

Hallintovaliokunnan mietintö 10/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 7 päivänä toukokuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen n:o 44/1996 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 11/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, hallitussihteeri Risto Leikos valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Riitta Nordberg työministeriöstä, hallitusneuvos Matti Lahtinen opetusministeriöstä, kansliapäällikkö Marjatta Kaján korkeimmasta hallinto-oikeudesta, neuvottelupäällikkö Heikki Saipio ja neuvottelupäällikkö Anja Vahti Suomen Kuntaliitosta, lakimies Jukka Kauppala Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:stä edustaen myös Akava-JS:ää, neuvottelupäällikkö Esko T. Aro Kuntien Tekniikan ja Peruspalvelujen neuvottelujärjestö KTN:stä, neuvottelupäällikkö Eero Heimolinna Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ:stä, neuvottelupäällikkö Juha Leino Kunnallisvirkamiesliitto KVL:stä ja lakimies Päivi Ahonen Kunta-alan ammattiliitto KTV:stä edustaen Kunta-alan unionia, professori Olli Mäenpää ja kunnansihteeri Seija Teittinen-Enlund Puumalan kunnasta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta. Ehdotettu laki liittyy vuonna 1995 uudistettuihin hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin. Niihin sisältyy uutena säännöksenä kielto erottaa kehtään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Säännös koskee kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, siis myös esimerkiksi kunnallista virkasuhdetta. Ehdotetulla lailla toteutetaan hallitusmuodon vaatimus palvelussuhdeturvasta järjestämisestä lakisääteisesti. Ehdotetun lain voimaantulon jäl-

keen kunnallisten viranhaltijoiden asema ei enää virkasuhteen päättymisen osalta määräydy johtosääntötasaisen 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 irtisanomisperusteisiin ja taloudellisiin ja tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin. Merkittävimpänä erona aikaisempaan on, että pelkääntään viran lakkauttaminen ei enää ole viranhaltijan irtisanomisperuste. Ehdotukseen sisältyy uusina 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 tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleiset kannanotot

Kunnan palveluksessa olevan henkilöstön asemaa koskevat kuntalain (365/95) säännökset ovat niukat. Kuntalain 44 § sisältää kuitenkin virkasuhteista henkilöstöä koskevan perussäännöksen, jonka mukaan virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Viran perustamisesta kunnan viranomaistehtäviä varten sekä viran lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Kuntalain 44 §:n määrittelyllä pyritään siihen, että kunnan palveluksessa olevat henkilöt ovat virkavastuussa niissä tehtävissä, jotka ovat viranomaistehtäviä ja joissa siis käytetään julkista valtaa. Ne kunnan palveluksessa olevat, jotka osallistuvat päätöksentekoon, asioiden valmisteluun tai muuten käyttävät julkista valtaa, suorittavat näitä tehtäviä virkavastuulla.

Virkavastuun oikeudellisesti määrittelyssä sisällössä ei ole olennaista eroa valtionhallinnon ja kunnallishallinnon välillä. Virkavastuu liittyy julkisen vallan käyttöön. Julkisen vallan käyttö ei liity vallankäyttäjän palvelussuhteen erityispiirteisiin, vaan sen käytön tulee perustua nimenomaiseen, lakiin sisältyvään toimivaltasääntöseen. Virkasuhdetta koskevilla säännöksillä pyritään turvaamaan hallinnon lainalaisuus, kansalaisten oikeusturva ja kunnan tehtävien häiriötön suorittaminen. Virkamiehen erityisaseman perusteiden osalta viitataan valtion virkamieslain (750/94) säätämiseen liittyvän hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 5/1994 vp) yleisten kannanottojen kohtaan 1.2. myös tämän lakiehdotuksen yleisperusteluina.

Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskevaksi lainsäädännöksi, jonka taustana on kuntalain säätämiseen liittyvä hallintovaliokunnan mietintöön 18/1994 vp pohjautuva eduskunnan lausuma, toteuttaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetyn hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin vaatimukset siitä, ettei ketään voida erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Muutoksen voimaantulon jälkeen kunnallisten viranhaltijoiden virkasuhteen päättymisestä ei enää säädettäisi kunnallisissa virkasäännöissä eikä virkaehtosopimuksin. Ehdotettu lainsäädäntö selkeyttää virkasuhteen irtisanomis- ja purkamisperusteita ja parantaa siten kunnallisten viranhaltijoiden oikeusturvaa.

