttävien viranhaltijoiden saamiseksi. Mallivirkasäännön mukaan avoinna olevaan virkaan otetaan viranhaltija viipymättä, ellei virkaan ottava tai ylempi viranomais ole toisin määrännyt. Kunnan pitää näin ollen pyrkiä täyttämään virat kelpoisuusvaatimukset täyttävillä henkilöillä.

Pykälän 2 momentin korvausvelvollisuutta koskevan uuden säännöksen mukaan viranhaltijalla olisi oikeus saada säännöksessä mainittu korvaus, jos työnantaja on menettänyt 1 momentin vastaisesti. Korvausvaatimus käsiteltäisiin lääninoikeuslain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella hallintoriitana asianomaisessa lääninoikeudessa. Viranhaltijalla olisi myös mahdollisuus määräaikaisen virkasuhteen kestäessä saada erikseen hallintoriita-asiana vahvistettavaksi, onko virkasuhteen määräaikaisuudelle olemassa 3 §:n mukaista perustetta.

4 §. *Koeaika.* Ehdotuksen 4 §:n säännös merkitsisi muutosta mallivirkasäännön mukaiseen järjestelmään, jonka mukaan koeajaksi valittu viranhaltija on väliaikainen ja virkasuhteen jatkuminen koeajan jälkeen edellyttää aina erillistä päätöstä. Ehdotuksen mukaan viranhaltijan virkasuhteen vakinaistaminen koeajan päätyttyä ei enää edellyttäisi erillistä päätöstä, vaan virkasuhde jatkuisi koeajan päättymisen jälkeen ellei määräaikaisuudesta muuta johdu tai ellei sitä olisi koeajan kuluessa jomman kumman osapuolen toimesta purettu. Säännösehdotus vastaa työsopimuslain koeaikaa koskevaa säännöstä.

5 §. *Virkasuhteen muuttaminen osa-aikaiseksi.* Mallivirkasäännön mukaan viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta voidaan muuttaa siten, että hänen säännöllinen työaikansa ja palkkansa alenee, jos toiminnan uudelleenjärjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Näin toteutettu osa-aikaistaminen voidaan panna täytäntöön aikaisintaan irtisanomisaajan kuluttua päätöksen tiedoksisaannista.

Ehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan osa-aikaistaminen edellyttäisi irtisanomisperusteen olemassaoloa. Pykälä vastaa työsopimuslain vastaavaa säännöstä.

Ehdotuksen 5 §:n 2 momentin säännös velvollisuudesta tarjota kokoaikaista virka-

suhdetta ensisijaisesti osa-aikaisille viranhaltijoille, olisi uusi velvoite työnantajalle. Työn tarjoamisvelvollisuus koskisi vain kokoaikaisia virkasuhteita eikä työnantajalla olisi velvollisuutta valita tämän pykälän perusteella henkilöä toiseen osa-aikavirkaan tai yhdistää kahta tai useampaa osa-aikavirkkaa yhdeksi täysiaikaiseksi viraksi. Kokoaikaisella virkasuhteella tarkoitetaan virkasuhdetta, jonka työaika on virkaehtosopimusten mukainen täysi työaika. Työn tarjoamisvelvollisuutta ei olisi, jollei henkilö täytä tarjottavan viran kelpoisuusvaatimuksia. Velvoite ei koskisi myöskään työsuhteisen työn tarjoamista osa-aikaiselle viranhaltijalle.

Työn tarjoamisvelvollisuuden edellytyksenä olisi, että viranhaltija on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut työnantajalle halukkuudestaan kokoaikaiseen virkasuhteeseen. Työnantajalla on siten etukäteen tiedossa ne viranhaltijat, joille kokoaikaista virkasuhdetta pitää tarjota. Varsinkin suurissa yksiköissä, kuten esimerkiksi sairaanhoitopiireissä, joissa on useita toimipisteitä, ilmoitusmenettely on hallinnollisesti perusteltua ja säästää kustannuksia.

Viranhaltijan lomauttaminen osa-aikalomautuksena määräytyy lomauttamista koskevan 17 §:n mukaan.

Viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella työaika voidaan aina osa-aikaistaa.

6 §. *Viranhaltijasta johtuvat irtisanomisperusteet.* Ehdotuksen 6 §:ssä ei ole määritelty yksityiskohtaisesti niitä perusteita, joilla virkasuhde voitaisiin irtisanoa, vaan irtisanomisoikeus tulee arvioitavaksi kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Pykälä vastaa tältä osin työsopimuslain 37 §:n 2 momentin säännöstä.

Pykälässä tarkoitettuna viranhaltijasta johtuvana erityisen painavana syynä voisi olla esimerkiksi se, ettei viranhaltija kykene asianmukaisesti suorittamaan virkatehtäviään tai viranhaltija huomautuksesta huolimatta toimii jatkuvasti tai olennaisesti vastoin virkavelvollisuuksiaan tahi jatkuvasti tai olennaisesti laiminlyö niitä.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan säännökset vastaavat viranhaltijoita koskevaa nykyistä sääntelyä. Ehdotuksen mukaan viranhaltijaa ei voitaisi irtisanoa sellaisen työtaistelun perusteella, joka perustuu asianomaisen viranhaltijayhdistyksen päätökseen, vaikka viranhaltijayhdistyksen päätös olisi kunnallisessa virkaehtosopimuksissa säädetyn tai virkaehtosopimuksissa sovitun työrauhavelvoitteen

vastainen. Seuraamukset työrauhavelvoitteen vastaisesta työtaistelusta kohdistuvat tällöin päätöksen tehneeseen yhdistykseen. Sen sijaan ilman viranhaltijayhdistyksen päätöstä toimeenpantuun työtaisteluun osallistuminen on viranhaltijan irtisanomisperuste, mikäli siihen on erityisen painava syy.

7 §. *Taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet.* Pykälässä on säännelty taloudelliset ja tuotannolliset syyt, joiden perusteella viranhaltija voidaan irtisanoa. Pykälä vastaa työsopimuslain 37 a §:ää.

Säännöksen mukainen uudelleensijoitusvelvoite koskisi vain sellaisia virkoja ja työtehtäviä, joita kunnassa on jo olemassa. Sijoittaminen toiseen virkaan edellyttäisi, että irtisanottava viranhaltija täyttää tarjolla olevan viran kelpoisuusvaatimukset. Uudelleensijoittaminen työsuhteeseen edellyttäisi, että työsuhteeseen kuuluvat tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä. Annettavan koulutuksen tulisi olla kunnan toiminnan kannalta tarpeellista. Kouluttamisen mahdollisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon paitsi kunnan käytännölliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen antamiseen myös viranhaltijan soveltuvuus kyseeseen tulevan koulutuksen vastaanottamiseen.

