

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kunnallisesta viranhaltijasta. Lisäksi ehdotetaan eräitä muutoksia kuntalaissa säädettyihin henkilöstöä koskeviin säännöksiin. Esitys on laadittu ottaen huomioon erityisesti uuden perustuslain säännökset.

Kunnallisesta viranhaltijasta annettavassa laissa säädettäisiin asioista, joista nykyään säädetään kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvalaissa ja kuntalain 6 luvussa. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi niistä viranhaltijan oikeusasemaa koskevista asioista, joista nykyään määrätään kunnallisissa virkasäännöissä, mutta joista tulisi säätää lain tasolla. Laki korvaisi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain.

Kuntalakiin jäisivät kunnan henkilöstöä koskeva yleinen säännös, jonka mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsuhteessa kuntaan, sekä viran perustamista ja lakkauttamista koskevat säännökset. Myös kunnanjohtajaa koskevat erityissäännökset säilyisivät edelleen kuntalaissa.

Kuntalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se nykyistä paremmin ilmaisisi, milloin henkilö otetaan virkasuhteeseen. Ehdotuksen mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Säännöksellä ei puututtaisi erityislainsäädännössä oleviin virkasuhteen käyttöä määrittäviin säännöksiin.

Kuntalain edellä mainittuun muutokseen liittyen ehdotetaan säädettäväksi edellytyksistä, joiden perusteella virkasuhde voidaan muuttaa työsuhteeksi, jos tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä.

Kunnallista viranhaltijaa koskevaan lakiesitykseen liittyen kuntalaista ehdotetaan kumottavaksi muun muassa virkasääntöjen antamista koskeva valtuutuslainsäädäntö. Vastaisuudessa virkasäännössä tai muussa johtosäännössä ei voisi olla viranhaltijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia määräyksiä siten kuin nykyisin.

Viranhaltijaa koskevaan lakiesitykseen sisältyy myös eräitä aineellisia uudistuksia ja täsmennyksiä. Lakiin sisältyvät muun muassa säännökset liikkeen luovutus –periaatteen soveltamisesta virkasuhteessa, viranhaltijan oikeudesta korvaukseen laittoman irtisanomisen ja lomautuksen johdosta menettämistään ansioista sekä viranomaisen velvollisuudesta seurata virasta pidättämisen perusteita ja tehdä tarvittaessa uusi päätös. Esityksessä ehdotetaan myös viranhaltijalle nykytilasta poikkeavaa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta virkasuhteen päättämistä koskevissa riidoissa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti kuuden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto	4
2. Nykytila.....	4
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Suomen perustuslaki	4
Eräitä virkamiesoikeudellisia periaatteita ja käsitteitä	6
Kunnan henkilöstöä koskeva aineellinen lainsäädäntö.....	8
Kunnalliset virkasäännöt	10
Uusi työsopimuslaki.....	10
Kunnallinen sopimusjärjestelmä.....	11
Valtion virkamieslainsäädäntö.....	11
Palvelussuhdelajien vertailua	12
Käytäntö	12
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	13
Ruotsi	13
Saksa	14
Hollanti	15
Norja	16
2.3. Nykytilan arviointi.....	16
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	16
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	16
3.2. Keskeiset ehdotukset	17
4. Esityksen vaikutukset	19
4.1. Taloudelliset vaikutukset	19
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	19
4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan.....	19
5. Asian valmistelu	20
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	20
Eduskunnan lausuma ja muut kannanotot	20
Eduskunnan oikeusasiamiehen esitys	20
Esityksen valmistelu	20
5.2. Lausunnot	21
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	21
6.1. Riippuvuus muista esityksistä.....	21
Lainsäädäntöuudistukset, joilla on yhteys esitykseen	21
Lainsäädäntöuudistukset, jotka saattavat vaikuttaa esityksen eduskuntakäsittelyyn.....	22
6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista.....	22

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	24
1. Lakiehdotusten perustelut	24
1.1. Laki kunnallisesta viranhaltijasta	24
1 luku. Yleiset säännökset.....	24
2 luku. Virkasuhteen alkaminen	25
3 luku. Työnantajan velvollisuudet.....	34
4 luku. Viranhaltijan velvollisuudet	37
5 luku. Virkasuhteessa tapahtuvat muutokset	41
6 luku. Virkavapaa.....	44
7 luku. Lomauttaminen	46
8 luku. Virkasuhteen päätyminen	50
9 luku. Virantoimituksesta pidättäminen	62
10 luku. Muutoksenhaku	64
11 luku. Erinäiset säännökset.....	67
12 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	70
1.2. Laki kuntalain muuttamisesta	71
2. Voimaantulo	75
3. Säättämisjärjestys	75
 LAKIEHDOTUKSET	 78
kunnallisesta viranhaltijasta.....	78
kuntalain muuttamisesta.....	91
 LIITE	 93
 RINNAKKAISTEKSTIT	 93
kuntalain muuttamisesta.....	93

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Hallituksen esityksen taustalla on tarve järjestää kunnallisen viranhaltijan oikeusasema lainsäädännössä perustuslain kannalta asianmukaisella tavalla. Vastauksessaan hallituksen esitykseen kuntalain muuttamisesta (HE 1/2000 vp) eduskunta edellytti, että kolmikantaisen valmistelun pohjalta annetaan eduskunnalle mahdollisimman pian valtion virkamieslain tapaan ja sen kirjoittamistapaa seuraten hallituksen esitys kunnallisen viranhaltijan asemasta, johon kootaan kattavasti säännökset kunnallisen viranhaltijan oikeusasemasta (EV 46/2000 vp).

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksen mukaan lailla säädettäviin asioihin kuuluvat myös virkamiesten oikeusaseman perusteet.

Toinen keskeinen perustuslain lähtökohta on valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkista valtaa käyttävät vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Tällä halutaan turvata julkisen vallan käyttöä koskeva lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus.

Kuntien tehtäväkenttä on laaja. Kuntien toiminta liittyy pääosin hyvinvointipalveluihin, joissa julkisen vallan käytön osuus on suhteellisen kapea verrattuna valtion tehtäviin. Kuitenkin myös kunnilla on tehtäviä, joihin voi sisältyä merkittävääkin puuttumista yksilön oikeuksiin ja etuuksiin. Ylipäätään julkisten tehtävien luonne on sellainen, että ne kohdistuvat erityisesti hallinnon ulkopuolelle, mikä asettaa tehtäviä hoitavia henkilöitä koskevalle sääntelylle erityisvaatimuksensa.

Kuntahallinnolle on vanhastaan ollut ominaista, että siellä on kunnalliseen itsehallintoon perustuen säännelty viranhaltijoiden oikeusasemaa kunnallisissa virkasäännöissä, jotka oikeudellisesti ovat kuntalain mukaisia valtuuston hyväksymiä johtosääntöjä.

Yksi nykypäivän kuntahallinnon piirre on, että kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä noin puolet on virkasuhteisia ja puolet työsuhteisia. Jakauma on pysynyt suurin piirtein samanlaisena 1990-luvun puolivälistä alkaen.

Valtion virkamieslakia (750/1994) säädettäessä lähtökohtana on ollut virkamieshallintoperiaate. Lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Lakia säädettäessä otettiin kuitenkin huomioon myös silloin voimassa ollut työsuopimuslaki.

Viime vuosikymmenenä työelämässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Myös Euroopan unioni on tuonut työelämää koskevalle sääntelylle uusia vaatimuksia, jotka eräiltä osin ulottavat vaikutuksensa myös julkiselle sektorille. Uudet tarpeet ja vaatimukset ovat vaikuttaneet työoikeuden viimeaikaisimpaan kehitykseen, josta esimerkkinä kesällä 2001 voimaan tullut uusi työsuopimuslaki (55/2001).

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomen perustuslaki

Maaliskuun alusta 2000 voimaan tulleen uuden Suomen perustuslain 80 §:ssä ovat säännökset asetusten antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän 1 momentissa, jossa säädetään asetuksenantovallan käyttämisestä, on tietyt asiat pidätetty laissa säädettäväksi. Säännöksen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustelujen mukaan säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on perustuslain esitöiden mukaan ymmärrettävä 80 §:n 1 momentissa laajasti ja tämä käsite kattaa nimenomaisen maininnan

mukaan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp).

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen kuin asetuksen antaja, joita ovat siis valtioneuvosto, tasavallan presidentti ja ministeriö, voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tässä ensi sijassa valtioon viranomaisia tarkoittavassa säännöksessä ilmaistut periaatteet koskevat perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan myös säädösvaltan osoittamista kunnille. Tähän viime kädessä kunnalliseen itsehallintoon perustuvaan säädösvaltaan kuuluu muun muassa kunnan virkasääntöjen antaminen. Säännöksen mukaan viranomainen voitaisiin valtuuttaa oikeussääntöjen antamiseen vain lailla, ei sen sijaan asetuksella.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Säännöksen mukaan muun muassa kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Säännöksessä säädetään myös kuntien verotusoikeudesta. Perustelujen mukaan hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen voidaan osoittaa kuntien asiaksi.

Perustuslakivaliokunta on todennut launossaan hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta (PeVL 3/2000 vp) kunnallisista virkasääntöistä, että lailla voidaan osoittaa kunnille virkasääntöjen antamisvaltaa jossain määrin laajemmalti kuin perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella on mahdollista uskoa valtion viranomaisille norminasettamisvaltaa. Kunnallinen itsehallinto ei kuitenkaan muodosta perustetta tulkita väljästi perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslakivaliokunnan selkeänä lähtökohtana on, että myös kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman perusteista pitää säätää kattavasti lailla. Virkasäännöllä voi olla tässä suhteessa vain lakia täydentävä rooli.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtä-

vä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkitävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustelujen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän käsitettä käsitellään jäljempänä virkamiesoikeudellisia periaatteita ja käsitteitä koskevan jakson yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan sillä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (PeVM 10/1998 vp).

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Sen mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriväviä mielipidettä. Pykälän 3 momentissa säädetään rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta julkista tehtävää hoidettaessa. Säännöksen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yksilön oikeus ei siis riipu siitä, onko tehtävää hoitanut virkamies tai viranomaiskoneiston ulkopuolinen.

Eräitä virkamiesoikeudellisia periaatteita ja käsitteitä

Lainalaisuusperiaate. Hallintoa koskee lainalaisuusperiaate, jonka ensisijaiseksi tehtäväksi ymmärretään yksityisen suojaaminen hallinnon puuttumisista vastaan. Lainalaisuus sisältää ensinnäkin viranomaisiin kohdistuvan vaatimuksen lain tiukasta noudattamisesta ja hallinnon normisidonnaisuudesta, ja toiseksi vaatimuksen siitä, että julkishallinnon on aina voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen. Lainalaisuusperiaate edellyttää myös riittäviä oikeusturvan takeita, joita ovat toimintaan kohdistuva julkinen valvonta ja yksityisen mahdollisuus saattaa toiminnan lainmukaisuus lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Lainalaisuusperiaate ilmenee muun muassa Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 10 luvun laillisuusvalvontaa ja virkavastuuta koskevista säännöksistä.

Virkamieshallintoperiaate. Aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon aikana omaksutun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (esimerkiksi PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Virkamieshallintoperiaatteen tarkoituksena on turvata julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. Periaate ei kuitenkaan ehdottomasti estä sitä, että toimivaltaa julkisen vallan käyttämiseen annetaan muillekin kuin virkamiehille. Tällöin kuitenkin edellytetään, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Periaate on saanut ilmentymänsä uuden perustuslain 124 §:ssä, johon on otettu säännökset siitä, milloin julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Hallintovaliokunta on käsitellyt virkamiehen erityisaseman perusteita muun muassa valtion virkamieslakia koskevassa mietinnös-

sään (HaVM 5/1994 vp) ja kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettua lakia koskevassa mietinnössään (HaVM 10/1996 vp) sekä sittemmin muun muassa lausunnossaan eräitä virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta annetusta hallituksen esityksestä (HaVL 2/2002 vp). Valiokunnan mukaan virkamiehen oikeusasemaan kuuluvat riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimukset liittyvät keskeisesti julkisen vallan käyttämiseen. Virkamiehen tehtävänä on muun muassa turvata, että kansalainen saa hänelle kuuluvat edut ja oikeudet. Virkamiehen virassapysymisoikeus on luotu paljolti muun muassa virkamiehen objektiivisuutta ja riippumattomuutta takaamaan.

Julkisen vallan käyttö. Julkisen vallan käsitettä käytetään sekä tietyn tyyppisestä toiminnasta (esimerkiksi perustuslain 2 §:n 3 momentti sekä 119 ja 124 §) että tietyn tyyppisestä toimijasta (esimerkiksi perustuslain 2 luvun perusoikeussäännökset). Keskeisimmät julkisen vallan subjektit ovat valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekoeleimineen.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännös edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan käytön alaa ei voida tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa laajentaa tai supistaa. Julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita. Keskeinen merkitys on tältä osin erityisesti perusoikeussäännöksillä.

Julkisen vallan käytön käsitteen merkitys voi vaihdella eri oikeudenaloilla ja käyttöyhteyksissä. Oikeustieteessä vakiintuneen käsityksen mukaan voidaan yleisesti sanoa, että henkilö käyttää julkista valtaa antaessaan yksipuolisesti lain nojalla toista velvoittavan määräyksen tai päättäessään yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Niin ikään hallinnollinen valvonta nojautuu ainakin viime kädessä julkiseen valtaan.

Hallintopäätöksen valmistelu- tai täytäntöönpanotoimia saatetaan, oikeudellisesta asiayhteydestä riippuen, pitää julkisen vallan

käyttönä. Näiltä osin voidaan puhua myös välillisestä julkisen vallan käytöstä, millä viitataan valmistelun tai täytäntöönpanon epäitsemäiseen asemaan itse päätöksenteon kanalta. Niin sanottua tosiasiallista eli välitöntä julkisen vallan käyttöä katsotaan olevan se, kun henkilö lakiin perustuvien oikeuksien tehtävissään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Tällaisesta välittömien voimakeinojen käyttämisestä on kyse esimerkiksi poliisin tai pakkotäytäntötoimissa.

Julkisen vallan käytölle virkavastuun perustavana tekijänä on ominaista, että julkisen vallan käyttö ilmentää yhteiskunnan toimintaa, jolla sen elimet toteuttavat oikeusjärjestystä. Virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista myös se, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa, myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen.

Korkein oikeus on 18 päivänä maaliskuuta 2002 antamassaan ennakkoratkaisussaan (KKO:2002:21, Ään.) linjannut julkisen vallan käytön alaa. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko ruumiillinen kurittaminen yksityisessä lastensuojelulaitoksessa julkisen vallan käyttöä. Ratkaisun perustelujen mukaan, kun huostaan otettu lapsi sijoitetaan sijaishuoltoon yksityiseen lastensuojelulaitokseen, kunnan toimivaltaa ei siirry lastensuojelulaitokselle. Sijaishuollossa on kyse lapsen jatkuvasta päivittäisestä hoidosta ja kasvatuksesta. Lastensuojelulaisissa on annettu lastensuojelulaitoksen johtajalle oikeus joissain suhteissa rajoittaa laitokseen sijoitetun lapsen elämää siten, että rajoitusten määräämisessä on kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Lastensuojelulaitoksen johtaja voi rajoittaa lapsen oikeutta tavata vanhempiaan ja muita läheisiään ja pitää heihin yhteyttä, asettaa lapselle määräajaksi kielto poistua laitoksen alueelta tai muulla tavoin rajoittaa lapsen oleskelua ja liikkumista taikka eristää hänet muista lapsista. Lastensuojelulaitoksen haltuun on otettava lapsella olevat päihteet, niiden käyttöön liittyvät välineet sekä turvallisuutta vaarantavat aineet ja esineet. Lastensuojelulaitoksen johtajan päätöksellä lapselle voidaan tehdä henkilöön käyvä tarkastus ja lapselle osoitetun postin tai lähetyksen sisältö voidaan johtajan luvalla tarkastaa. Korkein

oikeus katsoi, että edellä mainittujen toimivaltuuksien käyttäminen on yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajalle uskotun julkisen vallan käyttämisestä. Valtaosaltaan laitokseen sijoitetun lapsen päivittäinen hoito ja kasvatusta, johon kuuluvat myös lapsen kohdistuvat kurinpitotoimenpiteet, on kuitenkin luonteeltaan sellaista, ettei sitä voida luonnehtia julkisen vallan käytöksi. Näin oli arvioitava myös senlaatuista lapsiin kohdistettua, sinänsä kiellettyä kurinpitoa, josta asiassa oli kysymys. Kyseistä menettelyä ei siten voitu lukea asianomaisen henkilön syyksi virkarikoksena.