Ehdotettu sääntely on kuitenkin sikäli ongelmallinen, että siinä on noudatettu pitkälti työösopimuslain (320/70) kirjoittamistapaa. Työsopimuslakia on muutettu useita kertoja, ja sanottu laki ei muun ohella terminologialtaan ole yhtenäinen ja kirjoitustavaltaan kaikilta osin nykyaikainen. Parempi vaihtoehto olisi ollut seurata uuden valtion virkamieslain rakennetta ja kirjoittamistapaa, koska sanotussa laissa virkasuhdetta ja työsuhdetta koskevaa sääntelyä on lähennetty toisiinsa, kuitenkin virkasuhteen erityisluonteesta johtuvien poikkeuksin. Tässä yhteydessä on korostettava, että virkasuhde poikkeaa olennaisesti työsuhteesta ja julkisyhteisö-

työnantajana on erilainen kuin yksityiset työnantajat. Vaikka virkamiehen asema julkisyhteisöön on muodollisesti alistainen, virkamies käyttää kuitenkin usein itsenäistä päätösvaltaa, joka vaikuttaa kansalaisten oikeuksiin ja asemaan. Valiokunta katsookin, että säädettävän kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvaa koskevan lainsäädännön tulkinnan on luonnollisesti perustuttava virkamiesoikeudellisiin perusteisiin ja näkökohtiin.

Valiokunta ehdottaa jäljempänä esitykseen joitakin kirjoitustapaa ja sisältöä koskevia muutoksia, jotka lähtevät nimenomaan uuden virkamiesoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Tämä näyttäisi olevan tehtävissä kohtuullisen hyvin sen johdosta, että uusi valtion virkamieslaki on lähentänyt virka- ja työsuhdetta toisiinsa. Tämän vuoksi olevaa virkamieslainsäädäntöä voidaan hyödyntää tämän esityksen käsittelyssä.

Vaikka lakiehdotuksiin sisältyvä normikokonaisuus merkitsee merkittävää ja tärkeää uudistusta, on huomattava, että kunnallista viranhaltijaa koskevat säännökset jäävät edelleen hajanaisiksi. Kunnallisen viranhaltijan asemaa säänneltäisiin edelleen ainakin virkasäännössä, kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/70), virkaehtosopimuksessa ja kuntalaissa palvelussuhdeturvain lisäksi.

Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien noin 60 000 rehtorin ja opettajan oikeudellisen aseman sääntely poikkeaa osittain kunnan muiden viranhaltijoiden oikeudellisen aseman sääntelystä. Useisiin eri koulumuotoja koskeviin lakeihin sisältyy säännös, jonka mukaan mainitun lain tarkoittamiin virkoihin, viranhaltijoihin ja tuntiopettajiin sovelletaan kuntalakia ja kunnan virkasääntöä, jollei opetustoimen lainsäädännössä erikseen toisin säädetä. Eniten opetustoimen viranhaltijoita koskevia erityissäännöksiä sisältyy peruskoululakiin (476/83) ja lukiolakiin (477/83). Mainittujen koulumuotojen viranhaltijoiden oikeudellisen aseman sääntely on seurannut pitkälti valtion virkamiesten aseman sääntelyä. Viime vuosina erityissäännösten määrää on kuitenkin olennaisesti vähennetty.

Opetusministeriössä on valmisteltavana hallituksen esitys, jolla myös peruskoulujen, lukioiden sekä aikuislukioiden viran- ja toimenhaltijoiden sekä tuntiopettajien oikeudellinen asema saatettaisiin vastaamaan, eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta, kunnan muiden viranhaltijoiden oikeudellista asemaa. Valmistelu on kuitenkin muun muassa koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun takia

viivästynyt siten, ettei esitystä voitu antaa yhtä aikaa nyt käsitellyssä olevan hallituksen esityksen kanssa.