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnan itsehallintoon kuuluu, että kunta voi itse ratkaista, millä tavoin sen järjestettävänä olevat tehtävät ja palvelut tuotetaan. Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia tehtäviensä hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Kunta voi myös lakisääteisiä tehtäviä lukuun ottamatta itse päättää hoitamaisensa tehtävien ja annettavien palvelujen laajuudesta ja tarvittaessa supistaa tai laajentaa niitä. Tehtävien ja palvelujen laadusta ja laajuudesta päättämiseen liittyy myös oikeus päättää toimintojen järjestämisestä. Kunnan hallinnon tai tehtävien uudelleenjärjestely esimerkiksi taloudellisten tai organisaattoristen syiden vuoksi voi merkitä tarvittavan henkilöstön määrän vähentämistä. Kunta voi päätöksellään suunnata palvelutuotantoaan uudella tavalla esimerkiksi lopettamalla jonkun palvelun tai supistamalla palvelun antamista tai ostamalla palvelun ulkopuoliselta palvelujen tuottajalta. Tällöin kunnalla voi olla 7 §:ssä tarkoitettu peruste irtisanoa viranhaltija.

Viran lakkauttaminen ei ehdotuksen mukaan enää sinänsä olisi viranhaltijan irtisanomisperuste. Kunnalla olisi edelleenkin oikeus päättää virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta. Kunnan oikeus irtisanoa viranhaltija viran lakkauttamisen jälkeen edellyttäisi 7 §:ssä mainittua irtisanomisperustetta.

8 §. *Erityinen irtisanomissuoja.* Pykälän 1 momentin mukaan viranhaltijalla olisi sama irtisanomissuoja perhepoliittisten vapaiden vuoksi kuin työntekijällä työsopimuslain mukaan. Työntekijän irtisanomissuojasta on säännös työsopimuslain 37 §:n 5 momentissa.

Luottamusmiesten irtisanomissuojaa koskeva 2 momentti vastaisi työsopimuslain 53 §:n 2 momentin säännöstä ja voimassa olevien virkaehtosopimusten määräyksiä.

Työsuojeluvaltuutettuna toimivan viranhaltijan irtisanomissuoja määräytyy työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain säännösten mukaisesti.

9 §. *Irtisanomisaika.* Irtisanomisajoista voidaan kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n perusteella sopia edelleen virkaehtosopimuksella. Irtisanomisajat esitetään säädettäväksi vastaamaan nykyisiä kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa olevia aikoja lukuun ottamatta alle vuoden jatkuneita virkasuhteita, joissa noudatettaisiin lyhyempiä työsopimuslain 38 §:än ehdotetun muutoksen mukaisia lyhyempiä irtisanomisaikoja. Lisäksi poistettaisiin valtuuston ottamien viranhaltijoiden muita pidemmät irtisanomisajat.

10 §. *Virkasuhteen lakkaaminen ilman irtisanomista.* Pykälä vastaisi voimassa olevan mallivirkasäännön määräystä.

Viranhaltija voitaisiin ottaa määräajaksi 3 §:ssä säännellyissä tapauksissa. Virkasuhde päättyy aina määräajan loppuessa, jollei virkasuhteen jatkumisesta erikseen päätetä.

Viranhaltijalla voi olla ehdoton oikeus lain tai virkaehtosopimuksen määräysten perusteella tiettyjen virkavapauksien, esimerkiksi opintovapaan tai hoitovapaan, osalta erikseen määrätyn edellytyksin keskeyttää myönnetty virkavapaus ja palata virantoimitukseen, jolloin viransijaisen virkasuhde päättyy vakinaisen viranhaltijan palatessa virantoimitukseen. Hyvän hallinnon mukaisesti on, että viransijaiselle ilmoitetaan mahdollisimman nopeasti virkasuhteen päättymisestä. Niissä tapauksissa, joissa tällaista ehdotonta oikeutta ei ole, työantajalla on oikeus

hyväksyessään viranhaltijan virkavapauden keskeyttämisen irtisanoa viransijaisen virkasuhde noudattaen 9 §:n mukaista irtisanomisaikaa.

Viranhaltijan virkasuhde ei pääty 10 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan pelkästään kansaneläkelain perusteella myönnetyn työkyvyttömyyseläkkeen perusteella. Virkasuhde ei myöskään pääty osa-tökyvyttömyyseläkkeen myöntämisen perusteella.

Tilapäinen virkasuhde lakkaa määräajan kuluttua tai määrätehtävän tultua suoritetuksi. Avoimen viran hoitajan virkasuhde päättyy 3 §:n mukaisen määräajan päättyessä.

11 §. *Virkasuhteen purkamisen.* Pykälään sisältyisivät säännökset virkasuhteen purkamisesta ja purkautumisesta. Mallivirkasäännössä tai lainsäädännössä ei ole aikaisemmin ollut säännöstä virkasuhteen purkamisesta. Kesäkuun 1995 loppuun voimassa olleen kunnallislain 75 §:n mukaan virkasäännössä oli oltava määräykset viranhaltijan kurinpidollisesta rankaisemisesta. Kurinpitorangaituksia olivat aikaisemman mallivirkasäännön mukaan kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erottaminen määräajaksi sekä viraltapano. Kurinpidollinen viraltapano merkitsi virkasuhteen päättymistä välittömästi ilman irtisanomisaikaa. Viranhaltijan viraltapano on edelleen mahdollista rikosoikeudellisena seuraamuksena rikoslain perusteella.

Kuntalaissa ei ole säännöksiä kurinpitomenettelystä. Viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Nykyisin viranhaltijan virkasuhde voidaan päättää vain irtisanomalla viranhaltija irtisanomisajaksi noudattaen tai rikosoikeudellisella viraltapanolla. Viranhaltijan virkavelvollisuuksien rikkominen tai laiminlyöminen voi olla kuitenkin sen laatuista, että virkasuhteen jatkaminen ei ole perusteltua ottaen huomioon kuntien ja kuntayhtymien tehtävät sekä asema julkisyhteisönä ja työnantajana. Näissä tilanteissa ei kuitenkaan ole välttämättä kysymys sellaisesta toiminnasta, jonka perusteella rikosoikeudellinen viraltapano tulisi kysymykseen tai olisi muutoin perusteltua ryhtyä rikosoikeudelliseen menettelyyn. Rikosprosessi voi kestää pitkänkin ajan. Toisaalta myös viranhaltijalla tulee olla oikeus purkaa virkasuhde työnantajan edustajan riittävän moittittavan menettelyn johdosta.

Sovitulla palkalla tarkoitettaisiin pykälän 3 momentin 6 kohdassa virkaehtosopimuksen mukaan määräytyvää palkkaa tai virkaeh-

tosopimuksen määräysten perusteella yksittäisen viranhaltijan ja kunnan välillä sovittua palkkaa.