Julkinen hallintotehtävä. Julkisen vallan kannalta merkityksellinen lähikäsite on julkinen (hallinto)tehtävä. Käsitettä käytetään esimerkiksi edellä käsitellyssä perustuslain 124 §:ssä, joka koskee julkisen hallintotehtävän siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustelujen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntövallan ja tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää 124 §:ssä tarkoitettuna hallintotehtävänä.

Julkinen (hallinto)tehtävä ymmärretään alaltaan laajemmaksi kuin julkinen valta. Julkinen tehtävä viittaa lainsäädännössä määriteltyyn ja tietyn elimen tai yksikön hoidettavaksi osoitettuun tehtävään. Julkisissa (hallinto)tehtävissä käytetään yleensä julkista valtaa, mutta välttämätöntä tämä ei ole. On julkisia tehtäviä, joiden hoitamiseen ei liity oikeutta käyttää julkista valtaa. Julkisen tehtävän käsitettä on käytetty esimerkiksi perustuslain 108 ja 109 §:ssä, joissa säädetään ylinterne laillisuusvalvojen oikeudesta valvoa, että muutkin kuin säännöksessä nimenomaisesti mainitut julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Viimeaikaisen perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella julkisen hallintotehtävän käsitettä näyttäisi voitavan tulkita suhteellisen laajasti. Julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle voidaan perustuslain 124 §:n puitteissa järjestää

usein eri tavoin, mutta sääntelyltä vaaditaan tiettyä täsmällisyyttä (esimerkiksi PeVL 4/2000 vp, 23/2000 vp, 25/2000 vp, 2/2001 vp ja 11/2002 vp). Toisaalta julkisten tehtävien hoidossa tapahtuu siirtymää myös viranomaisuuntaan, mikä osaltaan selkeyttää rajanvetoa. Esimerkiksi elokuun alusta 2001 voimaan tulleella lailla rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta (135/2001) siirrettiin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanotehtävät viranomaisorganisaatiolle ja Kriminaalihuoltoyhdistys lakkautettiin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole vielä tullut tilannetta, jossa olisi arvioitu, mitä perustuslain 124 § merkitsee viranomaisen sisällä tapahtuvan vastaavan siirron kannalta.

Edellä mainitussa eräitä virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta annetusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 2/2002 vp) valiokunta on todennut, että rikosoikeudellisen virkavastuun kautta pyritään varmistamaan, että kaikki julkisten tehtävien hoitaminen ja julkisen vallan käyttäminen tapahtuu asianmukaisesti ja vastuullisesti. Valiokunta pitää lähtökohtana, että julkista valtaa käytetään vain virkasuhteessa. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin valiokunnan mukaan poikkeuksia. Tällöin on kysymys lähinnä julkisyhteisön ulkopuolella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä. Valiokunta pitää kansalaisten oikeusturvankin kannalta välttämättömänä, että julkista valtaa käytetään julkisyhteisön työntekijään sovelletaan kaikkia virkarikossäännöksiä. Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, ettei kyseisen rikosoikeudelliseen säädösehdotukseen perustuen voida esimerkiksi kunnissa antaa julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä kuntalain nojalla muulle kuin virkasuhteiselle henkilölle.

Virkavastuu. Virkavastuu voidaan määritellä tehostetuksi ja laajennetuksi oikeudelliseksi vastuuksi, jonka kohteena on virkasuhteessa olevan henkilön julkisen vallan käyttö ja muiden hallintotehtävien toteuttaminen. Eriytyisen virkatoimia koskevan vastuunalaisuuden taustalla on ollut kaksi yleistä periaatetta. Ensinnäkin vakiintuneen käsityksen mukaan vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on katsottu voivan olla oikeus julkisen vallan

käyttöön (virkamieshallintoperiaate). Toiseksi virkatehtävien hoitaminen vaatii korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta. Siksi myös oikeudellisen vastuun tulee olla ankarampi.

Vähitellen virkavastuuta on osittain, lähinnä rikosoikeudellisen vastuun osalta, laajennettu koskemaan myös julkishallinnon työsuhteista henkilöstöä ja julkishallinnon varsinaisten elinten ulkopuolisia julkisen vallan käyttäjiä. Virkavastuun ala on laajentunut myös siten, että se voi nykyään koskea muutakin kuin varsinaista julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi virkamiehen tosiasiallista hallintotoimintaa.

Osittaisesta virkavastuusta on kyse, kun henkilö vain tiettyjä työtehtäviään suorittaessaan toimii virkavastuulla. Tällainen vastuu voi syntyä lain nojalla luovutetun julkisen vallan käytön perusteella tai nimenomaisen säännöksen perusteella. Osittaisen virkavastuun järjestelyssä virkavastuu luodaan sinne, missä sitä ei muuten olisi.

Käytännössä virkavastuun ja muun oikeudellisen vastuun erot ovat olennaisesti vähentyneet. Silti virkavastuu on edelleen kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta laajempi. Jo suhteellisen vähäinen virhe voi johtaa vastuun toteutumiseen. Virkavastuu on myös muodollisesti ankarampi lähinnä erityisten rangaistusmuotojen, kuten viraltapano, vuoksi. Virkavastuun piirissä olevaan toimintaan kohdistuu lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonta hallinnossa.

Kunnan henkilöstöä koskeva aineellinen lainsäädäntö

Kunnan henkilöstöä koskevaa sääntelyä on useissa eri säädöksissä. Kunnan henkilöstöä koskeva perussäännös on kuntalain (365/1995) 44 §:ssä. Sen mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Virka perustetaan kunnan viranomais tehtäviä varten. Työsopimussuhteesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Viran perustamisesta ja

lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Lailla 413/2000 lisättiin kuntalakiin uusi 44 a ja 44 b §. Ensiksi mainittu pykälä koskee virantoimitusvelvollisuutta, jälkimmäinen viranhaltijan siirtämistä toiseen virkaan. Uudet säännökset tulivat voimaan kesäkuun alusta 2000.

Kuntalain 45 §:n mukaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehtoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä. Virkasäännössä annetaan myös yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta, määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiinsa tai laiminlyö niitä sekä määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä.

Kuntalaissa on lisäksi säädetty henkilöstön asemasta sikäli, kuin on kysymys ulkomalaisen kelpoisuudesta (46 §), virheellisestä menettelystä virantoimituksessa ja virantoimituksesta pidättämisestä (47 §), yhteistointamenettelystä (48 §) ja virka- ja työehtosopimuksesta sekä eläketurvasta (49 §).

Kuntalaissa on kunnanjohtajaa koskevat erityissäännökset. Kuntalain 24 §:ssä säädetään muun muassa kunnanjohtajan asemasta ja tehtävistä, vaalista sekä puhevallan käytöstä ja tietojensaantioikeudesta. Kuntalain 25 §:ssä säädetään kunnan johtajan irtisanomisesta luottamuksen menettämisen perusteella ja kunnanjohtajan siirtämisestä muihin tehtäviin. Lisäksi kuntalain 51 §:ssä säädetään kunnanjohtajan oikeudesta ottaa asia kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Kuntalain 50 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla kunnan hallintosäännössä voidaan antaa tarpeelliset määräykset kunnanjohtajan läsnäolosta muiden toimielinten kuin valtuuston kokouksissa. Kuntalain lisäksi kunnanjohtajaan sovelletaan viranhaltijoita yleisesti koskevia säännöksiä sekä esimerkiksi virkasäännön ja virkaehtosopimuksen määräyksiä.

Kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetussa laissa (484/1996, jäljempänä palvelussuhdeturvaki) on säädetty niistä palvelussuhdeturvaan kuuluvista ehtoista, joista aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin (969/1995) mukaan tuli säätää lailla. Säännöksen mu-

kaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Säännös on siirretty sellaisenaan uuden perustuslain 18 §:n 3 momenttiin.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) mukaan viranhaltijain palvelussuhteen ehtoista on sen estämättä, mitä laissa on säädetty, voimassa mitä niistä virkaehtosopimuksella määrätään. Viranhaltijalla on kuitenkin vähintään ne edut, joita huonomista ehtoista ei muun lain mukaan hänen osaltaan saa sopia. Lain 2 §:ssä säädetään asioista, joita ei pidetä palvelussuhteen ehtoina, ja siitä, mitkä palvelussuhteen ehdot eivät ole sopimuksenvaraisia.

Lakia kunnan viranhaltijan neuvotteluaikeudesta (389/1994) sovelletaan vain, mikäli yleissopimus tai paikallinen yhteistoimintasopimus ei ole voimassa. Yhteistoimintaa koskeva yleissopimus tuli voimaan syyskuun 1993 alusta.

Kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoiden ja työntekijöiden eläketurvasta säädetään kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijäin eläkelaisissa (202/1964).

Viranhaltijan vuosilomasta säädetään kunnan ja muun julkisen yhdyskunnan viran- ja toimenhaltijain vuosilomassa eräissä tapauksissa annetulla lailla (111/1939). Viranhaltijoiden vuosilomat määräytyvät kuitenkin kunnallisten virkaehtosopimusten mukaan.

Kunnallisia virkoja ja viranhaltijoita koskevia säännöksiä on muuallakin lainsäädännössä. Kuntajakolain (1196/1997) 5 luvussa säädetään viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestämisestä kuntajaon muutoksessa. Viranhaltijoiden asemasta henkilöstöä siirrettäessä säädetään myös laissa henkilökunnan aseman järjestämisestä kunnallisen sosiaalihuollon tai terveydenhuollon laitoksen taikka tehtävän siirtyessä toisen kunnan tai kuntainliiton hoidettavaksi (234/1978). Kuntien pakollisia tehtäviä sääntelevässä erityislainsäädännössä on säännöksiä viroista, joita kunnissa tulee olla, ja näiden virkojen haltijoista, kuten heidän kelpoisuusehdoistaan ja tehtävistään.

Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä kuntien opetustoimen organisaatiota, hallintoa ja henkilöstöä koskevasta erityissääntelystä luovuttiin eräitä poikkeuksia

lukuun ottamatta. Kuntien opetustoimen hallinto perustuu siten perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen, taiteen perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön osalta lähes kokonaan kuntalakiin. Henkilöstön asema määräytyy kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain ja virkasäännön tai työsopimuslain mukaisesti.

Tasa-arvolainsäädäntöä sovelletaan myös kunnalliseen virkasuhteeseen. Samoin yleishallinto-oikeuteen kuuluvat säädökset ja oikeusperiaatteet sekä EY-normit ja kansainväliset sopimukset ulottavat vaikutuksensa kunnalliseen virkasuhteeseen ja sitä koskemaan päätöksentekoon.

Rikoslain 40 luvussa on säännökset virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista. Nämä säännökset on uudistettu vuonna 1989 annetulla lailla (792/1989). Virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskeva 5 § on uudistettu vuonna 1995 annetulla lailla (578/1995). Luvun 10 §:ssä on kriminalisoitu virkavelvollisuuden rikkominen yleisesti. Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin 1—8 §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet tuomitaan virkavelvollisuuden rikkomisesta. Luvun 11 §:ssä on kriminalisoitu tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Luvun 10 ja 11 §:ää ei sovelleta julkisyhteisön työntekijään.

Hallitus antoi 18 päivänä toukokuuta 2001 eduskunnalle esityksen muun muassa eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 77/2001 vp). Esityksessä ehdotetaan, että rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalasta säädettäisiin uudella tavalla. Rikoslaisissa säädetyt virkamiehen käsite määriteltäisiin mahdollisimman yhdenmukaisesti hallinto-oikeudessa käytettävän virkamiehen käsitteen kanssa, minkä lisäksi rikoslaisissa määriteltäisiin muut virkavastuusäätelyn piiriin joiltakin osin haluttavat henkilöryhmät. Näitä olisivat julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt, julkisyhteisön työntekijät ja julkista

valtaa käyttävät henkilöt sekä ulkomaiset virkamiehet. Erikseen säädettäisiin siitä, kuinka laaja rikosoikeudellinen virkavastuu kullakin ryhmällä olisi. Ehdotetulla sääntelyllä virkavastuun piiriin saatettaisiin sellaisia julkisen vallan käytön valmisteluun osallistuvia, joihin nykyisten säännösten soveltaminen on tulkinnanvaraista tai perustuu rikoslain ulkopuoliseen, osaksi epä johdonmukaiseen sääntelyyn.

Virkamiehen vahingonkorvausvelvollisuudesta sekä korvausvastuun jakautumisesta julkisyhteisön ja virkamiehen välillä säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Korvausvastuu määräytyy periaatteessa samalla tavalla riippumatta palvelussuhteen laadusta. Virkamiehen ja työntekijän korvausvastuu on siten sama.

Kunnalliset virkasäännöt

Kuntalain 45 §:n mukaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännöissä. Virkasäännöissä annetaan myös yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta, määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle sekä määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä.

Virkasääntö on kunnan pakollinen sääntö. Kunnallisten virkasääntöjen sisällöt noudattavat käytännössä melko tarkasti kunnallisen työmarkkinalaitoksen mallivirkasääntöä. Mahdollisuus määrätä kunnan viranhaltijan oikeusasemasta virkasäännöllä on kuntalain voimassa ollessa kaventunut sen johdosta, että siihen aiemmin sisältyneitä asiaryhmiä on nostettu lain tasolle, joko kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettuun lakiin tai kuntalakiin. Virkasäännöissä määrätään kuitenkin edelleen muun muassa kelpoisuusehdoista, virkaan ottamisen ehtona olevasta lääkärintodistuksesta ja velvollisuudesta tarvittaessa lisätutkimuksiin, sivutoimesta, virkavapaudesta, kirjallisesta varoituksesta ja palkkasaatavan vanhentumisesta.

Uusi työsopimuslaki

Kunnan työntekijän palvelussuhdetta kos-

kevat keskeisimmät normit ovat työsopimuslaki, työehtosopimus ja työsopimus. Uusi työsopimuslaki tuli voimaan kesäkuun alusta 2001. Uudella työsopimuslailla korvattiin vuoden 1970 työsopimuslaki kokonaisuudessaan. Laki on lähtökohdiltaan ja päälinjoiltaan vuoden 1970 lain mukainen. Erot näkyvät paitsi lain jäsentelyssä ja uudessa kirjoitustavassa, myös joissakin uusissa säännöksissä. Säännösten sisältöön ovat vaikuttaneet muun muassa uuden perustuslain perusoikeussäännökset.