Hallintovaliokunta on asiaa harkittuaan päättänyt olla ottamatta erityisiä opetustointia koskevia säännöksiä tähän lakiehdotukseen. Sanottu perustuu siihen, että opetusministeriössä on valmistelutyö tältä osin loppuvaiheessa ja tässä yhteydessä lakiin otettavien säännösten voimassaoloaika jäisi lyhyeksi. Lisäksi on huomattava, että peruskoulun ja lukion opettajien osalta virkasuhteen lakkaamisen perusteista on jo säädetty lain tasolla. Myöskään nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kiireinen eduskuntakäsittelyn aikataulu ei ole mahdollistanut riittävästi arvioida opetustoimen erityissäännösten suhdetta palvelussuhdeturvalainsäädäntöön. Hallintovaliokunta kiirehtii opetustoimen palvelussuhdeturvaa koskevien säännösten uudistamista, jotta kyseiset säännökset voisivat tulla voimaan mahdollisimman pian käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen liittyvien lakiehdotusten voimaantulon jälkeen.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty valiokunnan huomiota liikkeenluovutussäännösten laatimiseen koskemaan virkasuhteista henkilöstöä kunnallishallinnossa. Valiokunta pitää liikkeenluovutussäännösten selvittämistä tarpeellisenä. Tältä osin valiokunta tässä yhteydessä kuitenkin ainoastaan viittaa valtion virkamieslakiin liittyvään Euroopan yhteisön ns. liikkeenluovutusedirektiiviä koskevaan eduskunnan hyväksymään lausumaan.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös muun ohella palkkatodistusten antamiseen siten, että palvelussuhdeturvalakiin otettaisiin ehdotetun työsopimuslain 24 §:ää vastaava säännös palkkatodistusten antamisesta. Saadun selvityksen perusteella on sovittu, että viranhaltijan oikeus saada viipymättä palkkatodistus turvataan virkaehtosopimuksella.

Valiokunta viittaa tässä kohdin lakiehdotusten yleisperusteluissa hallituksen esitykseen 208/1995 vp liittyvässä mietinnössään (HaVM 8/1996 vp) lausuttuun koskien kuntalain 25 §:n ja palvelussuhdeturvalain suhdetta. Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Valiokunta edellyttää lopuksi, että kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvalainsäädännön muuttamista valmisteltaessa noudatetaan muun muassa virkasuhteen luonteesta johtuen työsopimuslain sijasta olemassa olevan virka-

mieslainsäädännön rakennetta ja kirjoittamistapaa.

2. Pykäläkohtaiset kannanotot

2.1. Laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta

1 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säänneltäväksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvalain suhteesta muuhun lainsäädäntöön ja virkaehtosopimuksiin. Momentin mukaan tätä lakia sovelletaan kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoihin, jollei muussa laissa toisin säädetä tai kunnallisen virkaehtosopimuslain nojalla toisin sovita.

Kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän osalta viitataan pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin hallituksen esityksessä.

Ehdotetusta laista poikkeavia säännöksiä on kuntalain 25 §:n ohella esimerkiksi peruskouluissa ja lukiolaissa. Kuntalain 25 §:ssä säädetään kunnanjohtajan irtisanomisesta ja siirtämisestä muihin tehtäviin. Kuntalain 25 § koskee kunnanjohtajan erottamista määränemmistöllä luottamuspuolan vuoksi, jos luottamuspuola perustuu asialliseen ja riittävään syyhyn. Irtisanomisen ja muihin tehtäviin siirtämisen osalta valiokunta viittaa kuntalakiin liittyvään mietintöönsä (HaVM 18/1994 vp) ja hallituksen esitykseen 208/1995 vp liittyvään mietintöönsä (HaVM 8/1996 vp).

Viimeksi mainitussa mietinnössä viitataan käsitellyssä olevaan palvelussuhdeturvalakiin ja todetaan sen täydentävän kuntalain 25 §:n sääntelyä. Tämä tarkoittaa ehdotetun palvelussuhdeturvalain 1 §:n 1 momentin huomioon ottaen, että palvelussuhdeturvalain säännöksiä ei sovelleta kunnanjohtajaan siltä osin kuin kysymys on irtisanomisesta luottamuspuolan perusteella kuntalain 25 §:n nojalla. Kunnanjohtajaan sovelletaan sen sijaan palvelussuhdeturvalain 6 §:n irtisanomisperusteita, jotka edellyttävät erityisen painavaa syytä, mutta erottaminen voi tapahtua yksinkertaisella enemmistöllä. Erottaminen ei tuolloin pohjaudu lähtökohtaisesti luottamuksen menettämiseen. Esimerkkinä 6 §:n irtisanomisperusteen soveltamisesta on kunnanjohtajan pysyvä työkyvyttömyys sairauden perusteella. Kunnanjohtajaan sovelletaan lisäksi lähtökohtaisesti, ottaen huomioon se, että kunnanjohtajan virka on lakisääteinen virka, muita palvelussuhdeturvalain säännöksiä. Näin ollen kunnan-