Virkasuhteen purkamista koskeva säännös vastaa työsopimuslain 43 §:ää.

12 §. *Purkamisoikeuden raukeaminen ja virkasuhteen purkamisen.* Pykälän 1 momentin säännös koskisi 11 §:n mukaisen purkamisoikeuden käyttämisen määräaikaa. Säännös vastaa työsopimuslain vastaavaa säännöstä. Purkamista koskevan määräajan ylittäminen ja siitä johtuva purkamisoikeuden rajoittaminen ei estäisi viranhaltijan irtisanomista 5 §:n mukaisten edellytysten täytyessä.

Pykälän 2 momentissa olisi säännös virkasuhteen purkautumisesta. Säännös vastaa työsopimuslain 44 §:n 2 momenttia.

Viranhaltijan irtisanomiseen oikeutetun viranomaisen tulisi 2 momentin mukaan todeta päätöksellään virkasuhteen lakanneen. Virkasuhde lakkaisi kuitenkin itsestään jo silloin kun poissaolo on kestänyt vähintään viikon. Virkasuhteen purkautuessa 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ja ottaen huomioon, että virkasuhde päättyy itsestään jo pelkän poissaolon vuoksi, viranhaltijan kuuleminen voisi olosuhteista johtuen olla mahdotonta. Tämän vuoksi ei viranhaltijan kuulemista ole tarpeen suorittaa ennen virkasuhteen päättymistä koskevan päätöksen tekemistä. Myöskään työsopimuslain mukaan työntekijän kuuleminen ei ole vastaavissa tilanteissa tarpeellista.

Jos viranhaltijalla on ollut pätevä este poissaoloon eikä hän ole voinut tästä ilmoittaa työnantajalle, virkasuhteen purkautuminen peruuntuu.

13 §. *Virkasuhteen päättämismenettely.* Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan mallivirkasäännön määräystä.

Pykälän 2 ja 3 momenttiin otettaisiin säännökset virkasuhteen irtisanomista, purkamista ja purkautumista koskevan ilmoituksen toimittamisesta viranhaltijalle. Pääsääntöisesti ilmoitus toimitettaisiin viranhaltijalle henkilökohtaisesti. Ilmoitus olisi mahdollista toimittaa myös postitse mikäli ilmoituksen jättäminen henkilökohtaisesti ei ole mahdollista. Postitse toimittamista koskevat säännökset vastaavat työsopimuslain säännöksiä.

14 §. *Virkasuhteen jatkuminen.* Nykyisten säännösten mukaan viranhaltijan virkasuhde palautuu ja viranhaltijalla on oikeus palata virkaansa, jos virkasuhteen päättymistä koskeva päätös kumotaan oikaisuvaatimuksen

tai valituksen johdosta.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säilytettäväksi edellä mainittu niin sanottu jatkuvuusperiaate niissä tapauksissa, joissa viranhaltijan irtisanomista tai virkasuhteen purkamista tai purkautumista koskeva päätös on lainvoimaisella päätöksellä kumottu tässä laissa säädettyjen irtisanomis-, purkamis- tai purkautumisperusteiden vastaisena. Jatkuvuusperiaate merkitsee sitä, että viranhaltijalla on oikeus palata virkaansa ja saada muun muassa menettämänsä palkkaedut takautuvasti. Säännöksellä turvattaisiin viranhaltijan oikeusturva ja virassapysymisoikeus tilanteissa, joissa viranhaltijan irtisanomiselle tai virkasuhteen purkamiselle tai purkautumiselle ei ole ollut laissa säädettyä perustetta.

Viranhaltijan oikeusturvan ei sen sijaan voida katsoa edellyttävän, että virkasuhteen jatkuvuuden tulisi koskea sellaisia tapauksia, joissa virkasuhteen irtisanomisessa, purkamisessa tai purkautumisessa on tapahtunut pelkästään menettelyvirhe, jos toimenpiteen materiaaliset perusteet ovat olemassa. Kun näissäkin tapauksissa viranhaltijalle virkasuhde on aikaisemmin palautunut takautuvasti ja viranhaltija on saanut takautuvasti palkkaetunsa, on työnantajan kannalta syntynyt kohtuuttomia tilanteita. Tämän vuoksi pykälän 2 momentin mukaan virkasuhteen jatkuvuusperiaate ei olisi voimassa niissä tapauksissa, joissa irtisanomista, purkamista tai purkautumista koskeva päätös on kumottu muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella. Tällaisia perusteita voivat olla päätöksenteossa tapahtunut kuulemisvirhe, esteellisyys tai muu muotovirhe. Jos kunnan toimivaltainen viranomaisen näissä tapauksissa uudella ja lainvoimaiseksi tulleella päätöksellä päättää virkasuhteen samoin perustein kuin asiassa ensin annettussa ja kumotuksi tulleessa päätöksessä, virkasuhteen katsottaisiin päättyneen ensimmäisen päätöksen mukaisesti. Jos viranhaltijan irtisanomisessa ei kuitenkaan olisi noudatettu säädettyä irtisanomisaikaa, virkasuhde päättyisi säädetyn irtisanomisajan kuluttua ja viranhaltijalla olisi oikeus saada muun muassa irtisanomisajan palkka virkaehtosopimuksen mukaisesti.

15 §. *Irtisanotun viranhaltijan takaisinotaminen.* Ehdotuksen 15 §:n 1 momentin säännös velvoittaisi kuntaa tarjoamaan taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanotulle viranhaltijalle uutta virkaa tai vir-

kasuhdetta, mikäli kunta tarvitsee uusia viranhaltijoita palvelukseensa. Tarjoamisvelvollisuuden yhdeksän kuukauden määräaika vastaa työsopimuslain määräaika. Tarjoamisvelvollisuus ei koskisi työsuhteen työn eikä enintään kuuden kuukauden pituisen virkasuhteen tarjoamista.

Viranhaltijalla olisi pykälän 2 momentin mukaan oikeus vaatia vahingonkorvausta jos kunta on laiminlyönyt 1 momentin mukaisen velvollisuutensa. Viranhaltijan vaatimus käsiteltäisiin hallintoriita-asiana lääninoikeudessa.

16 §. *Eroamisikä.* Viranhaltijan eroamisikä määräytyy hänen oman vanhuuseläkeikänsä perusteella, joka kunnallisessa eläkejärjestelmässä voi vaihdella viranhaltijan syntymäajan ja tehtävien perusteella. Virkasuhde ei kuitenkaan päätty eroamisikänsä saavuttamiseen, jos työnantaja myöntää viranhaltijalle oikeuden virassa pysymiseen eroamisikänsä jälkeenkin. Oikeus voidaan myöntää viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella ja vain määräajaksi. Määräajan päättyessä virkasuhde päättyisi ilman irtisanomista 10 §:n perusteella.