Työsopimuslaissa säädetään työsopimuksen tekemisestä, päättämisestä sekä työnantajan ja työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista työsuhteen kestäessä. Irtisanomisaikojana on lyhennetty lyhyen aikaa jatkuneissa työsuhteissa. Alle vuoden kestävässä työsuhteessa sovelletaan 14 päivän irtisanomisaikaa. Pisin irtisanomisaika on edelleen kuusi kuukautta, mutta sitä sovelletaan työsuhteen jatkuttua jo yli 12 vuotta. Lomauttamis-, irtisanomis- ja purkamisperusteita koskevia säännöksiä on selkeytetty suhteessa toisiinsa ja verrattuna voimassa olevaan lakiin. Kaikilta irtisanomisperusteilta edellytetään asiallisuutta ja painavuutta. Laissa säädetään myös työsuhteen perusteettomaan päättämiseen liittyvästä yhtenäisestä korvausjärjestelmästä.

Kunnallinen sopimusjärjestelmä

Kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdot määräytyvät pääsääntöisesti kunnallisen virkaehtosopimuslain nojalla tehtyjen 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 ja virkavapauksista. Virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 momentin mukaan palvelussuhteen ehtoja eivät ole virastojen ja laitosten järjestysmuodon perusteet tai muu virkakoneiston järjestely, viran perustaminen ja lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät tai sisäinen työnjako, työn johtaminen, työmenetelmät

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

Virkaehtosopimuslain 2 §:n 3 momentin mukaan virkaehtosopimuksin ei saa sopia virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, viranhaltijan velvollisuuksista eikä kurinpidosta, eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määristä taikka kunnan tai kuntayhtymän muun omaisuuden käyttämisestä lukuun ottamatta työntäjän ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävissä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä. Virkaehtosopimuksella ei myöskään saa sopia niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia, eikä laissa säädettyjen virkasuhteen irtisanomisperusteiden laajentamisesta.

Työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:n mukaan työehtosopimuksen tarkoituksena on sopia ehdoista, joita työsopimuksessa tai työsuhteessa muuten on noudatettava sekä turvata työrauha. Työehtosopimus on työehtosopimuslain vakiintuneen tulkinnan mukaan luonteeltaan minimisopimus, joten työsopimuksella on mahdollisuus sopia työntekijän kannalta paremmista palvelussuhteen ehdoista.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain ja kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain (670/1970) 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.

Valtion virkamieslainsäädäntö

Vuonna 1988 toteutettiin virkamieslainsäädännön kokonaisuudistus. Tuolloin yhtenäistettiin ja koottiin virkamieslainsäädäntö sekä yhtenäistettiin eri virkamiesryhmien oikeudellinen asema. Myöhemmin virkamieslakiin tehtiin osittaismuutoksia, jotka kohdistuivat ennen kaikkea virkojen perustamis- ja lak-

kauttamismenettelyyn, virkajärjestelyihin sekä virkamiesten palvelussuhdeturvaan.

Valtion virkamieslaki tuli voimaan joulukuun alusta 1994. Valtion virkamieslakiin siirrettiin lähes sellaisenaan virkajärjestelmää ja virkamiesten palvelussuhdeturvaa koskevat uudistukset, joista oli säädetty jo aikaisemman lain voimassa ollessa. Virkasuhdetta lähennettiin työsopimuslain mukaiseen työsopimussuhteeseen. Laissa myös mahdollistettiin virkamiehen palvelussuhteen ehdoista sopiminen hänen kanssaan tehtävällä sopimuksella. Hallituksen esityksen perusteluissa valtion virkamieslaiksi (HE 291/1993 vp) on tarkasteltu muun ohella virkasuhteen ja työsopimussuhteen käyttöä. Tämän tarkastelun pohjalta on todettu, että hallitus pitää parhaana vaihtoehtona sitä, että virkasuhde on pääasiallinen palvelussuhde budjettitalouden piiriin kuuluvassa valtion hallinnossa.

Valtion virkamieslaissa säädetään muun muassa virkojen perustamisesta, siirtämisestä, lakkauttamisesta ja muuttamisesta, virkamiehen nimittämisestä ja yleisistä kelpoisuusvaatimuksista, viranomaisen ja virkamiehen yleisistä velvollisuuksista, virkavaupudesta, varoituksesta, virkasuhteen päättämisestä, lomauttamisesta, virantoimituksesta pidättämisestä, erorahasta ja koulutustuesta, palvelussuhteen ehtoja koskevasta sopimuksesta, tuomareista, virkamieslautakunnasta, muutoksenhausta sekä muun muassa aiheettomasti saadun palkan ja muun etuuden takaisinperimisestä, vahingonkorvauksesta ja työtodistuksesta. Tarkemmat säännökset annetaan valtion virkamiesasetuksessa (971/1994), jossa säädetään myös viran hakumenettelystä.

Palvelussuhdelajien vertailua

Virkasuhde on luonteeltaan julkisoikeudellinen palvelussuhde, työsuhde taas on yksityisoikeudellinen palvelussuhde. Kunnalliseen virkasuhteeseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan valitus- tai hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimissa. Työsopimussuhdetta koskevat riidat kuuluvat yksityisoikeudellisina riita-asioina yleisten tuomioistuinten ratkaistaviin asioihin.

Virkasuhde syntyy kunnan yksipuolisella hallintotoimella, vaikkakin virkaan ottaminen

edellyttää virkaan otettavan suostumuksen. Viranhaltijan kanssa ei tehdä sopimusta palvelussuhteen ehdoista. Työsuhde perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen sopimukseen.

Lainvastaisin perustein päättynyt virkasuhde palautuu tuomioistuimen päätöksellä. Sen sijaan lain- tai sopimuksenvastaisesti päätetty työsuhde ei voida palauttaa vastoin työnantajan tahtoa, vaan ainoastaan tuomita korvaus perusteettomasta työsuhteen päättämisestä.

Työntekijöillä on liikkeen luovutustapauksissa palvelussuhteen jatkumissuoja. Viranhaltijoilla ei palvelussuhdeturvalaissa tätä suojaa ole. Viranhaltijan tehtäviin voi kuulua julkisen vallan käyttäminen, mutta ei työntekijän tehtäviin. Viranhaltijan rikosoikeudellinen vastuu on laajempi kuin työntekijän. Kunta voi määrätä viranhaltijan tehtävistä ja velvollisuuksista. Työntekijän tehtävät ja velvollisuudet perustuvat sen sijaan pääsääntöisesti työsopimukseen. Viranhaltijoiden työtaisteluoikeus on rajoitetumpi kuin työntekijöillä.

Virka- ja työsuhteen eroja ovat vähentäneet muun muassa virkaehtosopimuslainsäädännön voimaantulo vuonna 1970 ja rikoslain muutos, jolla osa virkarikoksista muutettiin koskemaan myös työntekijöitä. Myös kunnallisen alan virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa on pyritty jatkuvasti yhtenäistämään viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehtoja. Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa on määritelty sekä viranhaltijoiden että työntekijöiden palvelussuhteen ehdot. Virka- ja työsuhteen eroja on edelleen vähentänyt kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettu laki.

Käytäntö

Lokakuussa 2000 oli kunnallisen työmarkkinalaitoksen selvityksen mukaan kuntasektorin 415 627:sta palkansaajasta 50,4 prosenttia virkasuhteisia ja 49,6 prosenttia työsuhteisia. Kuukausipalkkaisista oli virkasuhteisia 50,4 prosenttia ja työsuhteisia 44,6 prosenttia. Tuntipalkkaiset olivat kaikki työsuhteisiä. Henkilöstön lukumäärä ei sisällä sivutoimisia tuntiopettajia, joita oli arviolta 30 000. Virka- ja työsuhteisten jakauma on

pysynyt suurin piirtein samanlaisena 1990-luvun puolivälistä alkaen.

Ammateittain tarkasteltuna tyypillisiä virkasuhteisia ryhmiä ovat muun muassa kunnallishallinnon johto, lääkärit, valtaosa hoito-, lastenhoito- ja toimistohenkilöstöstä, kirjastonhoitajat sekä opetushenkilöstö (lukuun ottamatta ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten opetushenkilöstöä, kansalaisopistojen tuntiopettajia sekä lasten ja nuorten taidekoulujen tuntiopettajia). Perhepäivähoitajat, maatalouslomittajat, siivoojat sekä keittiötyöntekijät ovat puolestaan tyypillisiä työsuhteisia ryhmiä. Tuntipalkkaiset ovat kaikki työsuhteisia. Pienissä kunnissa ja kuntayhtymissä teknisten sopimukseen kuuluvasta henkilöstöstä valtaosa on virkasuhteisia. Isojen kaupunkien teknisten sopimukseen kuuluva henkilöstö on pääosin työsuhteisia.

Palvelussuhderakenne vaihtelee eri kunnissa. Jollei lainsäädännössä ole säädetty, että tehtävää hoitaa viranhaltija, kunta tekee päätöksen palvelussuhteen lajista. Kunnat ovat kooltaan ja hallintorakenteeltaan erilaisia. Kunnissa on myös virkoja, jotka on aikoinaan perustettu tehtävään, jossa ei enää voimassa olevan lainsäädännön mukaan edellytetäisi virkasuhdetta. Toisaalta kuntasektorilla on viime vuosina aiempaa enemmän siirtynyt käyttämään työsuhtesuhdetta. Kunnat myös yksityistävät toimintojaan ja ulkoistavat palvelutuotantoaan yhä enemmän, millä osaltaan on vaikutusta esimerkiksi henkilöstön asemaan. Usein käytännössä samanlaista tehtävää voi hoitaa kunnasta riippuen virkasuhteinen tai työsuhteinen. Palvelussuhdelaji voi vaihdella vastaavasti myös kunnan sisällä.

Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisun ”Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2000” mukaan valtion budjettitalouden henkilöstömäärä vuonna 2000 oli 123 721. Virkasuhteisessa tai muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oli 97 591 eli 79 prosenttia. Työsopimussuhteessa oli 26 130 henkilöä eli 21 prosenttia. Tuntipalkkaisia oli 1 477. Näistä virkasuhteisia oli 167 ja työsuhteisia 1 310. henkilöstön lukumäärä ei sisällä sivutoimisia tuntiopettajia eikä erillispalkkion saajia. Virkasuhteisten osuus henkilöstöstä on kasvanut vuoden 1970 66 prosentista 79 prosenttiin vuonna 2000. Valtion liikelaitos-

ten palveluksessa olevat henkilöt ovat lähtökohtaisesti työsuhtesuhteessa, mutta josain määrin on myös virkasuhteista henkilöstöä.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Ruotsi

Ruotsissa on ollut lainsäätäjän tavoitteena, että samanlainen työsuhtesäädäntö koskisi kaikkia palvelussuhteessa olevia. Yleisesti julkisessa palvelussuhteessa olevia koskee sama laki kuin yksityisessä palvelussuhteessa olevia (lagen om anställningsskydd 1982:80, jäljempänä LAS, ja lagen om medbestämmande i arbetslivet 1976:580, jäljempänä MBL). Lisäksi valtion ja kunnan palveluksessa olevien osalta on säädetty erityislainsäädäntöä julkisen viranomaistoiminnan erityisluonteen vuoksi (lag om offentlig anställning, jäljempänä LOA).

Kunnallisessa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan LOA:n erityissäännöksiä ainoastaan työtaistelun ja lääkärintutkimusten osalta. Työtehtävässä, jossa käytetään julkista valtaa, ei voida ryhtyä muihin työtaistelutoimenpiteisiin kuin työsulkoon, lakkoon, ylityökieltoon tai saartoon. Muuten kunnallisessa palvelussuhteessa olevia koskee yleinen työsuhtesäädäntö eli LAS ja MBL, ellei työehtosopimuksessa ole toisin sovittu sopimusehtojen varaisista asioista. Kunnallishallinnossa ei tehdä enää eroa virka- ja työsuhteen välillä.

Rikosoikeudellisesta vastuusta on erikseen säädetty julkisessa palvelussuhteessa olevien osalta, jotka käyttävät työssään julkista valtaa. Ruotsissa virkarikossäännöstö oli 1970-luvun puoliväliin saakka hyvin samanlainen kuin Suomessa. Säännöstöä uudistettiin 1980-luvun lopulla, jolloin lainsäädäntöä kiristettiin ja annettiin myös uusia säännöksiä, esimerkiksi ”myndighetsmissbruk”, johon voi syyllistyä palvelussuhteen lajista riippumatta.

Työtuomioistuimet ja yleiset kärjäoikeudet ovat toimivaltaisia käsittelemään palvelussuhteesta johtuvia riita-asioita. Laissa 1974:371 (lagen om rättegången i arbetstvist, jäljempänä LRA) säädetään oikeudenkäyntimenettelyistä työsuhteridoissa. LRA

koskee myös julkisoikeudellista palvelussuhdetta. Lisäksi sovelletaan yleisen oikeudenkäymiskaaren säännöksiä soveltuvin osin.

Työtuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään riita-asiaa, mikä koskee työehtosopimuksessa määriteltyä asiaa tai MBL:n tulkintaa tai yksittäisen työntekijän riita-asiaa, johon työnantaja noudattaa työehtosopimusta. Työtuomioistuimessa työntekijäjärjestöllä on kanne-oikeus myös ilman järjestön asianomaisen jäsenen suostumusta. Jos järjestö ei nosta kannetta, on työntekijällä oikeus nostaa kanne yleisessä käräjäoikeudessa.

Yleinen käräjäoikeus on toimivaltainen käsittelemään muita palvelussuhteesta johtuvia riita-asioita. Käräjäoikeuden päätökseen tyytymätön voi valittaa päätöksestä vain työtuomioistuimelle eikä, kuten tavallisesti, hovioikeudelle ja korkeimmalle oikeudelle. Työtuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta, vaan se on korkein oikeusaste työsuheriidoissa.

Kun julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevalla on oikeus nostaa kanne työtuomioistuimessa, on valitusoikeutta hallintotuomioistuimelle rajoitettu. Jos riita koskee sellaista asiaa, josta on säädetty erikseen muutoshaku hallintotuomioistuimelle, on silloin oikeus hakea muutosta myös hallintotuomioistuimelta.

Jos työntekijän työsopimus on irtisanottu tai purettu lainvastaisesti, voi tuomioistuin julistaa irtisanomisen tai purkamisen pätemättömäksi. Työntekijän palvelussuhde jatkuu silloin muuttumattomana. Tuomioistuin ei voi julistaa irtisanomista pätemättömäksi silloin, kun kantaja perustelee sitä ainoastaan sillä, että se on ristiriidassa irtisanomista koskevan etuoikeusjärjestyksen kanssa. Jos tuomioistuin julistaa irtisanomisen tai purkamisen pätemättömäksi, voi työntekijä vielä erikseen kanteella vaatia vahingonkorvausta perusteettomasta työsuhteen päättämisestä. Työntekijällä on kuitenkin mahdollisuus valita, haluaako hän palata entiseen työhönsä vai vaatia vahingonkorvausta. Jos hän palaa työhönsä, on hänellä oikeus menetettyyn palkkaan viivästyskorokoineen tuomion julistamispäivään saakka. Jos työntekijä valitsee vahingonkorvaustien, on hänellä oikeus vaatia vahingonkorvausta taloudellisesta vahingosta, joka hänelle on syntynyt työsuhteen

päättymisen johdosta. Kummassakin tapauksessa työntekijällä on lisäksi oikeus vaatia vahingonkorvausta vahingonkorvauslain mukaisesti.