johtajaa ei voida valiokunnan käsityksen mukaan irtisanoa 7 §:n mukaisilla taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Sen sijaan edellä todetun ohella virkasuhteen purkamista koskevat säännökset tulevat kunnanjohtajan kohdalla sovellettaviksi sekä ainakin teoreettisesti ajatellen määräaikaista lomautusta koskevat säännökset lomautuksen ollessa lyhytaikainen.

3 §. *Määräaikainen virkasuhde.* Valiokunta ehdottaa 3 §:n 1 momentista poistettavaksi epäselvän ja vaikeasti tulkittavan kriteerin "muu kunnan toimintaan tai virkatehtävien hoitamiseen liittyvä perusteltu syy". Määräaikaisen virkasuhteen käyttöala määrittäyty ehdotetun muutoksen jälkeenkin suhteellisen väljästi ja on laajempi kuin valtion virkamieslaissa. Valiokunta korostaa, että myös kuntasektorilla virkasuhteiden tulee vastaisuudessaakin pääsääntöisesti perustua vakinaisiin virkasuhteisiin sidottuun järjestelmään, josta määräaikainen virkasuhde merkitsee poikkeusta.

7 §. *Taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet.* Valiokunta ehdottaa 7 §:n 1 momentin ilmaisun "vähäistä suuremmassa määrin" kirjoittamista selkeämpään muotoon käyttämällä ilmaisua "olennainen tehtävien väheneminen" valtion virkamieslain muotoilua seuraten.

Edelleen hallituksen esityksen sanamuodosta "kun tehtävät ovat vähentyneet" ei ilmene selkeästi, että tarkoitetaan viranhaltijan tehtäviä.

Lisäksi hallituksen esityksen 7 §:n 1 momentissa säännellään viranhaltijan irtisanomista. Yhtenäisyyden vuoksi valiokunta ehdottaa käytettäväksi laissa eri yhteyksissä samaa termiä, jollaiseksi sopii virkasuhteen irtisanominen.

10 §. *Virkasuhteen lakkaaminen ilman irtisanomista.* Valiokunta ehdottaa esityksen perusteluissa mainitun lakitekstistä puuttuvan 1 momentin 4 kohdan ottamista lakiehdotukseen seuraavasti: "4) kun viranhaltijalle on myönnetty toistaiseksi työkyvyttömyyseläke työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa mainittujen lakien, eläkeohjesäännön tai eläkesääntöjen perusteella, sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltijaan noudatettavan virkaehtosopimuksen mukainen oikeus palkan saamiseen virkavapausajalta on päättynyt, tai jos kunta on saanut mainitusta eläkepäätyksestä tiedon myöhemmin, tiedoksisaantikauden päättyessä; tai".

11 §. *Virkasuhteen purkaminen.* Perusteet, joilla kunta voisi purkaa virkasuhteen, on määritelty lakiehdotuksen 11 §:n sanamuodon mu-

kaan irtisanomisperusteita matalammiksi ja ka-suistisemmiksi ja ne ovat lisäksi vanhahtavia. Valiokunta ehdottaa, että virkasuhteen purkaminen säännellään valtion virkamieslain 33 §:n tapaan. Näin ollen kunta voisi purkaa viranhaltijan virkasuhteen heti, jos viranhaltija törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Purkamisperusteita ei määriteltäisi tämän yksityiskohtaisemmin. Säännöksestä kuitenkin selkeästi ilmenee, että virkasuhteen purkaminen tulee kysymykseen vain törkeinä pidettävissä tilanteissa.