Säännös vastaa voimassa olevan mallivirkasäännön määräystä.

17 §. *Lomauttaminen.* Viranhaltijan lomauttamisesta on määräykset voimassa olevissa virkaehtosopimuksissa. Virkaehtosopimusten lomautusmääräysten mukaan viranhaltijan lomautusperusteet määräytyvät pääsääntöisesti työsopimuslain lomauttamista koskevien säännösten mukaan.

Säännösehdotukseen ehdotetaan selvyiden vuoksi otettavaksi työsopimuslain lomauttamista koskevia säännöksiä vastaavat säännökset.

Säännösehdotuksen 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetusta määräaikaisesta lomauttamisesta voitaisiin sopia virkaehtosopimuksella. Käytännön työelämän vaihtelevien tilanteiden vuoksi on perusteltua, että määräaikaisten lomautusten osalta säilytettäisiin mahdollisuus virkaehtosopimuksilla poiketa lain säännöksistä. Voidaan katsoa, ettei sopimusoikeus olisi tältä osin ristiriidassa hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin kanssa. Yksittäisestä lomautuksesta voitaisiin lisäksi sopia kunnan ja yksittäisen viranhaltijan välillä. Tämä sopimisoikeus vastaa työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä järjestelmää, eikä tämä sopimisoikeus ole ristiriidassa hallitusmuodon säännöksen kanssa, koska tässä tilanteessa viranhaltija itse on sopi-

jaosapuolena ja näin ollen itse määrää oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

18 §. *Virkasuhteen irtisanominen lomautuksen yhteydessä.* Säännös vastaa työsopimuslain 42 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä.

Viranhaltijan lomauttaminen voisi alkaa voimassa olevan virkaehtosopimuksen mukaan aikaisintaan 30 päivän kuluttua lomautusilmoituksen antamisesta. Lomauttaminen on voinut näin ollen alkaa viranhaltijan saamatta kokonaan hyväkseen ehdotuksen 9 §:n mukaista irtisanomisaika. Jos kunta joutuu irtisanomaan viranhaltijan lomautuksen aikana ennen sen päättymistä, kunnan olisi 18 §:n 2 momentin perusteella korvattava viranhaltijan irtisanomisajan palkan tai sen osan menettämisestä aiheutunut vahinko. Jos työnantaja olisi lomautusilmoitusta antaessaan noudattanut viranhaltijan irtisanomisajaa, ei viranhaltijalla ole oikeutta korvaukseen.

Työnantajan korvausvelvollisuutta vähentävät lomautusilmoitusajalta viranhaltijalle maksettu palkka ja viranhaltijan lomautusajana muualla mahdollisesti ansaittu palkka. Kunta voisi myös pyrkiä järjestämään viranhaltijalle työtä irtisanomisajaksi. Tänä aikana ansaittu palkka vähentää myös kunnan korvausvelvollisuutta.

Säännökseen sisältyisi työsopimuslain 42 §:än esitettyä muutosta vastaava säännös, jossa säädettäisiin lomautetun viranhaltijan oikeudesta irtisanomisajan palkan tai sen osan menetyksestä aiheutuneen vahingon korvaukseen hänen irtisanoessaan virkasuhteensa yhtäjaksoisen yli 200 kalenteripäivää jatkuneen lomautuksen jälkeen.

19 §. *Lomautusmenettely.* Pykälän mukaan viranhaltijan lomautusmenettelyyn sovellettavat säännöksen vastaavat soveltuvin osin työsopimuslain säännöksiä. Lomautuksen ennakkoilmoituksesta ja lomautusilmoituksen antamisesta on myös määräyksiä voimassa olevissa virkaehtosopimuksissa.

Lomautusmenettelyä voitaisiin kunnallisen virkaehtosopimuslain ja tämän lakiehdotuksen 1 §:n nojalla sopia edelleen virkaehtosopimuksiin.

20 §. *Virantoimituksesta pidättäminen.* Pykälä vastaa voimassa olevan mallivirkasäännön määräystä.

Viranhaltijan virantoimituksesta pidättämisestä on säädetty kuntalain 47 §:ssä. Ehdotuksen 11 §:n mukaan tapahtuva virantoimituksesta pidättäminen koskisi muita kuin kuntalaissa säänneltyjä tilanteita. Pykälässä

tarkoitettuja virkatehtävien suorittamisen esteitä voisivat olla esimerkiksi viranhaltijan pidättäminen, tutkintavankeus, virkakelpoisuuden menettäminen (esimerkiksi jos lääkäri menettää lääkäri-oikeudet) tai määräaikainen ajokielto, jos viran tehtäviin kuuluu olennaisena osana auton kuljettaminen eikä viranhaltijalle voida järjestää muuta sopivaa työtä. Viranhaltija saattaa myös olla selvästi työkyvytön sairauden perusteella, mutta hän ei hae työnantajan kehotuksesta huolimatta sairauslomaa, jolloin voi olla perusteltua syytä estää virantoimitus pidättämällä viranhaltija virantoimituksesta.

21 §. *Korvausvaatimuksen käsittelyjärjestys.* Viranhaltijalla olisi lain 3 §:n 2 momentin nojalla oikeus saada korvausta virkasuhteen päättyessä, jos hänen virkasuhteensa on järjestetty ilman lakiin perustuvaa syytä määräaikaiseksi. Jos irtisanotulle viranhaltijalle jätettäisiin tarjoamatta lain 15 §:n 2 momentin mukaisesti työtä, hänelle olisi korvattava aiheutettu vahinko. Toistaiseksi lomautetulle olisi lain 18 §:n 2 momentin nojalla suoritettava korvausta, jos hän ei virkasuhteen päättyessä olisikaan saanut hyväkseen irtisanomisajan palkkaa ja yli 200 kalenteripäivää lomautettuna olleelle suoritettaisiin 18 §:n 3 momentin nojalla korvausta irtisanomisajan palkan tai osan menetyksestä virkasuhteen päättyessä. Kun korvausvaatimus perustuu virkasuhteeseen, asiaa koskeva riita olisi käsiteltävä hallintoriitana lääninoikeudessa. Säännökseen ehdotetaan otettavaksi selventävä säännös käsittelyjärjestyksestä.

22 §. *Valituksen käsittelyjärjestys.* Vastavasti samoin kuin valtion virkamieslaissa on säädetty ehdotetaan, että irtisanomista, virkasuhteen purkamista, osa-aikaistamista ja virantoimituksesta pidättämisestä koskeva valitus olisi käsiteltävä lääninoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Päätöksillä on merkittävää taloudellista ja muuta merkitystä asianomaiselle henkilölle.