Saksa

Virkamiehiä koskevat perussäännökset ovat perustuslaissa ja alemmanasteisissa liittovaltion säädöksissä. Perustuslain periaatteet on toteutettu puitelaisissa, joka sisältää kaikki virkamiesten palvelussuhdetta koskevat perussäännökset liittovaltion, valtion ja paikallistasolla (Beamtenrechtsrahmengesetz). Osavaltiot voivat säätää osavaltion tai kunnan virkamiehiä koskevia lakeja omille alueilleen. Lakien tulee kuitenkin olla sopusoinnussa puitelain kanssa. Virkamiesten palkkaus on myös säännelty liittovaltion lailla (Bundesbesoldungsgesetz). Laki antaa toimivaltaisille viranomaisille merkittävää harkintavaltaa valittujen paikallishallinnon virkamiesten palkkauksen määrittelemiseen. Liittovaltio käyttänyt tätä harkintavaltaa antaesaan paikallishallinnon virkamiehiä koskevan säännöksen (Kommunalbesoldungsverordnung).

Kunnallishallinnossa, kuten koko julkisella sektorilla, on kolme palvelussuhteen lajia: virkamiehet, toimihenkilöt ja työntekijät. Päinvastoin kuin liittovaltio- ja osavaltiotasolla, kunnallishallinnossa virkamiesten osuus on suhteellisen vähäinen.

Palvelussuhdelajit määräytyvät toimintojen ja tehtävien mukaan. Perustuslain mukaan virkamieheksi otetaan vain, jos toiminta sisältää julkisen vallan käyttämistä, toisin sanoen jos hallinto ei toimi kansalaisen tasavertaisena osapuolena, vaan voi puuttua kansalaisen oikeudelliseen asemaan lainsäädännön kautta. Toimihenkilöiden ja työntekijöiden ero perustuu tehtäviin. Yleisesti ottaen ero perustuu siihen, onko heidän päätehtävänsä henkinen vai ruumiillinen työ.

Virkamiesten asema on säännelty yksinomaan lailla. Toimihenkilöiden ja työntekijöiden asema puolestaan määräytyy asianomaisten työehtosopimusten määräysten mukaan; toisin sanoen ehdoista neuvotellaan työnantajan ja ammattiyhdistysten välillä. Julkisen sektorin yhdenmukaisuuden turvaamiseksi on olemassa vain yksi työehtoso-

pimus koko julkiselle sektorille (liittovaltio, osavaltiot, paikallishallinto). Työntekijöiden osalta on työehtosopimus jokaisella tasolla, tosin pitkälle yhdenmukaiset.

Virkamiehillä on elinikäinen virassapysymisoikeus, kun taas muut palkataan yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella, joka voi olla myös määräaikainen sopimus. Työehtosopimuksia koskevat säännökset sisältävät sääntelyä, jonka mukaan kestoitaan rajoitetut työsopimukset voivat muuttua toistaiseksi voimassa oleviksi työsopimuksiksi, jos tietyt edellytykset, kuten ikä ja palkkaamisen kesto, täyttyvät.

Saksassa sairaanhoitajat ja hallintohenkilöstö ovat yksityisoikeudellisessa työsuhteessa. Opettajat eivät ole kunnallisen työnantajan palveluksessa, vaan asianomaisen osavaltion. Enemmistö opettajista ovat virkamiehiä.

Virkamiehet voivat nostaa kanteen hallintotuomioistuimessa, toimihenkilöt ja työntekijät työtuomioistuimessa. Virkamiesten palvelussuhde jatkuu muuttumattomana, mikäli palvelussuhde on päätetty väärin, ja muiden ryhmien työsuhte jatkuu, mikäli työtuomioistuin näin tuomiossaan päättää.

Vahingonkärsineen tulee osoittaa vahingonkorvausvaatimuksensa paikalliselle viranomaiselle. Yksittäisen virkamiehen vastuu perustuu osavaltioiden säännöksiin. Virkamies on vahingonkorvausvastuussa toiminnastaan viranomaiseen nähden, mikäli kysymys on tahallisuudesta tai tuottamuksesta velvollisuuksien rikkomisesta. Toimihenkilöiden ja työntekijöiden vastuu on samanlainen ja perustuu asianomaisiin työehtosopimuksiin.

Hollanti

Hollannissa yleinen julkisyhteisön ja virkamiesten suhteita koskeva sääntely on laissa (Ambtenarenwet). Palvelussuhdetta koskevien ehtojen määrittely tapahtuu muodollisesti paikallistasolla. Hollannin kuntaliitto (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG) neuvottelee kuitenkin työntekijäliittojen kanssa työehdoista. Palkkoja ja sosiaaliturvaa koskevat ehdot sitovat kaikkia kuntia. Muiden palvelussuhteen ehtojen osalta VNG antaa puitteet, joiden pohjalta kunnat neuvotte-

levat paikallisesti järjestöjen kanssa. Mikäli paikallisesti ei haluta neuvotella, VNG sopii ehdoista sektorikohtaisesti asianomaisten järjestöjen kanssa.

Vuoteen 1993 saakka palvelussuhteen ehdot määräytyivät pitkälti sisäministeriön ja liittojen välisissä neuvotteluissa valtakunnan tasolla. Mainitusta vuodesta alkaen eri julkisen sektorin osapuolet ovat olleet vastuussa omalta osaltaan neuvotteluista lukuun ottamatta eläkkeitä ja sosiaaliturvan perusasioita.

Hollannissa kunnallishallinnossa on virkamiehiä 95 prosenttia ja työsuhteisia 5 prosenttia. Virkamiehet nimitetään virkaan. Työntekijät otetaan palvelukseen sopimuksen perusteella. Yksityisen ja julkisen sektorin välillä on eroja erottamisperusteiden osalta. Kaikki VNG:n sopimat palvelussuhteen ehdot eivät koske työntekijöitä. Eräät yleiset lait, jotka sääntelevät työsuhteita tai julkista sairausvakuutusta yksityisellä sektorilla, koskevat myös kuntien työntekijöitä.

Muodollisesti virkasuhde ei ole sopimusuhde. Tämä ei kuitenkaan estä työnantajan ja virkamiestä tekemästä sopimuksia kuten yksityisellä sektorilla. Tällä hetkellä on suuntaus siihen, että julkisen sektorin palvelussuhteen ehdot sekä viranhaltijoiden että työntekijöiden osalta ovat yhdenmukaistumassa yksityisen sektorin kanssa. Heinäkuun 2001 alusta kaikille uusille henkilöille on tarjottu kuntasektorilla palvelussuhteeksi julkisoikeudellista palvelussuhdetta, paitsi tapauksissa, joissa se ei sairausvakuutusjärjestelmästä johtuvista syistä ole kannattavaa henkilön kannalta.

Koulutus- ja terveyssektorit eivät enää kuulu kunnalliseen sektoriin ja niillä on omat palvelussuhteen ehtoja koskevat sopimukset.

Henkilön erottaminen on mahdollista niiden erityisten syiden perusteella, jotka on mainittu palvelussuhteen ehtoja koskevassa sopimuksessa, esimerkiksi uudelleenorganisointi ja työntekijän laiminlyönnit. Päätöksestä on valitusoikeus, jolloin tuomioistuin voi pakottaa kunnallisen työnantajan harkitsemaan päätöstään uudelleen.

Kunta vastaa henkilöstönsä toiminnasta, kunhan vahingon ja henkilöstön tehtävien välillä on syy-yhteys. Mikäli työntekijä aiheuttaa vahingon laittomilla toimenpiteillä, työnantaja voi vaatia korvausta häneltä kanteella.

Norja

Norjassa ei ole kunnallisia virkamiehiä koskevaa erityislainsäädäntöä. Kaikkia työntekijöitä koskee sama lainsäädäntö, pääasiansa työturvallisuutta ja työympäristöä koskeva laki (lov om arbeidervern og arbeidsmiljø, 4. februar 1977 nr. 4). Henkilöille, jotka käyttävät tehtävässään julkista valtaa, ei ole säädetty erityisiä säännöksiä. Hallintoasioiden käsittelystä annettu laki (lov om behandlingsmåten i forvaltninssaker) koskee niin valtion kuin kunnallishallintoakin. Kunnallishallinnossa ei ole oikeudellista eroa kunnan palveluksessa olevien välillä. Kunnan palveluksessa olevia koskevat samat säännökset kuin yksityisen sektorin palveluksessa olevia.

2.3. Nykytilan arviointi

Laintasoista kunnallisen viranhaltijan oikeusasemaa koskevaa sääntelyä on uuden perustuslain tultua voimaan merkittävästi täydennettävä. Mallivirkasäännössä on edelleen määräyksiä, jotka koskevat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita ja jotka tulisi nostaa lain tasolle. Lisäksi kunnallisia viranhaltijoita koskevaa sääntelyä on eri säädöksissä. Lainsäädännön selkeyden ja oikeusturvan kannalta olisi tarpeen, että viranhaltijan oikeusasema olisi järjestetty lainsäädännössä mahdollisimman kootusti.

Käytännössä saattavat samanlaista työtä tekevien henkilöiden palvelussuhdelajit vaihdella epäjohdonmukaisesti eri kunnissa ja myös yksittäisen kunnan sisällä, mistä johtuen kyseisten henkilöiden palvelussuhteen ehdot ja muut oikeusasemaan liittyvät tekijät voivat muodostua perusteettomasti erilaisiksi. Näin ollen myös palvelussuhdelajin valikoitumiseen olisi aiheellista kiinnittää huomiota. Lainsäädäntöä tarkistettaessa tulee huolehtia siitä, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet sekä kunnan tehtävien häiriötön suorittaminen turvataan.

Kansainvälisen vertailun pohjalta voidaan todeta, että hallinnolliset rakenteet ovat hyvin kansallisia ja perustuvat erilaisiin kehityskuluihin eikä niistä voi tehdä suoria johtopäätöksiä. Kuitenkin julkiseen viranomaistointiaan kuuluvien tehtävien hoidossa on tehtävien luonne yleensä kuitenkin otettu huo-

mioon siten, että henkilöt ovat joko julkisoi-keudellisessa palvelussuhteessa tai heitä koskee yleisen työoikeudellisen sääntelyn lisäksi julkiseen viranomaisasemaan liittyviä erityissäännöksiä.

Kunnissa ja kuntayhtymissä on monia tehtäviä ja toimintoja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Sääntelyn on perusteltua rakentua virkamieshallintoperiaatteen lähtökohdille. Julkista valtaa käyttävien henkilöiden oikeusasemassa tulee ottaa huomioon toiminnan riippumattomuuteen, objektiivisuuteen ja vastuuseen liittyvät vaatimukset. Sääntelyä uudistettaessa ei kuitenkaan voida sivuuttaa työoikeudessa ja työelämässä tapahtunutta viimeaikaisinta kehitystä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on, että kunnallisen viranhaltijan oikeudellinen asema on järjestetty lainsäädännössä mahdollisimman kootusti ja kattavasti ottaen huomioon Suomen perustuslain vaatimukset. Tavoitteena on myös virkasuhteen ja työsuhteen käytön selkeyttäminen kuntaorganisaatioissa.

Uudistusta valmistelleessa kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnassa oli esillä kolme tapaa lähestyä lainsäädäntöuudistustehtävää: valmistella ehdotus kunnallista viranhaltijaa koskevaksi laiksi, valmistella ehdotus laiksi yhdestä kunnallisesta työsopimuspohjaisesta palvelussuhteesta tai valmistella ehdotus, jolla tarvittavat virkasäännössä määrätyt asiat nostetaan lain tasolle ja jonka yhteydessä arvioidaan virkasäännön asema uudelleen. Toimikunta näki viimeksi mainitun virkasääntöön liittyvän lähinnä teknisen uudistuksen vasta toissijaisena vaihtoehtona. Kuntaorganisaatioissa on monia tehtäviä, joissa käytetään tai voidaan käyttää julkista valtaa. Tällä on heijastusvaikutusta palvelussuhdelajiin tai sen ominaispiirteisiin. Myös työsopimuspohjaisen palvelussuhteen malli edellyttäisi, että niiden henkilöiden osalta, jotka tehtävissään käyttävät julkista valtaa, säädettäisiin tästä asemasta johtuen erityiset toiminnan riippumattomuuteen, objektiiv-

suuteen ja vastuuseen liittyvät säännökset. Toimikunta ei päässyt yksimielisyyteen työ-sopimus pohjaiseen palvelussuhteeseen siirtymisestä ja päättyi valmistelemaan ehdotuksen kunnallista viranhaltijaa koskevaksi laiksi.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Ehdotus sisältää esityksen laiksi kunnallisesta viranhaltijasta sekä laiksi kuntalain muuttamisesta. Kunnallista viranhaltijaa koskevaan lakiehdotukseen on koottu kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain sääntely, voimassa olevassa kuntalaissa olevat viranhaltijan oikeusasemaa koskevat säännökset sekä nostettu mallivirkasäännöstä määräykset, joiden sisältämistä asioista tulee perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla ja joista säätäminen on tarpeen. Mallivirkasäännöstä lakiin otettavaksi ehdotetut säännökset koskevat muun muassa virkasuhteeseen ottamista, sivutointa, virkavapauden hakemista sekä palkkasaatavan vanhentumista. Kuntalakiin ehdotetaan jätettäväksi yleissäännös kunnan henkilöstöstä sekä viran perustamista ja lakkauttamista koskevat säännökset. Myös kunnanjohtajaa koskevat erityissäännökset säilyisivät kuntalaissa. Kuntajakolaissa säilyisivät säännökset viranhaltijoiden aseman järjestämisestä kuntajaon muutoksen yhteydessä.

Kuntalakiin ehdotetaan virkasuhteen käyttöalaa koskeva säännös uudelleen muotoiltuna. Ratkaisevaa palvelussuhdelajin kannalta on se, sisältyykö tehtävään julkisen vallan käyttöä. Tämä on myös voimassa olevan kuntalain lähtökohta. Uudella säännöksellä pyritään nykyistä paremmin ohjaamaan, millaisiin tehtäviin henkilö otetaan virkasuhteeseen ja milloin käytettäisiin työsopimussuhdetta. Ehdotetulla säännöksellä ei puututa erityislainsäädännössä oleviin säännöksiin, joiden mukaan tiettyä tehtävää voi hoitaa vain viranhaltija tai tehtävää varten tulee perustaa virka tai yhteinen virka toisen kunnan kanssa.

Edellä mainittuun ehdotukseen liittyen ehdotetaan kuntalakiin uutta 46 §:ää, jonka mukaan työnantaja voisi, jos säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät, päättää, että sellainen virkasuhde, jonka tehtäviin ei sisäl-

ly julkisen vallan käyttöä, muuttuu työsopimussuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Esityksen lähtökohtana kuitenkin on, että muutos tapahtuisi työnantajan ja henkilön välisellä sopimuksella, jolloin 46 §:ää ei sovellettaisi.

Lakiesityksessä määriteltäisiin myös viranhaltijan käsite. Säännös liittyy kuntalakea koskevaan muutosehdotukseen, jonka mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Viranhaltijan määritelmässä luovuttaisiin aikaisemmasta jaosta vakinaisiin, väliaikaisiin ja tilapäisiin viranhaltijoihin.

Ehdotukseen sisältyy myös uusia aineellisia säännöksiä.

Ehdotuksen 13 § liittyy työelämän muutokseen ja työilmapiiriin edistämiseen. Työnantajan olisi pyrittävä huolehtimaan, että tehtävää tai työmenetelmiä muutettaessa tai kehitettäessä viranhaltija voi suoriutua tehtävänsä hoidosta. Työnantajan on myös pyrittävä edistämään viranhaltijan mahdollisuuksia kehittyä kykyjensä mukaan urallaan. Lisäksi ehdotetaan työilmapiiriin edistämiseen liittyvää säännöstä. Ehdotettu pykälä olisi tavoitteellinen, sinänsä sanktioton säännös. Tarkoitus on, että viranhaltijan asema olisi samanlainen kuin työsuhteisella.