Valtion virkamieslakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 291/1993 vp) 33 §:n 2 momentissa ehdotettiin purkamisen perusteeksi edellä todetun lisäksi se, että virkamies on ollut poissa työstä vähintään viikon eikä sinä aikana ole ilmoittanut pätevää estettä. Valiokunta ehdotti sanotun momentin poistamista ja katsoi, että poissaolotapauksissakin on harkittava poissaolon syytä ja asiaan vaikuttavia seikkoja muutoinkin kokonaisuudessaan. Valtion virkamieslain 33 §:n 1 momenttia vastaava 11 §:n 1 momentin sanamuoto riittää hyvin turvaamaan työnantajan intressit poissaolotapauksissakin.

Edellä 1 momentissa omaksutun sääntelyn johdosta ehdotetaan pykälän 2 ja 4 momentin poistamista, jolloin hallituksen esityksen 3 momentti siirtyy 2 momentiksi.

Tässä yhteydessä valiokunta huomauttaa, että 11 §:n perustelujen mukaan pykälään sisältyisivät säännökset myös virkasuhteen purkautumisesta. Tältä osin on syytä todeta, että purkautumista koskee hallituksen esityksen 12 §.

12 §. *Purkamisoikeuden raukeaminen.* Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on pykälän otsikossa kirjoitusvirhe.

Valiokunta viittaa edellä 11 §:n kohdalla lausumaansa ja ehdottaa 12 §:n 2 momentin poistamista. Valiokunnan käsityksen mukaan virkasuhteen kohdalla ei tarvita erillistä virkasuhteen purkautumismenettelyä, vaan tässäkin suhteessa purkamista koskeva ehdotettu 11 §:n 1 momentti on riittävä.

13 §. *Virkasuhteen päättämismenettely.* Valiokunta ehdottaa 13 §:n 1 momentin täydentämistä selvyyden vuoksi päätöksen perusteluvollisuutta koskevalla muutoksella, vaikka tällainen säännös on hallintomenettelylaissa.

Valiokunta ehdottaa 13 §:n 2 ja 3 momentin sanamuodon täsmentämistä niin, että ilmoituksen sijasta säädettäisiin päätöksen tiedoksiantosta.

Edellä 12 §:ään ehdotettujen muutosten johdosta valiokunta ehdottaa 13 §:n 1 ja 2 momenttiin teknisinä pidettäviä muutoksia.

14 §. *Virkasuhteen jatkuminen.* Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos viranhaltijan irtisanominen, virkasuhteen purkaminen tai purkautuminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä irtisanomis-, purkamis- tai purkautumisperustetta. Ehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan muodollisella perusteella kumotulla irtisanomis-, purkamis- tai purkautuspäätöksellä ei ole edellä mainittua jatkuvuusvaikutusta, vaan viranhaltijan virkasuhde katsotaan päättyneeksi jo ensimmäisestä virheellisestä päätöksestä lähtien, mikäli kunnan toimivaltainen viranomainen irtisanoo tai purkaa viranhaltijan virkasuhteen myöhemmin samalla materiaalisella perusteella ja tuo jälkimmäinen päätös saa lainvoiman. Ehdotettu sääntely merkitsee käytännössä, että muodollisesti virheellisellä päätöksellä irtisanotun viranhaltijan palkanmaksu lakkaa ensimmäisestä irtisanomispäätöksestä. Näin tapahtunee niissäkin tapauksissa, joissa lainvoimainen päätös syntyy vasta mahdollisesti toisen muodollisesti virheellisen ratkaisun kumoamisen jälkeen.

Viranhaltijan virkasuhteen päättymistä koskevista päätöksistä voidaan tehdä oikaisuvaatimus sekä hakea muutosta valittamalla kuntalain 90 ja 97 §:n mukaisesti. Valtuuston ja kuntayhtymän vastaavan toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin läänioikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituksen saa kuntalain mukaisesti tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muutoin lainvastainen. Ehdotetun sääntelyn nojalla jatkuvuusperiaate katkeaisi edellytysten muutoin täytyessä niissä tapauksissa, joissa päätös on syntynyt virheellisesti joko esteellisyyden, kuulemisvirheen tai muun asian käsitellyssä tapahtuneen muutovirheen perusteella.