1.2. Kunnallinen virkaehtosopimuslaki

Ehdotetulla kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n muutoksella rajoitettaisiin mahdollisuutta sopia viranhaltijan irtisanomisperusteista. Voimassa olevan virkaehtosopimuslain säännöksen mukaan viranhaltijan irtisanomisperusteet ovat sopimuksenvaraisia asioita. Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin säännös huomioon ottaen viranhaltijan ir-

tisanomisiperusteista ei voitaisi enää sopia virkaehtosopimuksen tasoisella normistolla. Koska hallitusmuodon säännöksiä ei voida katsoa rajoittavan virkaehtosopimusoikeutta laissa säädettyistä viranhaltijan oikeuksista koskevista säännöksistä poikkeavasti silloin, kun kysymyksessä on viranhaltijan aseman parantaminen, on ehdotetussa virkaehtosopimuslain muutoksessa sopimusoikeutta rajoitettu vain oikeutta laissa säädettyjen irtisanomisiperusteiden laajentamisen osalta. Muut virkasuhteen päättymisperusteet eivät ole nykyisinkään sopimuksenvaraisia asioita.

1.3. Kuntalaki

Ehdotettu kuntalain 45 §:n muutos merkitsee sitä, ettei kunnalla ole enää mahdollisuutta määrätä virkasäännöllä viranhaltijan virkasuhteen päättymisperusteista.

2. Voimaantulo

Koska lakien säätäminen osaltaan perustuu 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tulleeseen hallitusmuodon muutokseen sisältyvään perusoikeusuudistukseen, lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne ovat tulleet hyväksytyiksi ja vahvistetuiksi.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että lain määräaikaaisuutta ja koeaikaa sekä irtisanomisaikaa enintään vuoden kestäneissä virkasuhteissa koskevia säännöksiä noudatetaan vasta lain voimaantulon jälkeen alkaneeseen virkasuhteeseen. Irtisanotun viranhaltijan takaisinottamista koskeva 15 §:n säännös ja 18 §:n 2 momentin korvausvelvollisuutta koskeva säännös koskisivat vain sellaisia irtisanomisia, jotka on annettu viranhaltijalle tiedoksi lain voimaantulon jälkeen. Myös vahingonkorvausta yhtäjaksoisen yli 200 kalenteripäivää jatkuneen lomautuksen jälkeen koskeva 18 §:n 3 momentti koskisi lain voimaantulon jälkeistä aikaa.

Lisäksi säädettäisiin tämän lain suhteesta voimassa oleviin lain nojalla annettuihin asetuksiin. Säännös on tarpeellinen, koska eräissä asetuksissa on tässä laissa säädettyjä asioita sivuavia säännöksiä.

3. Säättämisjärjestys

Ehdotus laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta merkitsisi kunnallisen

viranhaltijan asemaa koskevan säädöstason muutosta. Ehdotetussa laissa säänneltävistä asioista on tällä hetkellä määrätty pääosin kuntalain perusteella johtosääntötasoisella virkasäännöllä ja kunnallisen virkaehtosopimuslain perusteella virkaehtosopimuksella sekä osittain erityislainsäädännössä. Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentissa edellytetään, että työstä erottamisen perusteet säädetään laissa. Lain tasolla on tällä hetkellä säädetty rikosoikeudellisesta viraltapanosta ja kunnanjohtajan erityisistä irtisanomisiperusteista sekä peruskoulun ja lukion opettajien virkasuhteen päättymisestä.

Kuten yleisperusteluissa on todettu, eduskunnan työasiainvaliokunta on perustuslakivaliokunnalle antamassaan perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa lausunnossa katsonut, että hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin ilmaisu "erottaa työstä" kattaa kaikki erilaiset mekanismit, joilla henkilön työnteke toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoa. Lausunnon mukaan säännöksen ilmaisu kattaa siten esimerkiksi työsuhteen purkamisen, irtisanomisen ja lomautukset.

Kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvaa koskevan lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentti sisältää säännökset viranhaltijan lomauttamisesta toistaiseksi tai määräajaksi. Lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan määräaikaisestä lomauttamisesta voitaisiin sopia virkaehtosopimuksella toisin.

Työasiainvaliokunnan lausunnossa ei ole nimenomaisesti otettu kantaa siihen onko hallitusmuodon 15 §:n 3 momentissa katsottava tarkoitettavan sekä toistaiseksi voimassa olevaa lomautusta että määräaikaista lomautusta. Toistaiseksi voimassa olevan lomautuksen perusteet ovat samat kuin irtisanomistai purkamisperusteet. Tältä osin on selvää, että hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin perusteella ei ole mahdollista virkaehtosopimuksella sopia lomautusperusteiden muuttamisesta. Sen sijaan tilapäinen lomautus perustuu tehtävien tilapäiseen vähentymiseen eikä irtisanomis- tai purkamisperusteisiin. Kun voidaan tulkita hallitusmuodon 15 §:n 3 momentissa tarkoitettavan työstä erottamisen piiriin kuuluvan vain sellaisen lomauttamisen, joka voi tosiasiallisesti merkitä palvelussuhteen päättymistä, voidaan hallituksen käsityksen mukaan tilapäistä lomautusta koskevasta virkaehtosopimusoikeudesta säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyä

järjestyksessä. Asia on kuitenkin siinä määrin tulkinnanvarainen, että asiasta olisi aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväiksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §*Sovelntamisala*

Tätä lakia sovelletaan kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoihin, jollei muussa laissa toisin säädetä tai kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) nojalla toisin sovita.

Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää.

2 §*Syrjinnän kielto*

Kunta ei saa virkaa täytettäessä tai virkasuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa viranhakijaa tai viranhaltijaa epäedulliseen asemaan:

1) rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan perusteella; taikka

2) uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella.

3 §*Määräaikainen virkasuhde*

Viranhaltija voidaan ottaa virkaan tai virkasuhteeseen määräajaksi, jos tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen, harjoittelu tai muu näihin rinnastettava määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka on siihen syynä tai jos kunnalla on muu kunnan toimintaan tai virkatehtävien hoitamiseen liittyvä perusteltu syy määräaikaisen virkasuhteen käyttöön.

Viranhaltijalla, joka on ilman 1 momentin mukaista perustetta otettu määräajaksi tai joka on ilman pätevää syytä toistuvasti otettu peräkkäin määräajaksi, on oikeus saada virkasuhteen päättyessä vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvausvaatimus on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

4 §*Koeaika*

Virkaa täytettäessä voidaan määrätä, että virkasuhteessa noudatetaan enintään kuuden kuukauden koeaikaa. Koeajan kuluessa virkasuhde voidaan molemmin puolin purkaa päättymään välittömästi. Purkaminen ei saa tapahtua 2 §:ssä tarkoitetuilla tai muutoin epäasiallisilla perusteilla.

5 §*Virkasuhteen muuttaminen osa-aikaiseksi*

Kunta voi yksipuolisesti muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi irtisanomisajan päättymisestä lukien niillä edellytyksillä, joilla virkasuhde voidaan irtisanoa.