Ehdotuksen 19 § koski viranhaltijan velvollisuutta antaa virkasuhteen aikana terveystietoa viranhaltijan tehtävistä johtuvien vaatimusten vuoksi.

Ehdotuksen 25 ja 39 §:ssä säädettäisiin liikkeen luovutus-periaatteen soveltamisesta virkasuhteessa. Liikkeen luovutuksella tarkoitettaisiin kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle. Tarkoitus on, että määritelmä vastaisi työsopimuslain vastaavaa määritelmää. Luovutuksessa työnantajan oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät luovutuksen saajalle ja viranhaltijat siirtyisivät automaattisesti luovuttajan palveluksesta luovutuksensaajan palvelukseen ja heidän palvelussuhteensa ehdot säilyisivät entisinä. Luovutuksensaaja ei saisi irtisanoa palvelussuhdetta pelkästään liikkeen luovutuksen perusteella.

Viranhaltijasta johtuvia irtisanomisperusteita ehdotetaan täsmennettäväksi 35 §:ssä.

Viranhaltijasta johtuvaan irtisanomisperusteeseen vetoamisaikaa koskeva 36 § on sään-

nöksenä uusi, mutta vastaa nykyistä soveltamiskäytäntöä. Säännöksen mukaan työnantajan tulisi vedota perusteeseen kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun peruste on tullut irtisanomisesta päättävän viranomaisen tietoon.

Irtisanomisajoista ehdotetaan 40 §:ssä säädettäväksi työsopimuslaisissa säädettyjä aikoja vastaavasti. Ehdotetut irtisanomisajat vastaisivat nykyisiä kunnallisen virkaehtosopimuksen mukaisia irtisanomisaikoja. Nykyisestä sääntelystä poiketen ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että viranhaltijan irtisanomissa olisi valtuuston nimittämien viranhaltijoiden irtisanomisaika kaksi kuukautta.

Ehdotuksen 45 § koskisi viranhaltijan oikeutta saada korvaus virkasuhteen lainvastaisen päättämisen johdosta menettämästään ansiosta, siitä tehtäviä vähennyksiä sekä lainvastaisen virkasuhteen päättämisen huomiioon ottamista viranhaltijan eläketurvassa. Säännöstä sovellettaisiin 33 §:n perusteella myös lainvastaisen lomautuksen johdosta menetettyjen ansioiden korvaamiseen.

Virantoimituksen pidättämisen perusteiden uudelleen arvioimisesta säädettäisiin 49 §:ssä. Säännöksessä annettaisiin viranomaiselle aktiivinen velvollisuus seurata pidättämisen perusteiden olemassaoloa ja tarvittaessa tehdä asiasta uusi päätös. Lisäksi ehdotetaan, että virantoimituksesta pidättämisen jatkaminen tulisi ottaa viipymättä ratkaistavaksi viranhaltijan sitä vaatiessa. Ehdotus liittyy eduskunnan oikeusasiamiehen esitykseen.

Ehdotuksen 51 § koskisi irtisanomisperusteiden tutkimista virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa. Mikäli tuomioistuin katsoo, että purkamisperusteet eivät täyty, sen on sitä vaadittaessa harkittava, onko työnantajalla ollut tämän lain mukainen irtisanomisperuste. Säännökseen liittyy 44 §:n 3 momentti, jonka mukaan mikäli tuomioistuin virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa katsoo työnantajalla olleen irtisanomisperusteen, virkasuhteen katsotaan jatkuvan irtisanomisajan päättymiseen saakka ja viranhaltijalla on oikeus irtisanomisajan palkkaansa.

Ehdotuksen 53 §:ssä säädettäisiin oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, voitaisiin vaadittaessa velvoittaa korvaamaan kunnan

kohtuulliset oikeudenkäyntikulut. Viranhaltijalla olisi sen mukaan nykyisestä poikkeava oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuus virkasuhteen päättämistä koskevissa riidoissa. Kunnallisvalituksen luonnetta säännöksellä ei muutettaisi eikä säännös koskisi kunnan jäsenenä muutosta hakevaa henkilöä, ellei hänen katsota tehneen valitusta viranhaltijan puolesta.

Ehdotuksen 56 §:ssä säädettäisiin aiheettomasti maksetun palkan takaisinperimisen edellytyksistä ja menettelystä. Takaisinperinnästä tehtäisiin päätös, jossa olisi mainittava takaisinperittävä määrä ja takaisinperinnän peruste. Oikeus palkkasaatavan takaisinperimiseen vanhenisi kolmessa vuodessa. Myös 55 §:ssä ehdotettu palkkasaatavan vanhentumisaika olisi kolme vuotta.

Uusia olisivat myös säännökset viranhaltijalle annettavasta palkkalaskelmasta (15 §) sekä työtodistuksesta (58 §).

Kaikkia sellaisia virkasääntöön sisältyviä määräyksiä, jotka kuuluvat lailla säädettäviin asioihin, ei ehdoteta otettavaksi kunnallisesta viranhaltijasta annettavaan lakiin. Mallivirkasääntöön sisältyvät esimerkiksi määräykset lisä-, yli-, sunnuntai- ja yötyön sekä varallolon suorittamisvelvollisuudesta. Työaikalain (605/1996) 1 §:n mukaan työaikalakia sovelletaan myös virkasuhteen perusteella tehtävään työhön, jollei toisin säädetä. Mallivirkasäännön mukaisen säännöksen merkitys olisi lähinnä se, että määräys edellä mainittuihin töihin tulisi antaa kirjallisena ja että määräyksen voisi antaa kerralla pidemmäksi eli enintään yhden kuukauden pituiseksi ajaksi. Lisäksi mainitunlaisen säännöksen nojalla tulisi työaikalain piiriin eräitä ryhmiä, jotka nykyään eivät ole työaikalainsäädännön alaisia. Esityksessä ei ole haluttu laajentaa työaikalain soveltamisalaa eikä mallivirkasäännön mukainen kirjallinen määräys ole käytännössä tarpeen, minkä vuoksi lakiin ei ehdoteta mallivirkasäännön mukaista erityissääntelyä.

Voimassa olevan kuntalain 45 §:n mukaan virkasäännössä annetaan myös muun muassa määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle. Varoituksesta kurinpitoraugaistuksena on nykyisin luovuttu. Varoituksen antaminen liittyy käytännössä olennaisesti virkasuhteen päättämiseen. Lakiehdotuk-

nessa varoituksen antaminen onkin liitetty suoraan irtisanomista koskevaan säännökseen. Näin ollen erillistä säännöstä kirjallisen varoituksen antamisesta ei ehdoteta säädettäväksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta (PeVL 3/2000 vp) katsonut muun muassa, että viranhaltijan asuinpaikkaa, virka-asuntoa ja muuta pakollista luontoissuoritusta koskevat velvoitteet eivät olisi sopusoinnussa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa, minkä takia ne voitaisiin säätää vain perustuslain säätämisjärjestyksessä. Kun mainitunlaisia säännöksiä ei ole katsottu välttämättömiksi, niitä ei ehdoteta sisällytettäväksi nyt ehdotettuun lakiin.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia kuntatalouteen. Kuntalakiin ehdotettavan 46 §:n soveltaminen aiheuttaa jonkin verran hallinnollisia kustannuksia varsinkin suurissa kunnissa ja kuntayhtymissä.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esitys kokoa kunnallista viranhaltijaa koskevaa sääntelyä yhteen ja nostaa kuntien virkasäännöissä olevan viranhaltijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan tarpeellisen sääntelyn lain tasolle, mikä parantaa viranhaltijoiden oikeusturvaa ja yhtenäistää kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien viranhaltijoiden oikeusasemaa koskevaa sääntelyä. Säännösten kokoaminen ja jäsentelyn johdonmukaisuus helpottavat säännösten soveltamista ja lisäävät oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta.

Kun kunnissa on tällä hetkellä samoissa tehtävissä samaa työtä tekeviä henkilöitä eri palvelussuhteissa, virkasuhteen käyttöalan sääntelyä koskeva täsmennys ja virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi silloin, kun tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, yhdenmukaistaa samaa työtä tekevien oikeudellista asemaa. Esityksen lähtökohtana on, että

muutos tapahtuisi työnantajan ja henkilön välisellä sopimuksella. Mikäli sovellettaisiin esitykseen sisältyvää säännöstä virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi, henkilön asemaa turvaisi se, että työnantajan on tarjottava työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla ja annettava työsopimuslain mukainen kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Lisäksi henkilöllä on päätöksestä kuntalain mukainen muutoksenhakuoikeus. Virkasuhteesta itsestään johtuvat edut, kuten jatkuvuusperiaate, eivät kuitenkaan siirtyisi työsopimussuhteeseen.

Kuntaorganisaatioiden näkökulmasta virkasuhteen ja työsuhteen käytön selkiytyminen yksinkertaistaa hallintoa ja joustavoittaa organisaatiota.

Esityksen mukaan kunnat eivät enää voisi antaa viranhaltijan oikeusasemaa koskevia määräyksiä virkasäännössä. Kun jo perustuslaissa on pidätetty laissa säädettäväksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä muista asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan, eikä kunnallisella itsehallinnon ole katsottu muodostavan perustetta tulkita väljästi perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta, ja virkasäännöillä on katsottu voivan olla vain lakia täydentävä rooli, ei esitys tosiasiaa rajoittaisi kuntien päätösvaltaa nykyisestä. Viranhaltijoita koskevat määräykset tulisi vastaisuudessa antaa virkasääntöjen sijaan johtosäännöissä. Tällaisia asioita olisivat lähinnä määräykset päätävästä viranhaltijasta ja toimielimestä sekä asioiden käsittelyn käytännön menettelyistä.

4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta ehdotetut muutokset parantavat heidän oikeusturvaansa, kun julkista valtaa tehtävissään käyttävien henkilöiden palvelussuhdelajin määräytymistä koskeva sääntelyä selkiytetään. Hallinnon avoimuutta edistää muun muassa julkista hakumenettelyä koskevien säännösten ottaminen lakiin.

Syrjintäkieltoa sekä työyhteisön ja työilmapiirin kehittämistä koskevat säännökset kieltävät työnantajan syrjivän menettelyn ja pyrkivät edistämään tasapuolisen kohtelun periaatteen toteutumista. Säännöksillä on

merkitystä muun muassa ikääntyvien viranhaltijoiden asemaan. Perhevapaita koskevalla säännöksellä edistettäisiin naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työelämässä.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Eduskunnan lausuma ja muut kannanotot

Hallitus antoi 4 päivänä helmikuuta 2000 esityksen laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 1/2000), jolla laki pyrittiin saattamaan vastaamaan uutta perustuslakia. Esityksestä annettiin perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 3/2000 vp) ja hallintolaki valiokunnan mietintö (HaVM 9/2000 vp). Eduskunta hyväksyi kuntalakiin uuden 44 a §:n muutettuna sekä 44 b §:n ehdotetun mukaisena, jotka tulivat voimaan kesäkuun alusta 2000. Eduskunta kuitenkin katsoi asiassa tarvittavan kokonaisvaltaisempaa valmistelua ja vastauksessaan hallituksen esitykseen edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että kolmikantaisen valmistelun pohjalta annetaan eduskunnalle mahdollisimman pian valtion virkamieslain tapaan ja sen kirjoittamistapaa seuraten hallituksen esitys laiksi kunnallisen viranhaltijan asemasta, johon kootaan kattavasti säännökset kunnallisen viranhaltijan oikeusasemasta (EV 46/2000).

Hallintovaliokunta täsmensi kuntalain selontekoa koskevassa mietinnössään (HaVM 11/2000 vp), että kuntalakiin voisi vastaisuudessa jäädä henkilöstöä koskien enintään henkilöstön asemaa koskeva yleissäännös, jonka mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimus-suhteessa kuntaan, maininta siitä, että virka perustetaan kunnan viranomaistehtäviä varten ja että virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Lakiin voi myös jäädä säännös siitä, että viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin, sekä kunnanjohtajan irtisanomista luottamuksen menettämisen perusteella koskeva erityissäännös.

Hallintovaliokunta on palvelussuhdeturvain käsittelyn yhteydessä pitänyt tarpeellise-

na liikkeenluovutussäännösten selvittämistä (HaVM 10/1996 vp) ja viitannut valtion virkamieslain käsittelyn yhteydessä eduskunnan hyväksymään Euroopan yhteisön liikkeenluovutusdirektiiviä koskevaan lausumaan (EVHE 291/1993 vp, HaVM 5/1993 vp).

Eduskunnan oikeusasiamiehen esitys

Eduskunnan oikeusasiamies on erään kan- teluasian yhteydessä tutkinut omana aloitteenaan, onko virantoimituksesta pidättämistä koskevassa lainsäädännössä tarvetta säännösten kehittämiseen ja mahdollisten puutteiden poistamiseen. Oikeusasiamiehen selvityksen mukaan asiaa koskeva lainsäädäntö voi antaa aihetta erilaisiin tulkintoihin. Oikeusasiamies on 12 päivänä kesäkuuta 2001 päivätyssä kirjeessään esittänyt valtioneuvostolle, että lainsäädäntöä edellä mainituilta osin sopivassa yhteydessä tarkistetaan, ja saattanut asian tiedoksi myös sisäasiainministeriön asettamalle kunnallisen viranhaltijan oikeusasema- toimikunnalle.

Esityksen valmistelu

Esitys pohjautuu sisäasiainministeriön 28 päivänä joulukuuta 2000 asettaman kolmi- kantaisen toimikunnan (Kunnallisen viran- haltijan oikeusasematoimikunta, KUVIO) laatimaan ehdotukseen lainsäädännöksi kun- nallisen viranhaltijan oikeusaseman järjestä- misestä. Toimikunnassa olivat edustettuina työmarkkinaosapuolet pariteettiperiaatteen mukaisesti (5+5). Työnantajaosapuolta edus- tivat Kunnallinen työmarkkinalaitos, Suomen Kuntaliitto ja Helsingin kaupunki. Kunnalli- sia viranhaltijoita ja työntekijöitä edustivat Akava-JS ry, Kunta-alan ammattiliitto KTV ry, Kunnallisvirkamiesliitto KVL ry, Toimi- henkilöiden neuvottelujärjestö TNJ ry sekä Tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujär- jestö KTN ry. Lisäksi toimikunnassa olivat edustettuina sisäasiainministeriö, työministe- riö, valtiovarainministeriö sekä oikeusminis- teriö. Toimikunta luovutti mietintönsä 30 päivänä huhtikuuta 2002 (Komiteamietintö 2002:6). Mietintöön sisältyi valtiovarainmi- nisteriön eriävä mielipide.

Esitys on käsitelty kunnallistalouden ja — hallinnon neuvottelukunnassa.

5.2. Lausunnot

Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietinnöstä on pyydetty lausunnot oikeus-, valtiovarain-, opetus-, sosiaali- ja terveys-, työ- sekä ympäristöministeriöltä ja sisäasiainministeriön pelastusosastolta, keskeisimmiltä työmarkkinajärjestöiltä, otokselta kuntia ja kuntayhtymiä, Suomen Kuntaliittoa, Kuntien eläkevakuutukselta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöltä, Työttömyysvakuutusrahastolta, Helsingin hallinto-oikeudelta, Korkeimmalta hallinto-oikeudelta, työtuomioistuimelta ja kirkkohallitukselta. Lisäksi Suomen Lääkäriliitto on toimittanut näkemyksensä mietinnöstä.