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn soveltumista viranhaltijoiden oikeusturvan toteutumiseen on otettava huomioon, että päätöksenteon muodollisten edellytysten täytyminen merkitsee tosiasiasa sen varmistamista, että päätöksenteossa päädytään myös materiaalisesti oikeaan loppu-

tulokseen. Esimerkiksi vasta viranhaltijan kuulemisen jälkeen voidaan ottaa kantaa siihen, onko virkasuhteen päättämisperustetta olemassa. Viranhaltijan oikeusturvan toteutumisen kannalta ehdotettu sääntely merkitsee eräänlaista viivytettyä menettelyä, sillä lainvoimainen päättämiskäyttö edellyttää jossakin vaiheessa myös muodollisten edellytysten täyttämistä.

Hallintovaliokunta korostaa, että ehdotettu sääntely ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kunnissa ryhdytään yleisesti käyttämään muodollisesti puutteellista menettelyä. Erotetun viranhaltijan kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä tilannetta, jossa hän joutuu hakemaan useaan otteeseen muutosta kunnan viranomaisen tai toimielimen päätökseen, mikäli virheet johtuvat kunnan välinpitämättömyydestä suhtautumisesta päätöksenteon muodollisten edellytysten täyttymiseen. Oikeudenkäynnit muodostuvat yksilön kannalta rasittaviksi ja kuormittavat hallintotuomioistuinta. Lisäksi esimerkiksi tilanteessa, jossa asia palautetaan viranhaltijan kuulematta jättämisen vuoksi, saattaa jälkikäteisen kuulemisen tosiasiallinen merkitys olla heikompi kuin sellaisen kuulemisen, joka olisi suoritettu oikea-aikaisesti ja jossa saatu selvitys olisi vaikuttanut erottamispäätöksen sisältöön ja perusteisiin.

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin järjestely merkitsee viranhaltijan oikeusturvan olennaista kaventamista ja poikkeaa hallinnon oikeusturvajärjestelmän peruslähtökohdista. Valiokunta on kuitenkin päättänyt hyväksymään 14 §:n 2 momentin asiallisesti hallituksen esityksen mukaisessa muodossa momentin valmistelun syntyhistorian huomioon ottaen. Momentin muuttamista vastaamaan nykytilaa tulisi harkita saatavien kokemusten valossa. Valiokunta korostaa tässä kohdin kunnallisessa päätöksenteossa sovellettavaa virkavastuuta rikosoikeudellisine seuraamusjärjestelmineen.

Valiokunta ehdottaa 14 §:ään ainoastaan edellä 12 §:n 2 momenttiin tehtyjen muutosten johdosta teknisinä pidettäviä muutoksia poistamalla virkasuhteen purkautumista koskevat maininnat pykälästä.

17 §. *Lomauttaminen.* Määräaikaisen lomautuksen enimmäiskesto olisi lain mukaan 90 päivää, ja sen edellytyksenä olisi, että tehtävät ovat tilapäisesti vähentyneet eikä kunta voi kohtuudella järjestää viranhaltijalle muita tehtäviä tai kunnan tarpeisiin sopivaa koulutusta. Määräaikaista lomauttamista ei ole näin ollen tarkoitettu pysyväksi, ja tällaisena aidosti tilapäisenä työstä erottamisena se jää perustuslakivaliokunnan

mielestä hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin sanamuodon ulkopuolelle.

Määräaikaisesta lomauttamisesta voitaisiin 17 §:n 2 momentin nojalla sopia virkaehtosopimuksella toisinkin. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että virkaehtosopimuksin ei saa pidentää lomautuksen enimmäiskestoja. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 17 §:n 2 momentin muuttamista. Ehdotettu muutos merkitsee samalla poikkeussäännöstä 1 §:n mukaiseen lain soveltamisalaan.

Valiokunta ehdottaa 17 §:n lomauttamista koskeviin säännöksiin uutta 4 momenttia, joka periaatteiltaan vastaa lakiehdotuksen 14 §:n 2 momenttia.

2.2. Muut lakiehdotukset

Valiokunnalla ei ole huomauttamista hallituksen esitykseen sisältyvien toisen ja kolmannen lakiehdotuksen osalta.

1.

Laki

kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

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 (*poist.*).