Kunnan, joka tarvitsee uusia viranhaltijoita tehtäviltään samankaltaiseen kokoaikaiseen virkasuhteeseen, on ensisijaisesti tarjottava osa-aikaiselle viranhaltijalle mahdollisuus siirtyä tällaiseen virkasuhteeseen, edellyttäen että viranhaltija on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut haluavansa kokoaikaiseen virkasuhteeseen ja että hän täyttää tämän virkasuhteen kelpoisuusvaatimukset.

6 §*Viranhaltijasta johtuvat irtisanomisperusteet*

Kunta ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava.

Edellä tarkoitettu syy ei ole ainakaan:

- 1) sairaus, vika tai vamma, ellei siitä ole ollut seurauksena viranhaltijan työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen;
- 2) raskaus eikä synnytys;
- 3) osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen; eikä
- 4) viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

7 §

Taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet

Viranhaltija voidaan irtisanoa, kun tehtävät ovat vähentyneet vähäistä suuremmassa määrin ja muutoin kuin tilapäisesti taloudellisista syistä, kunnan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi taikka muista niihin verrattavista syistä. Irtisanominen edellyttää lisäksi, ettei viranhaltijaa voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa toiseen virkaan tai ottaa sellaiseen työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä, tai kouluttaa uusiin tehtäviin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun:

- 1) irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä kunnan toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia;
- 2) irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä kunnalla tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua;
- 3) irtisanomisen syyksi on ilmoitettu kone- tai laitehankinnat, mutta viranhaltija olisi ammattitaitoonsa nähden voitu kunnan toimesta kouluttaa näiden koneiden ja laitteiden käyttöön; tai
- 4) irtisanomisen syyksi on ilmoitettu työvoiman vähentämisestä aiheutuva kustannussäästö, mutta tämä säästö on niin vähäinen, että sitä ei voida pitää kunnan ja viranhaltijan olosuhteet huomioon ottaen irtisanomisen todellisenä syynä.

8 §

Erityinen irtisanomissuoja

Viranhaltijalla, jolle on myönnetty virkavapautta erityisäitiys-, äitiys-, isyys-, tai vanhempainloman taikka hoitovapaan vuoksi, on sama irtisanomissuoja kuin työntekijällä työsopimuslain mukaan. Sama koskee viranhaltijaa, joka on raskaana tai joka tulee käyttämään oikeuttaan edellä tarkoitettuihin lomiin tai vapaaseen.

Luottamusmiehen virkasuhde voidaan irtisanoa vain, jos niiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden enemmistö, joiden luottamusmiehenä hän on, antaa siihen suostumuksensa tai jos työ kokonaan loppuu eikä voida järjestää muuta työtä, joka vastaa hänen ammattitaitoaan.

9 §

Irtisanomisaika

Kunnan irtisanoessa vakinaisen viranhaltijan virkasuhteen irtisanomisaika on vähintään:

- 1) yksi kuukausi, jos palvelussuhde on jatkunut enintään vuoden;
- 2) kaksi kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli vuoden, mutta enintään viisi vuotta;
- 3) kolme kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli viisi vuotta mutta enintään yhdeksän vuotta;
- 4) neljä kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli yhdeksän vuotta mutta enintään 12 vuotta;
- 5) viisi kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli 12 vuotta mutta enintään 15 vuotta; ja
- 6) kuusi kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli 15 vuotta.

Vakinaisen viranhaltijan irtisanoessa virkasuhteensa irtisanomisaika on vähintään:

- 1) kaksi kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli 10 vuotta;
- 2) 14 kalenteripäivää, jos virkasuhde on jatkunut enintään vuoden; ja
- 3) muussa tapauksessa kuukausi.

Väliaikaisen viranhaltijan irtisanomisaika on molemmin puolin 14 kalenteripäivää ja muun määräaikaisen viranhaltijan 30 kalenteripäivää.

Irtisanomisaika alkaa kulua sitä päivää seuraavasta päivästä, jona irtisanominen on

annettu tai saatettu tiedoksi. Viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella voidaan noudattaa 1 - 3 momenteissa tarkoitettua lyhyempää irtisanomisaikaa.

10 §

Virkasuhteen lakkaaminen ilman irtisanomista

Virkasuhde lakkaa ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa:

1) kun määräaika, joksi viranhaltija on otettu, on kulunut loppuun;

2) väliaikaisen viranhaltijan määräajasta riippumatta vakinaisen viranhaltijan palatesa virantoimitukseen, kun vakinaisella viranhaltijalla on lakiin tai määräykseen perustuva ehdoton oikeus palata virantoimitukseen;

3) kun määrätehtävää varten otetun viranhaltijan tehtävä on suoritettu;

5) kun asianomainen viranomaisen päättää olla vahvistamatta viranhaltijan virkasäännössä tarkoitettua ehdollista valintaa, vahvistamattajättämispäätöksen tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä lukien.

Kunnan vakinaiselle tai tilapäiselle viranhaltijalle annettu määräys hoitaa avointa virkaa tai viransijaisuutta voidaan milloin tahansa peruuttaa ja asianomainen on velvollinen siirtymään välittömästi takaisin entiseen virkaansa tai virkasuhteeseensa siihen kuuluvien palkkaeduin. Peruutus tulee voimaan heti.

11 §

Virkasuhteen purkaminen

Virkasuhteen kestoajasta ja irtisanomisajasta huolimatta virkasuhde voidaan heti purkaa, jos tärkeä syy sitä vaatii. Tällaisena syynä on pidettävä sellaista toisen asianosaisen laiminlyöntiä tai käyttäytymistä tai sellaista ensi sijassa tämän vahingonvauriiriin luettavaa olosuhteiden muutosta, jonka johdosta toiselta ei voida kohtuuden mukaan vaatia virkasuhteen jatkamista.

Kunta voi, mikäli asianhaarat eivät anna aihetta muuhun arviointiin, purkaa virkasuhteen erityisesti seuraavissa tapauksissa:

1) kun viranhaltija on virkasuhteeseen valittaessa olennaisessa kohdin johtanut harhaan työnantajaa;

2) kun viranhaltija välinpitämättömyydellään vaarantaa työturvallisuutta työpaikalla,

taikka esiintyy siellä päihtyneenä tai siellä vastoin kieltoa käyttää päihdyttäviä aineita;

3) kun viranhaltija törkeästi loukkaa työnantajan edustajan taikka työtoverinsa kunniaa tai tekee heille väkivaltaa;

5) kun viranhaltija tahallaan tai huolimattomuudesta jättää virkavelvollisuutensa täyttämättä ja varoituksesta huolimatta jatkaa laiminlyöntiään.