Kaikissa lausunnoissa oliin yleisesti ottaen ehdotetun uudistuksen kannalla. Keskeisiin kunnallisen viranhaltijan asemaa koskeviin ehdotuksiin ei ollut huomautettavaa. Tehdyt huomautukset liittyivät lähinnä muutamaan uuteen säännökseen. Lausunnonantajista muun muassa kuntasektori ja työmarkkinajärjestöt puolsivat ehdotettua uudistusta ja kiirehtivät sen eteenpäin viemistä. Myöskään esimerkiksi sektoriministeriöillä ei ollut esityksestä huomautettavaa. Huomautuksia eräistä yksityiskohdista esittivät lähinnä oikeus- ja valtiovarainministeriö sekä Helsingin hallinto-oikeus.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Lainsäädäntöuudistukset, joilla on yhteys esitykseen

Parhailaan on vireillä lainsäädäntöuudistuksia, joista nyt annetun esityksen eduskuntakäsittely ei ole riippuvainen, mutta joilla on tietty yhteys mainittuun esitykseen.

Oikeusministeriö asetti 1 päivänä tammi-kuuta 1998 lainsäädäntöhankkeen uudistamaan hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön. Uudistuksessa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö ehdotetaan koottavaksi yhtenäiseen hallintolakiin. Hallintolaki korvaisi hallintomenettelylain, jota sovelletaan myös kunnissa ja kuntayhtymis-

sä. Hallintolaki sisältäisi säännökset myös muun muassa asiakirjan lähettämisestä ja tiedoksiannosta hallintoasioissa. Uusi lainsäädäntö koskisi myös kunnan viranhaltijoita koskevien hallintoasioiden käsittelyä sikäli kuin siitä ei säädetä erikseen.

Oikeusministeriö asetti 8 päivänä joulukuuta 1999 toimikunnan laatimaan ehdotuksen uudeksi saatavien vanhentumista ja julkista haastetta koskevaksi lainsäädännöksi (vanhentumistoimikunta). Toimikunta luovutti mietintönsä 5 päivänä kesäkuuta 2001. Hallituksen esitys asiasta olisi tarkoitus antaa syksyllä 2002. Esityksellä ei kuitenkaan sinänsä olisi merkitystä viranhaltijaa koskevan lakiesityksen kannalta, sillä viranhaltijan palkkasaatavan ja palkan takaisinperimisen vanhentumisesta ehdotetaan säädettäväksi lakiesityksen 53 ja 54 §:ssä. Niissä ehdotetut kolmen vuoden vanhentumisajat tosin vastaisivat vanhentumistoimikunnan ehdottamaa kolmen vuoden yleistä vanhentumisaikaa.

Hallitus antoi eduskunnalle 14 päivänä maaliskuuta 2002 esityksen laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (HE 17/2002 vp). Lakia sovellettaisiin yleislakina muun muassa hallintoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon. Viranhaltijaa koskeva lakiesitys on laadittu lähtien siitä, että esimerkiksi viranhaltijaa koskevan asian vireillepano ja tiedoksianto tapahtuu kunnallisen päätöksenteon luonteesta johtuen kirjallisesti. Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunta lähti valmistelussaan siitä, että mikäli esimerkiksi sähköinen vireillepano ja tiedoksianto kuitenkin haluttaisiin ulottaa viranhaltijaa koskeviin hallintoasioihin, tämän olisi aiheellista tehdä sähköistä asiointia koskevassa kokonaisuudessa.

Hallitus antoi eduskunnalle 16 päivänä toukokuuta 2002 esityksen laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n muuttamisesta (HE 65/2002). Lisäksi on valmisteilla hallituksen esitys kunnalliseksi eläkelainiksi ja kunnallisen eläkelain voimaannpanolaiksi. Mainitut lakiesitykset eivät sisällä aineellisia uudistuksia viranhaltijan eläketurvaan. Kunnallinen eläkelaki korvaisi kunnallisten viranhaltijan ja työntekijäin eläketurvasta annetun lain (202/1964). Näin ollen kunnallisen viranhaltijan eläketurva määräy-

tyisi uudistuksen jälkeen kunnallisen eläkelain nojalla.

Lainsäädäntöuudistukset, jotka saattavat vaikuttaa esityksen eduskuntakäsittelyyn

Hallitus antoi eduskunnalle 18 päivänä toukokuuta 2001 esityksen lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 77/2001 vp). Uudistuksella on merkitystä nyt ehdotettavan lainsäädäntöuudistuksen kannalta muun muassa siltä osin, että siinä rikosoikeudellisen virkavastuun piiriä laajennettaisiin koskemaan nykyistä selvemmin eräitä julkisen vallan käytön valmistelutehtäviä. Lisäksi rikoslakia koskevassa esityksessä ehdotetaan muutoksia virkarikoksia koskeviin säännöksiin. Nyt ehdotettavan lakiesityksen 17 §:n 3 momentti liittyy lahjuksen ottamista koskeviin säännöksiin.

Hallitus antoi eduskunnalle 19 päivänä huhtikuuta 2002 esityksen työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 59/2002 vp). Esityksessä ehdotetaan työturvallisuuslain uudistamista kokonaisuudessaan. Uusi laki korvaisi vuonna 1958 annetun työturvallisuuslain. Lakia sovellettaisiin muun muassa työsuhteessa ja virka- ja muussa siihen rinnastettavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Viranhaltijasta annetun lakiesityksen 14 ja 20 §:ssä on viittaukset työturvallisuuslakiin.

Työministeriö asetti 22 maaliskuuta 2001 komitean selvittämään vuosilomalain uudistamistarpeet ja valmistella selvitystensä pohjalta vuosilomalain kokonaisuudistus (Vuosislomakomitea 2001). Komitean toimikausi jatkuu 30 päivään syyskuuta 2002 saakka. Viranhaltijoiden kuten kunnan työntekijöidenkin vuosilomat määräytyvät kunnallisten yleisten virka- ja työehtosopimusten mukaan. Kunnallisen viranhaltijan vuosilomasta säädetään vuonna 1939 annetussa laissa.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt tekivät 12 päivänä marraskuuta 2001 yksityisalojen työeläkkeiden kehittämistä koskevan periaatesopimuksen. Sopimuksen tavoitteena on tehdä työeläkejärjestelmään tarpeelliset muutokset, joilla myöhennetään keskimääräistä

eläkkeelle siirtymisikää 2—3 vuodella ja sopeutetaan eläkejärjestelmää keskimääräisen elinajan jatkuvaan kasvuun, sekä luoda edellytykset yksityisalojen työeläkelakien yhdistämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Kuntien eläkevakuutus asetti 29 päivänä marraskuuta 2001 toimikunnan selvittämään yksityisalojen työeläkkeiden kehittämisestä tehdyn sopimuksen mukaisia muutoksia vastaavien muutosten vaikutukset kunnalliseen eläkejärjestelmään, selvittämään yksityisaloilla toteutettavia muutoksia vastaavat muutostarpeet ja -mahdollisuudet kunnallisessa eläkejärjestelmässä sekä laatimaan ehdotukset mahdollisesti tarvittaviksi säännösmuutoksiksi ja seuraamaan yksityisaloilla tapahtuvaa eläkeuudistuksen jatkovalmistelua. Toimikunnan määräaika päättyy 31 päivänä joulukuuta 2002. Toimikunnan tulee kuitenkin tehdä yksilöllistä varhaiseläkettä, osa-aikaeläkettä ja kuntoutusta koskevat ehdotuksensa 30 päivään huhtikuuta 2002 mennessä. Uudistus voi aiheuttaa muutostarvetta viranhaltijaa koskevan lakiesityksen 34 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jossa säädetään viranhaltijan eroamisistä. Lisäksi lakiesityksen 45 §:n 4 momentissa säädetään viranhaltijan palkkatulosta määrättäessä viranhaltijan eläke-etuja, kun viranhaltijalle korvataan lainvastaisen virkasuhteen päättämisen vuoksi menetetyt ansiot. Eläkeuudistuksella ei kuitenkaan ole vaikutusta viimeksi mainittuun säännökseen.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Työministeriön 21 päivänä maaliskuuta 2001 asettama työryhmä valmistelee parhaillaan Euroopan yhteisön perustamissopimukseen perustuvan työsyRJntädirektiivin (2000/78/EY) täytäntöönpanoa ja työministeriön 22 päivänä maaliskuuta 2001 asettama työryhmä niinkään perustamissopimukseen perustuvan rasismidirektiivin (2000/43/EY) täytäntöönpanoa. Molempia direktiivejä sovelletaan kaikkiin henkilöihin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, julkisyhteisöt mukaan lukien. TyösyRJntädirektiivi on pantava jäsenvaltioissa täytäntöön viimeistään 2 päivänä joulukuuta 2002 ja rasismidirektiivi viimeistään 19 päivänä heinäkuuta 2003. Direktiivien täytäntöön panemiseksi tehtävät

säädösehdotukset saattavat aiheuttaa muutostarpeita myös kunnallisten viranhaltijoiden oikeusasemaa koskevaan lainsäädäntöön.

Viranhaltijoita koskevat myös tasa-arvodirektiivi (76/207/ETY) ja samapalkkaisuusdirektiivi (75/117/ETY), jotka koskevat miesten ja naisten tasa-arvoista kohtelua työelämässä. Suomessa sukupuolten välisestä tasa-arvosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa, johon myös ehdotuksen 12 §:n 1 momentissa viitataan.

Raskaussuojeludirektiivin (92/85/ETY) henkilöllinen soveltamisala määritellään työsuojelun puitedirektiivin (89/391/ETY) kautta. Raskaussuojeludirektiivin vähimmäisvaatimukset on Suomessa käytännössä pantu täytäntöön ulottamalla nämä vaatimukset koskemaan myös viranhaltijoita. Ehdotuksen 14 §:n 2 momentissa säädettäisiin työnantajan velvoitteesta raskaana olevaa viranhaltijaa kohtaan. Säännös vastaisi direktiivin vaatimuksia.

Vanhempainlomadirektiivin (96/34/EY) henkilöllinen soveltamisala on direktiivissä määritelty kansallisella tasolla voimassa olevien työsopimuksen tai työsuhteen käsitteiden mukaan. Suomessa myös viranhaltijoiden vanhempainlomaa koskeva sääntely on käytännössä toteutettu niin, että tämä sääntely on vähintään vanhempainlomadirektiivin

mukaisen suojan tasolla. Direktiiviin liittyy ehdotuksen 29 §, jonka mukaan viranhaltijalla on oikeus saada virkavapaata perhevapaiden vuoksi siten kuin työsopimuslain 4 luvun 1—8 §:ssä säädetään.

Määräaikaista työtä koskevaa direktiiviä (1999/70/EY) ja osa-aikatyötä koskevaa direktiiviä (97/81/EY) sovelletaan direktiivien mukaan työntekijöihin, joilla on laissa, työehtosopimuksessa tai kunkin jäsenvaltioiden käytännöissä määritelty työsopimus tai työsuhte. Määräaikaisten ja osa-aikaisten viranhaltijoiden syrjintäkieltoa koskevaa säännöstä ehdotetaan 12 §:n 2 momenttiin.

Liikkeenluovutusdirektiivissä (77/187/ETY) säännellään työsuhdeturvaa yhteisön alueella sijaitsevan yrityksen, liikkeen tai liiketoiminnan osan luovutuksen tai sulautumisen yhteydessä. Direktiivin muutospäätöksen (98/50/EY) mukaan direktiiviä sovelletaan myös taloudellista toimintaa harjoittaviin julkisiin yrityksiin riippumatta siitä, tavoittelevatko ne voittoa. Luovuttamisena ei direktiivin mukaan pidetä hallintoviranomaisen uudelleen organisoimista eikä hallinnollista tehtävien siirtoa hallintoviranomaiselta toiselle. Direktiivit on täytäntöön pantu työsuhteisten osalta työsopimuslaissa. Lain 25 ja 39 §:ään ehdotetaan otettavaksi viranhaltijoita koskevat liikkeenluovutussäännökset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki kunnallisesta viranhaltijasta

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Soveltamisala.* Viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdot määräytyvät nykyisin lainsäädännön lisäksi kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) perusteella sovittavilla virkaehtosopimuksilla, kunnan virkasäännöllä ja muilla johtosäännöillä sekä tätä alemmanasteisilla kunnan päätöksillä.

Virkasäännön ja muiden johtosääntöjen aseman osalta viitataan siihen, mitä tämän lakiehdotuksen yhteydessä ehdotettavan kuntalain muutosesityksen perusteluissa on sanottu.

Pykälän 1 momentin mukaan tätä lakia sovellettaisiin kunnan viranhaltijoihin, jollei muussa laissa säädetä tai kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) nojalla toisin sovitata. Ehdotettu 1 momentti vastaa voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 1 §:n 1 momentin säännöstä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan voimassa olevan palvelussuhdeturvalain mukaisesti säädettäväksi, että ehdotettu laki olisi toissijainen kunnallisen virkaehtosopimuslain perusteella sovittujen virkaehtosopimusten määräykseen nähden. Kun kunnallisen virkaehtosopimuslakiin ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia, järjestelmä säilyisi tältä osin nykyisellään.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n 1 momentin mukaan palvelussuhteen ehdoista on sen estämättä, mitä laissa on säädetty, voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Virkaehtosopimus on siis palvelussuhteen ehtojen määräytymisen osalta myös virkaehtosopimuslain perusteella ensisijainen suhteessa lakiin. Tyypillisesti esimerkiksi viranhaltijan palkka, työaika ja vuosiloma määräytyvät virkaehtosopimusten määräysten mukaan, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu.

Virkaehtosopimuslaissa on rajoitettu sopimisoikeutta tiettyjen asioiden osalta, joiden on katsottava kuuluvan työnantajan yksipuol-

liseen määräämisvaltaan ja kunnallishallinnon oikeuteen päättää hallinnon järjestämisestä ja joita ei siis katsota palvelussuhteen ehdoiksi. Ottaen huomioon virkaehtosopimuslain 2 §:n säännökset sopimisoikeuden rajoituksista, tulisi nyt ehdotettavan lain 1 §:n 1 momentin säännös virkaehtosopimuksen määräysten ensisijaisuudesta sovellettavaksi vain niissä tapauksissa, joissa sopimisoikeus ylipäätään on olemassa ja joista on säännöksiä ehdotetussa laissa.

Palvelussuhteen ehtoja eivät kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 momentin mukaan 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 irtisanomisen perusteita. Näistä asioista ei näin ollen voida lainkaan sopia virkaehtosopimuksilla.

Toisaalta sopimisoikeutta on kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa rajoitettu tiettyjen asioiden osalta vaikka niiden sinänsä voidaan katsoa olevan palvelussuhteen ehtoja. Virkaehtosopimuslain 2 §:n 3 momentin mukaan sopia ei saa:

1) virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, viranhaltijan velvollisuuksista eikä kurinpidosta;

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.

Edellä olevan mukaisesti viranhaltijoiden osalta ei siis voida virkaehtosopimuksella sopia sellaisista asioista, joista ei työehtosopimuksen mukaan voida työntekijöidenkään osalta sopia. Ottaen huomioon kunnallisen

virkaehtosopimuslaissa säädettyt sopimusoikeuden rajoitukset, ei nyt ehdotettavassa laissa ole katsottu tarpeelliseksi erikseen säätää sopimusoikeuden rajoituksista.