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomis- *perusteet*

Virkasuhde voidaan irtisanoa, kun *viranhaltijan* tehtävät ovat vähentyneet *olennaisesti* ja muutoin kuin tilapäisesti taloudellisista syistä, kunnan tai asianomaisen yksikön tehtävien uu-

3. Muut kannanotot

Valiokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt huomautukset, minkä vuoksi lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät toinen ja kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

delleen 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.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

8 ja 9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

Virkasuhteen lakkaaminen ilman irtisanomista

Virkasuhde lakkaa ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa:

(1—3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

4) kun viranhaltijalle on myönnetty toistaiseksi työkyvyttömyyseläke työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa mainittujen lakien, eläkeohjesäännön tai eläkesääntöjen perusteella, sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltijaan noudatettavan virkaehtosopimuksen mukai-

nen oikeus palkan saamiseen virkavapausajalta on päättynyt, tai jos kunta on saanut mainitusta eläkepäätöksestä tiedon myöhemmin, tiedoksisaantikuukauden päättyessä; tai

(5 kohta kuten hallituksen esityksessä)
(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11 §

Virkasuhteen purkaminen

Viranhaltijan virkasuhde voidaan heti purkaa, jos viranhaltija törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

(2 mom. *poist.*)
(2 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä)
(4 mom. *poist.*)

12 §

Purkamisoikeuden raukeaminen (poist.)

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)
(2 mom. *poist.*)

13 §

Virkasuhteen päättämismenettely

Virkasuhde voidaan molemmin puolin kirjallisesti irtisanoa päättymään irtisanomisajan kuluu tai purkaa ilman irtisanomisaikaa. Ennen kunnan suorittamaa irtisanomista tai purkamista viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi virkasuhteen päättämisen *syistä perusteluineen*. Kunnan suorittama irtisanomista tai purkamista koskeva päätös *perusteluineen* on merkittävä pöytäkirjaan.

Päätös virkasuhteen irtisanomisesta tai purkamisesta (poist.) on annettava tiedoksi viranhaltijalle henkilökohtaisesti. Jollei tämä ole mahdollista, päätös virkasuhteen irtisanomisesta saadaan antaa tiedoksi lähettämällä päätös postitse viranhaltijan ilmoittamaan tai muutoin tiedossa olevaan postiosoitteeseen.

Jos päätös virkasuhteen irtisanomisesta on lähetetty postitse, katsotaan virkasuhteen irtisanomisen tapahtuneen seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös 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 *katkeamattomana*, jos viranhaltijan irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen (*poist.*) on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä irtisanomis- tai purkamisperustetta.

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

15 ja 16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

17 §

Lomauttaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 1 momentissa tarkoitetun määräaikaisen lomauttamisen *enimmäisaika* voidaan sopia virkaehtosopimuksella 90 päivän *enimmäisaikaa* lyhyemmäksi ajaksi. Virkasuhteen kestäessä voidaan viranhaltijan ja kunnan kesken jomman kumman aloitteesta sopia viranhaltijan lomauttamisesta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos lomauttamista koskeva päätös on kumottu oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta muulla kuin 1 momentissa tarkoitetulla perusteella ja kunnan toimivaltainen viranomais on uudella päätöksellä päättänyt samasta lomauttamisesta ja tämä päätös on saanut lainvoiman, katsotaan lomauttaminen tehdyksi ensin tehdyn päätöksen mukaisesti, jollei ensin tehdyn päätöksen lomautuksen ilmoitusajasta tai lomautuksen peruuttamisesta muuta johdu. (*uusi 4 mom.*)

18—23 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok sekä jäsenet Reijo Kallio /sd, Toimi Kan-
kaanniemi /skl, Juha Karpio /kok, Valto Koski

/sd, Osmo Kurola /kok, Pehr Löf /r, Hannes Manninen /kesk, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-
Muotio /kesk.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 11/1996 vp
Hallituksen esitys 44/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä touko-kuuta 1996 hallituksen esityksen 44/1996 vp hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, neuvottelupäällikkö Heikki Saipio Suomen Kuntaliitosta, professori Mikael Hidén ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta. Ehdotettu laki liittyy vuonna 1995 uudistettuihin hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin ja sillä on tarkoitus toteuttaa vaatimus palvelussuhdeturvasta järjestämisestä lakisääteisesti. Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset laeiksi kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n ja kuntalain 45 §:n muuttamisesta.