Viranhaltija voi, mikäli asianhaarat eivät anna aihetta muuhun arviointiin, purkaa virkasuhteen erityisesti seuraavissa tapauksissa:

1) kun kunta on viranhaltijaa virkasuhteeseen valittaessa olennaisessa kohdin johtanut harhaan viranhaltijaa;

2) kun viranhaltijan hyvä maine tai siveellisyys joutuu virkasuhteen johdosta vaaranalaiseksi;

3) kun työnantajan edustaja törkeästi loukkaa viranhaltijan tai tämän perheen jäsenen kunniaa tai tekee heille väkivaltaa;

4) kun työnantajan sijainen välinpitämättömyydellään vaarantaa työturvallisuutta työpaikalla;

5) kun viranhaltijalle ei anneta riittävästi työtä; sekä

6) kun palkkaa ei makseta sovitun mukaisesti.

Virkasuhde voidaan purkaa lakon tai työsulun vuoksi vain jos lakko on toimeenpantu ilman viranhaltijayhdistyksen päätöstä tai työsulku ilman Kunnallisen työmarkkinalaitoksen päätöstä ja purkaminen on olosuhteet huomioon ottaen perusteltua.

12 §

Purkamisoikeuden raukeaminen ja virkasuhteen purkautuminen

Purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole jo aikaisemmin menettänyt merkitystään, viikon kuluttua siitä kun purkamisesta päättävä viranomaisen on saanut tiedon purkamisen aiheesta tai, jos syy on jatkuva, siitä kun on saatu tieto sen lakkaamisesta. Jos purkamista kohtaa pätevä este, saadaan purkaminen toimittaa viikon kuluessa esteen lakkaamisesta.

Jos viranhaltija on pätevää estettä ilmoittamatta ollut poissa virantoimituksesta vähintään viikon, kunnalla on oikeus käsitellä virkasuhdetta purkautuneena. Irtisanomiseen oikeutetun viranomaisen on tällöin päätöksellään viipymättä todettava virkasuhteen purkautuminen. Jos ilmoittamista on kohdanut pätevä este, purkautuminen peruuntuu.

13 §

Virkasuhteen päättämismenettely

Virkasuhte voidaan molemmin puolin kirjallisesti irtisanoa päättämään irtisanomisajan kuluttua tai purkaa ilman irtisanomisaikaa. Ennen kunnan suorittamaa irtisanomista tai purkamista viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi virkasuhteen päättämisen perusteista. Kunnan suorittaman irtisanomisen tai purkamisen peruste on merkittävä pöytäkirjaan.

Ilmoitus virkasuhteen irtisanomisesta, purkamisesta tai purkautumisesta on toimitettava viranhaltijalle henkilökohtaisesti. Jollei tämä ole mahdollista, ilmoitus virkasuhteen irtisanomisesta saadaan lähettää postitse viranhaltijan ilmoittamaan tai muutoin tiedossa olevaan postiosoitteeseen.

Jos ilmoitus virkasuhteen irtisanomisesta on lähetetty postitse, katsotaan virkasuhteen irtisanomisen tapahtuneen seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun ilmoitus on annettu postin kuljetettavaksi. Viranhaltijan ollessa vuosilomalla tai työajan tasoittamisesta johtuvalla vähintään kahden viikon pituisella vapaa-ajalla katsotaan virkasuhteen irtisanomisen tapahtuneen kuitenkin aikaisintaan loman tai vapaa-ajan viimeistä päivää seuraavana päivänä.

14 §

Virkasuhteen jatkuminen

Viranhaltijan virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos viranhaltijan irtisanominen, virkasuhteen purkaminen tai purkautuminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä irtisanomis-, purkamis- tai purkautumisperustetta.

Jos irtisanomista, purkamista tai purkautumista koskeva päätös on kumottu oikeusvaatimuksen tai valituksen johdosta muulla kuin 1 momentissa tarkoitetulla perusteella ja kunnan toimivaltainen viranomainen on uudella päätöksellä päättänyt virkasuhteen ja tämä päätös on saanut lainvoiman, katsotaan virkasuhde päättyneeksi asiassa ensin tehdyn päätöksen mukaisesti, jollei irtisanomisajasta muuta johdu.

15 §

Irtisanotun viranhaltijan takaisinottaminen

Jos kunta on irtisanonut vakinaisen viranhaltijan 7 §:n mukaisilla perusteilla ja kunta tarvitsee yhdeksän kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä viranhaltijaa tehtäviltään samankaltaiseen toistaiseksi voimassa olevaan tai yli kuusi kuukautta kestävään virkasuhteeseen, kunnan on tiedusteltava paikalliselta työvoimaviranomaiselta, onko irtisanottuja viranhaltijoita etsimässä tämän viranomaisen välityksellä työtä, ja myönteisessä tapauksessa tarjottava työtä ensisijaisesti irtisanotuille kelpoisuusvaatimukset täyttävillä viranhaltijoilla.

Kunnan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämisen, on korvattava viranhaltijalle näin aiheuttamansa vahinko.

16 §

Eroamisikä

Vakinaisen viranhaltijan eroamisikä on hänen vanhuuseläkeikäänsä.

Viranhaltijan virkasuhde päättyy ilman irtisanomista sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltija saavuttaa eroamisikänsä. Virkaan ottava viranomainen voi viranhaltijan hakemuksesta tai hänen suostumuksellaan myöntää viranhaltijalle määräajaksi oikeuden pysyä virassa eroamisikänsä saavuttamisen jälkeen.

17 §

Lomauttaminen

Jos kunta voisi irtisanoa tai purkaa virkasuhteen, kunnalla on oikeus lomauttaa viranhaltija siten, että virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään toistaiseksi tai määräajaksi virkasuhteen muutoin pysyessä voimassa. Viranhaltija voidaan edellä mainitulla tavalla lomauttaa enintään 90 päivän ajaksi, jos tehtävät ovat tilapäisesti vähentyneet eikä kunta voi kohtuudella järjestää muita tehtäviä tai kunnan tarpeisiin sopivaa koulutusta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetusta määräaikaisesta lomauttamisesta voidaan sopia virkaehtosopimuksella toisinkin. Virkasuhteen kestäessä voidaan viranhaltijan ja kunnan kesken jomman kumman aloitteesta sopia viranhaltijan lomauttamisesta.

Jos viranhaltija on lomautettu toistaiseksi, on virantoimituksen alkamisesta ilmoitettava

vähintään viikkoa ennen, jollei toisin ole sovittu. Lomauttaminen ei estä viranhaltijaa ottamasta lomautusajaksi muuta työtä.