Virkaehtosopimuslain 2 §:n 4 momentin mukaan asiasta, josta ei ole virkaehtosopimusta, ja 3 momentissa tarkoitetuista asioista on voimassa, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty taikka virkaehtosopimuksen lisäksi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan suostumuksella sopimuspalkkaisen viranhaltijan kanssa yksittäistapauksessa sovittu.

Pykälän 2 momentin mukaan mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskisi myös kuntayhtymää. Säännös vastaa voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 1 §:n 2 momenttia.

2 §. *Viranhaltija*. Nykyisessä mallivirkasäännössä on määritelty viranhaltijalajit. Vakinaisella viranhaltijalla tarkoitetaan asianomaisen toimielimen perustamien virkojen vakinaisia hoitajia, väliaikaisilla viranhaltijoilla viransijaisia ja avoimen viran hoitajia ja tilapäisillä viranhaltijoilla henkilöitä, jotka hoitavat tilapäisiä viranomaistehtäviä ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa. Mallivirkasäännön mukaan virka on päävirka tai sivuvirka sen mukaan kuin viran perustanut toimielin on päättänyt. Pääviranhaltijalla tarkoitetaan päävirassa ja pääviran luonteisessa virkasuhteessa olevaa viranhaltijaa ja sivuviranhaltijalla sivuvirassa ja sivuviran luonteisessa virkasuhteessa olevaa viranhaltijaa.

Pykälässä määriteltäisiin viranhaltijan käsite. Säännös liittyy kuntalakia koskevaan muutosehdotukseen. Viranhaltijan määritelmässä luovuttaisiin aikaisemmasta jaosta vakinaisiin, väliaikaisiin ja tilapäisiin viranhaltijoihin. Myöskään jakoa pääviranhaltijoihin ja sivuviranhaltijoihin ei laissa olisi. Se, onko kysymyksessä päävirka vai sivuvirka, perustuu viran perustamispäätökseen. Sivuvirka perustetaan lähinnä tehtäviin, joissa tehtävien hoitamiseen käytettävä aika on niin vähäinen, että kysymys on sivutoimen luonteisesta tehtävästä. Lokakuussa 2000 kunnissa oli 962 sivuviranhaltijaa. Sivuviranhaltijoiden asema poikkeaa pääviranhaltijoiden asemasta eräiden virkaehtosopimuksilla sovittavien etujen osalta. Kun kysymyksessä on lähinnä työajan pituudesta eli sivutoimisuudesta, ei tällaista jakoa lain tasolla tarvita, vaan sivuvirka voisi

olla tavanmukainen virkasuhde, jossa tehtävien määrä otetaan huomioon määrättäessä siihen käytettävää työaika.

Erityislainsäädännössä voi olla säännöksiä sivuviroista, kuten erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 28 §:ssä. Tämän lain säätämisen yhteydessä ei ehdoteta kumottavaksi voimassa olevia asetuksia. Siltä osin kuin kunnissa tai kuntayhtymissä on sivuviranhaltijoita tai erityislainsäädännössä on säännöksiä sivuviranhaltijoista, voidaan kunnissa ja kuntayhtymissä edelleenkin perustaa sivuvirkoja. Sivuviranhaltijoiden asema määräytyy kuten muidenkin viranhaltijoiden asema ellei muuta ole säädetty tai virkaehtosopimuksella muuta sovittu.

Ehdotetun pykälän mukaan viranhaltijana pidettäisiin henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan, riippumatta siitä, onko tehtävää varten perustettu virkaa tai riippumatta virkasuhteen kestoajasta. Virkasuhteella tarkoitettaisiin julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Ehdotus vastaa voimassa olevan kuntalain 44 §:ssä olevaa virkasuhteen käsitettä.

Tämän lakiehdotuksen yhteydessä ehdotettavassa kuntalain 44 §:ää koskevassa muutosesityksessä virkasuhteen käyttäminen ehdotetaan rajoitettavaksi niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Pääsääntönä säilyisi edelleenkin viran perustaminen, mutta henkilön ottaminen virkasuhteeseen ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa, olisi mahdollista ehdotetun 44 §:n 2 momentissa mainituilla perusteilla. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi tuntiopettajan palkkaaminen. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei tuntiopettajien hoitamiin tehtäviin ole perustettu virkoja. Tuntiopettajien hoitamiin tehtäviin on kuitenkin katsottu sisältyvän julkisen vallan käyttöä ja tästä johtuen tehtävien on katsottu edellyttävän, että tuntiopettajat ovat virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhteen kestoajasta ehdotetaan säädettäväksi tämän lakiehdotuksen 3 §:ssä.

2 luku. Virkasuhteen alkaminen

3 §. *Virkasuhteen kesto aika*. Nykyisen mallivirkasäännön mukaan vakainainen viranhaltija otetaan palvelukseen toistaiseksi tai mää-

rääjäksi, viransijainen ja avoimen viran hoitaja määräajaksi sekä tilapäinen viranhaltija enintään vuoden määräajaksi. Määräaikaisuuden perusteista säädetään palvelussuhdeturvain 3 §:ssä.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi virkasuhteen kestoajasta. Pykälän 1 momentin mukaan viranhaltija otettaisiin virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi. Mallivirkasäännön määräyksestä poiketen säännöksessä ei kuitenkaan enää käytettäisi jakoa vakinaisiin viranhaltijoihin, viransijaisiin, avoimen viran hoitajiin eikä tilapäisiin viranhaltijoihin. Muutos liittyy edellä 2 §:ssä ehdotettuun käsitteitä koskevaan muutokseen. Toistaiseksi otetulla viranhaltijalla tarkoitettaisiin viranhaltijaa, jonka virkasuhteen kesto ei ole etukäteen määrätty tai rajoitettu, ja määräaikaisilla viranhaltijoilla puolestaan viranhaltijoita, joiden virkasuhteen kesto aika on ajallisesti rajoitettu.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä perusteista, joiden nojalla viranhaltija voidaan ottaa virkasuhteeseen määräajaksi. Säännöksen tarkoituksena olisi ensinnäkin korostaa sitä seikkaa, että pääsääntönä on viranhaltijan ottaminen virkasuhteeseen toistaiseksi. Vain niissä tapauksissa, joissa on olemassa laissa tai asetuksessa erikseen säädetty peruste, viranhaltija voitaisiin ottaa määräajaksi. Periaate siis on se, että jos työ on pysyvää, niin viranhaltija otetaan toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen, vaikka viraston tai laitoksen toiminta keskeytyy kokonaan tai osittain toiminnan luonteen vuoksi tietyksi ajaksi. Näin ollen esimerkiksi tuntiopettajaa ei voida ottaa määräaikaiseen palvelussuhteeseen, jos työ kestää useampia lukuvuosia edellyttäen, että henkilö on tehtävään kelpoinen.

Säännösehdoituksessa todettu sijaisuus on tyypillisin määräaikaisuuden peruste. Kiellelystä peräkkäisten määräaikaisten virkasuhteiden käytöstä ei sinänsä olisi kysymys esimerkiksi silloin, kun kysymys on peräkkäisistä sijaisuuksista. Mikäli työnantajalla on kuitenkin samanlaisissa töissä pysyvä viransijaisuustarve, työnantajan pitäisi perustaa riittävästi virkoja, joilla katetaan myös tämä pysyvä sijaisuustarve. Avoinna olevaan virkasuhteeseen määräajaksi ottaminen liittyy pääsääntöisesti tilanteeseen, jossa virkasuh-

teeseen tarvitaan henkilö haku- ja nimittämismenettelyn ajaksi. Myös organisaatiossa vireillä olevat muutokset, jotka voivat merkitä henkilöstön tarpeen uudelleenarviointia ja joiden suunnittelemisesta, valmistelemisestä tai toteuttamisesta on yleensä jo päätetty, voivat olla peruste nimittää viranhaltija määräajaksi avoimena olevaan virkasuhteeseen. Pykälän 2 momentissa mainitut määräaikaisuuden perusteet vastaisivat pääosin voimassa olevan palvelussuhdeturvain 3 §:n perusteita. Säännös ei kuitenkaan olisi tyhjentävä, vaan määräaikaisuus voisi perustua muuhunkin kuin säännöksessä nimenomaan mainittuun perusteeseen, mikäli kyse on määrätyn työn tai työkokonaisuuden tekemisestä.

Määräaikaisuuden perusteiden sääntely liittyy osaltaan virkasuhteen päättymiseen ja viranhaltijan oikeusturvan varmistamiseen. Koska ehdotuksen 34 §:n mukaan virkasuhde päättyisi määräajan päättyessä ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa, määräaikaisuuden perusteista olisi säädettävä mahdollisimman selkeästi, jotta torjutaan mahdollisuus kiertää palvelussuhdeturvaa koskevia säännöksiä virkasuhteen kestoajaa koskevalla valinnalla.

Selvytyden vuoksi ehdotetaan säännöksessä todettavaksi, että määräaikaisuus voi perustua myös viranhaltijan omaan pyyntöön ja muussa kuin tässä laissa säädettyyn perusteeseen. Määräaikaisuuden perusteesta on säädetty esimerkiksi kuntalain 24 §:ssä, jossa säädetään kunnanjohtajan määräaikaisuudesta.

Ehdotetun säännöksen mukaan viranhaltijan määräaikaisuus voisi liittyä tehtävän luonteeseen. Yleensä peruste liittyy tilanteisiin, joissa on kysymys tietystä ajallisesti tai sisällöllisesti rajatusta tehtäväkokonaisuudesta, esimerkiksi tietystä projektista. Nykyisen mallivirkasäännön mukaan tällaisissa tapauksissa on voitu palkata tilapäisiä viranhaltijoita. Tehtävän luonne voi olla määräaikaisuuden peruste kunnanjohtajan viran lisäksi esimerkiksi apulaiskunnanjohtajan viroissa.

Ehdotuksessa ei ole nimenomaan todettu määräaikaisuuden perusteena virkasuhteeseen vaadittavan kelpoisuuden puuttumista. Virkasuhteeseen ottaminen edellyttäisi ehdo-

tuksen 6 §:n mukaan sitä, että virkasuhteeseen otettavalla on säädetty tai määrätty kelpoisuus. Kuten 6 §:n yhteydessä on todettu, viranhaltija voitaisiin kuitenkin tietyissä tapauksissa ottaa määrääjäksi nimenomaan kelpoisuuden puuttumisesta huolimatta. Käytettäessä peräkkäisiä määräaikaista virkasuhteita kelpoisuuden puuttumisen perusteella, kunnan on kuitenkin riittävästi selvittävä mahdollisuudet kelpoisuusvaatimukset täyttävien viranhaltijoiden saamiseksi.

Ehdotetussa säännöksessä ei määriteltäisi määrääjän pituutta, joksi viranhaltija otetaan. Määrääjän pituus määräytyisi kussakin tapauksessa sen mukaan, miksi ajaksi määräaikaista viranhaltijaa tarvitaan. Jos sijaista tarvitaan esimerkiksi toistaiseksi otetun viranhaltijan koko virkavapauden ajaksi, viranhoidon määräys annetaan koko täksi ajaksi, paitsi jos sijaisen tarpeesta ei voida etukäteen olla varmoja.

Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 3 §:n 2 momenttia. Viranhaltijalla olisi oikeus saada vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus tilanteessa, jossa työntantajalla ei ole ollut määräaikaisuuden perustetta. Vastaavasti viranhaltijalla olisi oikeus korvaukseen, jos hänet on ilman perusteltua syytä toistuvasti otettu peräkkäin määrääjäksi. Ehdotuksen 57 §:n mukaan 3 momentissa tarkoitettu korvausvaatimus käsiteltäisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Viranhaltijalla olisi mahdollisuus myös virkasuhteen kestäessä saada erikseen hallintoriita-asiana vahvistettavaksi, onko virkasuhteen määräaikaaisuudelle olemassa 3 §:n mukaista perustetta.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettu korvaus laskettaisiin säännöllisen työajan ansion mukaisesti. Kuten ei nykyisinkään, virkasuhde ei muuttuisi eikä hallintotuomioistuin voisi määrätä virkasuhdetta toistaiseksi voimassa olevaksi, vaikka määräaikaisuuden perustetta ei olisikaan.

4 §. *Julkinen hakumenettely.* Kunnissa noudatettava virkasuhteeseen ottamista koskeva julkinen hakumenettely on nykyään säännelty virkasäännöissä. Julkisesta hakumenettelystä on määräykset mallivirkasäännössä. Valtionhallinnossa julkisesta hakumenettelystä säädetään valtion virkamiesasetuk-

sen 7 ja 7 a §:ssä. Julkinen hakumenettely on yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jolla turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasa-puolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen. Tämän vuoksi virkasääntöä ei voida pitää riittävänä säädöstasona, vaan asiasta ehdotetaan säädettäväksi nyt käsillä olevassa 4 §:ssä.

Mallivirkasäännön mukaan ennen viran vakinaista täyttämistä se on julistettava haettavaksi. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan vastaavaa säännöstä siitä, että julkinen hakumenettely olisi pääsääntö virkasuhteeseen nimitettäessä. Niistä tapauksista, joissa julkista hakumenettelyä ei tarvitsisi käyttää, säädettäisiin pykälän 3 momentissa.

Ehdotetun 1 momentin mukaan viranhakuilmoitus julkaistaisiin kuntalain 64 §:ssä säädetyllä tavalla. Kuntalain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Ilmoitusten julkipanosta säädetään julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925). Mainitussa laissa säädetään muun muassa ilmoitusten julkipanoajasta. Jos ilmoituksessa ei ole mainittu määräaika, sen tulee olla ilmoitustaululla vähintään 14 päivää. Kuntalain 64 §:n perusteella kunta voi päättää julkaista viranhakuilmoituksen ilmoitustaululle panon lisäksi myös muulla tavalla, esimerkiksi sanomalehdessä tai verkkosivuillaan. Siitä, mikä viranomaisen kunnassa päättää virkasuhteen haettavaksi julistamisesta, päättäisi kukin kunta itse. Näiltä osin ei menettelytavoista ole tarpeellista erikseen säätää nyt ehdotettavassa laissa. Hakuajan pituudesta ei kuitenkaan ole säännöksiä lainsäädännössä vaan määräys asiasta sisältyy mallivirka-sääntöön. Asianmukaista kuitenkin olisi, että hakuajalle säädettäisiin vähimmäispituus. Tämän vuoksi 1 momentissa ehdotetaan mallivirkasäännön määräystä vastaavasti säädettäväksi, että haku aika olisi vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain 64 §:ssä säädetyllä tavalla.

Mallivirkasäännössä ei ole määräyksiä siitä, mitä seikkoja hakuilmoituksen tulee sisältää, vaan siitä päättää kukin kunta itse. Koska

hakuilmoitusten sisältö vaihtelee tapauksittain, ei pykälään ehdoteta otettavaksi asiasta säännöksiä. Käytännössä hakuilmoituksessa tulisi mainita ainakin kunta, haettavana oleva virkasuhde, kelpoisuusvaatimukset, hakuaika, kenelle hakemus on osoitettava ja minne hakemus on toimitettava sekä virkasuhteen mahdollinen määräaikaisuus.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että nimittävä viranomaislainen voi päättää ilmoitetun hakuajan jatkamisesta, kokonaan uudesta hakumenettelystä tai viran täyttämättä jättämisestä. Säännös vastaa nykyisen mallivirkasäännön määräyksen periaatetta. Kaikissa tapauksissa virkasuhteen täyttäminen ei ole mahdollista, vaikka se on julistettu haettavaksi. Näin on esimerkiksi tilanteissa, jossa kelpoisuusvaatimukset täyttyviä hakijoita ei ole lainkaan. Työnantaja voi myös katsoa muutoin tarpeelliseksi saada enemmän tai uusia hakijoita. Kun kenellekään ei sinänsä ole oikeutta tulla nimitetyksi virkasuhteeseen eikä työnantajalla näin ollen ole velvollisuutta täyttää haettavana ollutta virkasuhdetta, jos työnantaja katsoo sen perustelluksi, virkasuhde voidaan perustellusta syystä myös jättää kokonaan täyttämättä, vaikka se olisi ollut julkisesti haettavana.