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

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään lomautusta hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin valossa. Koska toistaiseksi voimassa olevan lomautuksen perusteet vastaisivat laissa säädettäviä irtisanomis- tai purkamisperusteita, on esityksen mukaan selvää, ettei hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin vuoksi ole mahdollista sopia virkaehtosopimuksella lomautusperusteiden muuttamisesta. Tilapäisestä lomautuksesta, joka perustuisi tehtävien tilapäiseen vähentymiseen ja kestäisi enintään 90 päivää, voitaisiin nimen-

omaisen säännöksen mukaan sopia virkaehtosopimuksella. Koska hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin voidaan tulkita tarkoittavan vain sellaista lomauttamista, joka voi tosiasiallisesti merkitä palvelussuhteen päättymistä, voidaan tilapäistä lomauttamista koskevasta virkaehtosopimusoi-keudesta hallituksen käsityksen mukaan säätää valtioväijärjestyksen 66 §:n mukaisesti. Asiaa pidetään esityksessä kuitenkin siinä määrin tul- kinnanvaraisena, että asiasta olisi aiheellista pyy- tää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentissa sääde- tään, että ”ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä”. Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa to- dettiin, että tämä ”säännös edellyttäisi, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt” ja että ”säännös koskisi kaikkia eri palve- lussuhteen muotoja, siis esimerkiksi virkasuhdet- ta julkisyhteisöön” (HE 309/1993 vp, s. 69/I).

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehd- otukset ovat asianmukaisia perusoikeusuudistuk- sen perusteluissa mainittujen palvelussuhteen lakkaamismuotojen osalta. Erikseen on syytä vielä arvioida 1. lakiehdotuksen 17 §:n säännök- siä, jotka koskevat yhtäältä toistaiseksi voimassa olevaa lomautusta ja toisaalta määräaikaista lo- mautusta.

Perusoikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyn aikana työasiainvaliokunta käsiteli lausunnos- saan (TyVL 3/1994 vp) työstä erottamisen käsi- tettä. Valiokunta totesi tämän käsitteen kattavan ”kaikki erilaiset mekanismit, joilla henkilön työnteke toisen palveluksessa tosiasiallisesti lo- petetaan vastoin hänen tahtoaan” ja lisäsi, että säännös siten ”kattaa esimerkiksi työsuhteen purkamisen, irtisanomisen ja lomautukset”.

Perustuslakivaliokunta pitää työasiainvaliokunnan lausuman lähtökohtaa perusteltuna. Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin tarkoitusta vastaa hyvin, että siinä mainitun erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa. Tämän käsityksen kanssa on sopusoinnussa se esityksen mukainen järjestely, että toistaiseksi voimassa olevan lomautuksen perusteet on laissa sidottu irtisanomis- tai purkamisperusteisiin ja että niistä ei siten ole mahdollista esimerkiksi määrätä virkaehtosopimuksin.

Määräaikaisen lomautuksen enimmäiskesto olisi lain mukaan 90 päivää ja sen edellytyksenä olisi, että tehtävät ovat tilapäisesti vähentyneet eikä kunta voi kohtuudella järjestää viranhaltijalle muita tehtäviä tai kunnan tarpeisiin sopivaa koulutusta. Määräaikaista lomauttamista ei näin ollen ole tarkoitettu pysyväksi, ja tällaisena aidosti tilapäisenä työnteosta erottamisena se jää valiokunnan mielestä hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin sanamuodon ulkopuolelle.

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk,

Määräaikaisesta lomauttamisesta voitaisiin 17 §:n 2 momentin nojalla "sopia virkaehtosopimuksella toisinkin". Esityksen perustelujen mukaan olisi "käytännön työelämän vaihtelevien tilanteiden vuoksi ... perusteltua, että määräaikaisten lomautusten osalta säilytettäisiin mahdollisuus virkaehtosopimuksilla poiketa lain säännöksistä". Sen perusteella, mitä edellä on todettu määräaikaisen lomautuksen tilapäisluonteisuudesta, valiokunta katsoo, että virkaehtosopimuksin ei saa pidentää lomautuksen enimmäiskestoja. Näin tulkittuna — mieluiten kuitenkin lakitekstiä täsmentäen — 17 §:n 2 momentti on sopusoinnussa hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin kanssa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä
valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetys-
sä järjestyksessä.*

Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-oja /kesk,
Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Jo-
hannes Leppänen /kesk, Riitta Prusti /sd, Veijo
Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.