18 §

Virkasuhteen irtisanominen lomautuksen yhteydessä

Lomautetulla viranhaltijalla on oikeus irtisanoo virkasuhde ilman irtisanomisaikaa päättymään milloin tahansa lomautusaikana, ei kuitenkaan, jos lomautuksen päättymisaika on hänen tiedossaan, viimeisen viikon aikana ennen lomautuksen päättymistä. Jos muuta on sovittu, sopimus on mitätön.

Jos lomauttaminen on tullut voimaan viranhaltijan saamatta hyväkseen 9 §:n 1 momentin mukaista irtisanomisaikaa ja kunta irtisanoo viranhaltijan ennen lomautuksen päättymistä, viranhaltijalla on oikeus saada korvaus irtisanomisajan palkan tai sen osan menettämisestä, jollei toisin ole sovittu.

Milloin lomauttaminen on tullut voimaan viranhaltijan saamatta hyväkseen virkasuhteen lakkaamista koskevaa irtisanomisaikaa ja toistaiseksi voimassa oleva lomauttaminen on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään 200 kalenteripäivää, lomautetulla viranhaltijalla on virkasuhteen irtisanoessaan oikeus saada korvaus irtisanomisajan palkan tai sen osan menetyksestä samalla tavalla kuin kunnan irtisanoessa virkasuhteen, jollei kunta viikon kuluessa irtisanomisen toimittamisesta tarjota viranhaltijalle työtä tai muusta ole sovittu.

19 §

Lomautusmenettely

Kunnan on, lomautuksen välttämättömyyden tultua kunnan tietoon, annettava lomautuksesta välittömästi ja mikäli mahdollista viimeistään kolme kuukautta ennen lomautuksen alkamista ennakoilmoitus luottamusmiehelle ja, lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen viranhaltijaan, myös työvoimaviranomaiselle. Ennakoilmoituksessa tulee mainita lomautuksen syy, arvioitu alkamisaika ja kesto sekä lomautettavien viranhaltijoiden arvioitu lukumäärä ammattiryhmittäin.

Ilmoitus lomautuksesta on annettava viranhaltijalle vähintään 14 päivää ennen lomautuksen alkamista. Ilmoitus lomautuksesta annetaan viranhaltijalle henkilökohtaisesti,

jollei kunnan ja luottamusmiehen kesken toisin sovita. Ilmoituksessa tulee mainita lomautuksen syy, sen alkamisaika ja määräaikaisen lomautuksen kesto sekä toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen osalta sen arvioitu kesto. Viranhaltijalle on pyynnöstä annettava lomautuksesta kirjallinen todistus. Ilmoitus lomautuksesta on annettava tiedoksi edellä tarkoitetulle luottamusmiehelle ja lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen viranhaltijaan myös työvoimaviranomaiselle.

Lomautusmenettelystä voidaan sopia virkaehtosopimuksella toisinkin.

20 §

Virantoimituksesta pidättäminen

Sen lisäksi, mitä muussa laissa on säädetty, viranhaltija voidaan pidättää virantoimituksesta siksi ajaksi, kun viranhaltija ei voi hänestä johtuvasta syystä suorittaa asianmukaisesti virkatehtäviään, edellyttäen että viranhaltijalle ei ole myönnetty täksi ajaksi virkavapautta tai vuosilomaa.

21 §

Korvausvaatimuksen käsittelyjärjestys

Edellä 3 §:n 2 momentissa, 15 §:n 2 momentissa ja 18 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua korvausta koskevat vaatimukset käsitellään hallintoriita-asiana lääninoikeudessa.

22 §

Valituksen käsittelyjärjestys

Irtisanomista, virkasuhteen purkamista, osa-aikaistamista ja virantoimituksesta pidättämisestä koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä lääninoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

23 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Jos tässä laissa tarkoitettu asia on vireillä tämän lain voimaan tullessa, noudatetaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä.

Tämän lain 3 ja 4 §:ää ja 9 §:n 1 momen-

tin 1 kohtaa ja 2 momentin 2 kohtaa sovelletaan vain sellaiseen virkasuhteeseen, joka on alkanut tämän lain voimaantulon jälkeen. Lain 15 §:ää ja 18 §:n 2 momenttia sovelletaan vain sellaiseen virkasuhteen irtisanomiseen, joka on 13 §:ssä tarkoitettulla tavalla annettu tiedoksi tämän lain voimaantulon

jälkeen. Mitä 18 §:n 3 momentissa säädetään, sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa alkaneissa lomautuksissa. Momentissa tarkoitettuja kalenteripäiviä laskettaessa otetaan kuitenkin huomioon vain lain voimaantulon jälkeiset lomautuspäivät.

Jos ennen tämän lain voimaantuloa lain nojalla annetussa asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

2.

Laki

kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) 2 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohta, sellaisina kuin ne ovat 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (765/86); ja

lisätään 2 §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa, uusi 4 kohta seuraavasti:

2 §

Sopia ei saa:

2) eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määrästä taikka kunnan tai kuntayhtymän muun omaisuuden käyttämisestä lukuun ottamatta työnantajan ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävässä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä;

3) niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia; eikä

4) laissa säädettyjen virkasuhteen irtisanomisperusteiden laajentamisesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

3.

Laki**kuntalain 45 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/95) 45 §:n 2 momentin
1 kohta näin kuuluvaksi:

45 §

Virkasääntö

Virkasäännössä annetaan myös:
1) Yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Jan-Erik Enestam*

2.

Laki

kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) 2 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohta, sellaisina kuin ne ovat 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (765/86); ja

lisätään 2 §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa, uusi 4 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Sopia ei saa:

Sopia ei saa:

- 2) eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määrästä taikka kunnan tai kuntainliiton muun omaisuuden käyttämisestä lukuunottamatta työnantajan ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävässä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä; eikä
- 3) niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia.

- 2) eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määrästä taikka kunnan tai *kuntayhtymän* muun omaisuuden käyttämisestä lukuun ottamatta työnantajan ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävässä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä;
- 3) niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia; *eikä*
- 4) *laissa säädettyjen virkasuhteen irtisanomisperusteiden laajentamisesta.*

Tämä laki tulee voimaan _____ *päivänä*
kuuta 199 . _____

3.

Laki**kuntalain 45 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/95) 45 §:n 2 momentin
 1 kohta näin kuuluvaksi:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

45 §

45 §

*Virkasääntö**Virkasääntö*

 Virkasäännössä annetaan myös:

1) Yleiset määräykset viranhaltijoiden ot-
 tamisesta *ja erosta*;

2) määräykset kirjallisen varoituksen an-
 tamisesta viranhaltijalle, joka toimii vastoin
 virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä;
 sekä

3) määräykset viranhaltijan palkka- ja
 muuta etua koskevan vaatimuksen käsitte-
 lystä.

 Virkasäännössä annetaan myös:

1) Yleiset määräykset viranhaltijoiden otta-
 misesta;

 Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 199 .