Pykälän 3 momentti koskisi virkasuhteeseen ottamista ilman julkista hakumenettelyä. Virkasuhteen haettavaksi julistaminen on sekä ajallisesti että taloudellisesti raskas menettely. Kaikissa tilanteissa ei julkista hakumenettelyä voida pitää tarpeellisenä. Esimerkiksi sijaista otettaessa saatetaan tarvita henkilö nopeasti hoitamaan tehtäviä. Lisäksi joissakin tilanteissa voidaan asian luonteesta johtuen katsoa, ettei haettavaksi julistaminen ole perusteltua. Nykyisessä mallivirkasäännössä on tyhjentävä tapauskohtainen luettelo tilanteista, joissa virka voidaan täyttää ilman julkista hakumenettelyä. Tällaisen luettelon ottamista lakiin ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tämän vuoksi pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vain tavanmukaisimmista tilanteista, joissa hakumenettelyä ei edellytetäisi. Näitä olisivat esimerkiksi henkilön ottaminen sijaiseksi tai avoimen viran hoitajaksi, taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen, ehdotuksen 21 §:n perusteella osa-aikaisen viranhaltijan ottami-

nen toiseen virkasuhteeseen ja 24 §:n perusteella viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen säännöksessä mainituissa tapauksissa. Koska muissakin vastaavatyypisissä tilanteissa voi olla perusteltua, että julkista hakumenettelyä ei tarvitsisi noudattaa, ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että kunta voi johtosäännössä määrätä muistakin edellä mainittuihin verrattavista perusteista, jolloin julkista hakumenettelyä ei tarvittaisi.

5 §. *Virkasuhteeseen ottaminen.* Pykälä liittyy edellä ehdotettuun julkista hakumenettelyä koskevaan 4 §:ään. Nyt ehdotettavassa 5 §:ssä säädettäisiin virkasuhteeseen ottamisesta. Pykälä sääntelisi samalla sitä, miten virkasuhdetta tulee hakea. Nykyään tätä koskevat määräykset ovat mallivirkasäännössä. Ehdotettu 1 momentti vastaa nykyisen mallivirkasäännön määräystä. Valtionhallinnossa säännökset sisältyvät valtion virkamiesasetuksen 8 §:ään.

Hakemisessa noudatettava menettely liittyy olennaisesti julkiseen hakumenettelyyn. Jo hakuvaiheella on merkitystä virkasuhdetta hakevan henkilön oikeusasemalle. Virkasuhteeseen ottaminen on hallinto-toimintaa ja virkasuhteeseen ottaminen on sekä sitä hakeneiden henkilöiden että työnantajan kannalta merkittävä hallintotoimi. Tämän vuoksi on tärkeää, että kaikki virkasuhteeseen valintaa koskevat menettelytavat ovat mahdollisimman selkeät. Lisäksi viranhaltijan oikeusasemaan liittyvän kytkennän vuoksi sääntelyä ei voida enää jättää johtosäännöllä määrättäväksi.

Julkisessa hakumenettelyssä tulee edellä ehdotetun 4 §:n mukaan asettaa hakuaika eli määräaika, jonka kuluessa viran hakijan on toimitettava hakemuksensa asianomaiseen kuntaan tai hakuilmoituksessa mahdollisesti tarkemmin mainitulle taholle. Tästä johtuen pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että virkasuhteeseen voidaan ottaa vain henkilö, joka on hakenut virkasuhdetta hakuajan päättymiseen mennessä.

Hallintomenettelylain 7 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti. Selvytyden vuoksi ja ottaen huomioon asian laadun ja oikeusturvanäkökohdat, ehdotetaan säädettäväksi, että hakemuksen tulee olla kirjallinen. Kirjallisen hakemuksen toimittamistavasta on säädetty erikseen asiakirjan lähettämisestä

annetussa laissa (74/1954) ja sähköisestä asiointista hallinnossa annetussa laissa (1318/1999).

Virkasuhteeseen ottamisen edellytyksenä on lakiehdotuksen 6 §:n mukaan se, että henkilöllä on säädetty tai määrätty kelpoisuus. Kelpoisuus voidaan osoittaa esimerkiksi tutkintotodistuksilla, kielitaitoa koskevilla todistuksilla, aikaisempia palvelussuhteita koskevilla työtodistuksilla tai nimikirjanotteella. Hakijan kelpoisuuden selvittämiseksi ehdotetaan 5 §:ssä säädettäväksi, että kirjalliseen hakemukseen olisi liitettävä selvitys hakijan kelpoisuudesta. Lisäksi ehdotetaan nykyistä käytäntöä vastaavasti säädettäväksi, että hakijan tulisi täyttää kelpoisuusvaatimukset hakuajan päättymiseen mennessä. Säännös merkitsisi esimerkiksi tutkintojen osalta sitä, että tutkintotodistuksen tulee olla annettu ennen hakuajan päättymistä. Pelkästään tutkintovaatimuksiin kuuluvien kaikkien opinnäytteiden suorittaminen ennen hakuajan päättymistä ei siis riittäisi.

Vaikka virkasuhteen kirjallista hakemista on pidettävä pääsääntönä, on kunnanjohtajan viran osalta perusteltua säätää poikkeus, jonka mukaan kunnanjohtajan virkaan voitaisiin ilmoittautua myös hakuajan jälkeen ennen vaalin toimittamista. Vastaavasti on nykyisen mallivirkasäännön määräyksiä vastaavasti tarkoituksenmukaista säätää mahdollisuudesta, jonka mukaan valtuusto voi joko erikseen tehtävällä päätöksellä tai esimerkiksi johtosäännön määräyksellä muunkin viran osalta päättää mahdollisuudesta ottaa henkilö virkasuhteeseen tämän suostumuksen perusteella. Tällöin on yleensä kysymys on kunnan ylimpien viranhaltijoiden ottamisesta.

Nykyisessä mallivirkasäännössä on nimenomainen määräys hakijan mahdollisuudesta poistaa hakemuksessa olevan virhe. Koska hallintomenettelylakia sovelletaan myös virkasuhteeseen ottamiseen, asiasta ei ehdoteta otettavaksi tähän lakiin erillistä säännöstä. Parhailaan on käynnissä hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntöuudistus, jossa valmisteilla olevalla hallintolailla olisi tarkoitus korvata hallintomenettelylaki sekä asiakirjain lähettämisestä annettu laki ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki. Lisäksi parhailaan on vireillä myös sähköistä viranomaisasiointia koskevan lainsäädännön uudista-

minen. Siinä on tarkoituksena koota viranomaisissa ja tuomioistuimissa sovellettavat sähköistä asiointia koskevat säännökset yhteen lakiin.

Virkasuhteeseen ottamista koskeva päätös tulee kuntalain 95 §:n perusteella antaa tiedoksi viranhakijoille.

6 §. *Kelpoisuusvaatimukset.* Nykyisessä mallivirkasäännössä on määräykset yleisistä ja erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Yleiset kelpoisuusvaatimukset liittyvät ikään sekä taitoon ja kykyyn hoitaa virkaa. Erityisten kelpoisuusvaatimusten osalta mallivirkasäännössä viitataan säädettyihin tai määrättyihin kelpoisuusvaatimuksiin. Valtion virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain 6—8 §:ssä.

Perustuslain 125 §:ssä säädetään virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Pykälän 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työkentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Sanalla kansalaiskunto ei viitata Suomen kansalaisuuteen. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi virkasuhteeseen ottamisen perusteista. Momentin ensimmäinen virke sisältäisi viittauksen perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimittämisperusteisiin. Säännös olisi informatiivinen, koska perustuslain 125 § koskee kaikkia julkisia virkoja eli myös kuntien

virkoja. Pykälän 1 momentin toinen virke koskisi erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Sen mukaan virkasuhteeseen otettavalla olisi yleisen kelpoisuuden lisäksi oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus. Erityiset kelpoisuusvaatimukset määräytyisivät siis edelleenkin niitä koskevien erityissäännösten tai kunnan omien päätösten perusteella.

Kunnallisten viranhaltijoiden erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään ainakin pelastustoimi-asetuksessa (857/1999), opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998) ja sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetussa asetuksessa (804/1992). Eri vapauden myöntämisestä kelpoisuusvaatimuksista on säädetty erikseen. Kunnallishallinnossa ei ole yleisiä säännöksiä tai määräyksiä virkasuhteeseen vaadittavasta kielitaidosta. Kukin kunta päättää kielitaitovaatimuksista itse. Selvää on, että viranhaltijalla tulee vähintään olla sellainen kielitaito, jota virkasuhteen menetyksellinen hoitaminen edellyttää. Kielilain uudistaminen on vireillä. Uudistamisella voi olla vaikutusta kielitaitovaatimuksiin.

Siltä osin kuin erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ei säädetä erikseen, erityiset kelpoisuusvaatimukset voivat perustua työnantajan omiin päätöksiin. Kelpoisuusvaatimukset voivat sisältyä johtosääntöihin, viran perustamispäätökseen tai erillisiin päätöksiin. Erityisenä kelpoisuusvaatimuksena on yleensä määrätty tutkinto, koulutus tai aikaisempi kokemus työelämässä. Työnantaja voi myös omilla päätöksillään tiukentaa säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia, mutta ei lieventää niitä (esimerkiksi KHO 1981 II 37, KHO D:849/35/83, KHO 16.11.1989/4166 ja KHO 19.8.1993/2884).

Kaikkiin virkasuhteisiin ei ole kuitenkaan erikseen säädettyä tai määrättyä erityistä kelpoisuusvaatimusta. Niiden virkasuhteiden osalta, joiden erityistä kelpoisuutta ei ole erikseen säädetty, kunnilla säilyisi edelleenkin oikeus itse määrätä ne kelpoisuusvaatimukset, joita se pitää kunkin virkasuhteen osalta tarpeellisenä.

Nykyisen mallivirkasäännön mukaan erityisiä kelpoisuusvaatimuksia sovelletaan soveltuvien osin myös tilapäisiin viranhaltijoihin

sekä väliaikaisiin viranhaltijoihin eli sijaisiin ja avoimen viran hoitajiin, jollei virkaan otettava viranomaisen väliaikaisten viranhaltijoiden osalta erityisistä syistä erityisten kelpoisuusvaatimusten osalta toisin määrää. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka perusteella erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voitaisiin poiketa. Poikkeaminen olisi mahdollista ensinnäkin silloin, kun siitä on erikseen säädetty. Mahdollisuudesta valita henkilö virkasuhteeseen ilman, että hän täyttää kelpoisuusvaatimukset, on säännöksiä esimerkiksi edellä mainituissa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa ja sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetussa asetuksessa. Tämän lisäksi kunta voisi erityisestä syystä määrätä erityisten kelpoisuusvaatimusten osalta, että määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan valita myös henkilö, jolla ei ole erityistä kelpoisuutta esimerkiksi silloin kun työvoimapulan vuoksi ei ole saatavissa kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä, mutta virkasuhdetta hoitamaan on kuitenkin välttämättömästi saatava henkilö. Yleensä kysymys on tällöin sijaisuuden tai avoinna olevan virkasuhteen hoitamisesta. Säännös liittyisi osaltaan ehdotuksen 3 §:n säännökseen virkasuhteen kestoajasta, kun eräs määräaikaisuuden peruste olisi nimenomaan kelpoisuuden puuttuminen. Poikkeaminen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ei kuitenkaan olisi mahdollista silloin, kun kysymyksessä on henkilön ottaminen toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen.

Nykyisen mallivirkasäännön ja valtion virkamieslain 8 §:n mukaan virkaan ottamisen ikäraja tietyin edellytyksin on 15 vuotta. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan näistä poiketen virkasuhteeseen ottamisen ikärajaksi 18 vuoden ikää. Kun nyt ehdotettavan lakiehdotuksen ja siihen liittyvän kuntalain 44 §:ää koskevan muutosesityksen lähtökohta on virkasuhteen käyttäminen vain sellaisissa tehtävissä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttämistä, ei alaikäisen henkilön nimittämistä virkasuhteeseen voida pitää perusteltuna.

7 §. *Terveystilaa koskeva selvitys.* Pykälän 1 momentti koskisi virkasuhdetta hakenneen tai siihen suostumuksensa antaneen henkilön terveystilan selvittämistä ennen

virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemistä. Virkasuhteen aikana annettavasta vastaavasta selvityksestä ehdotetaan säädettäväksi 19 §:n 1 momentissa.

Nykyisin terveydentilaa koskevan selvityksen antamisesta virkasuhteeseen otettaessa on määräys mallivirkasäännössä. Valtionhallinnon osalta vastaava säännös on valtion virkamieslain 8 b §:ssä.

Nykyisen mallivirkasäännön mukaan henkilön tulee virkaan otettaessa osoittaa lääkärintodistuksella olevansa terveytensä puolesta sopiva virkaan. Jollei lääkärintodistusta ole käytettävissä virkaa täytettäessä, valinta suoritetaan ehdollisena ja valinta vahvistetaan lääkärintodistuksen esittämisen jälkeen. Ellei lääkärintodistusta esitetä määräajassa, valinta raukeaa itsestään. Mikäli lääkärintodistuksen perusteella valintaa ei katsota voitavan vahvistaa, todetaan valinta rauenneeksi.

Terveydentilaa koskevan selvityksen antamisesta on säädettävä laissa. Asialla on liittymäkohtia perustuslain ja henkilötietolain (523/1999) henkilötietojen suojaa koskeviin säännöksiin. Ehdotetun 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottamisen edellytyksenä olisi, että sitä hakenut tai siihen 5 §:n mukaisesti suostumuksensa antanut henkilö antaa valinnan suorittavalle viranomaiselle tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevat tiedot sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin.

Ehdotettu säännös vastaisi pitkälti valtion virkamieslain 8 b §:ää. Valtion virkamieslain 8 b §:ää koskevissa perusteluissa (HE 236/1996 vp) todetaan, että työkyky on luettavissa hallitusmuodon nimitysperusteissa määritellyn kyvyn yhdeksi osatekijäksi. Se on tämän vuoksi haettavana olevan viran tehtävien hoitamista ajatellen olennainen seikka, jonka perusteella voidaan osaltaan ennakoida selviytymistä tehtävistä tulevaisuudessa. Tämän vuoksi nimittävällä viranomaisella tulisi olla tarpeen mukaan mahdollisuus ennen nimitystä varmistua virkaa hakeneen henkilön työkyvystä. Kun nyt ehdotetussa pykälässä kysymys on nimenomaan sen arvioimisesta, onko henkilö terveytensä puolesta sopiva juuri haettavana olevaan virkasuhteeseen, ei säännös myöskään olisi ristiriidassa 12 §:ssä säädettäväksi ehdotetun syrjintäkiellon kans-

sa.

Terveydentilan selvittäminen tapahtuu käytännössä pääsääntöisesti lääkärin antaman lääkärintodistuksen perusteella. Työnantaja voisi myös harkita muunkin luotettavan selvityksen, kuten esimerkiksi terveydenhoitajan antaman selvityksen, riittävän.

Valtion virkamieslain 8 b § lähtee siitä, viranomaisen tulee aina erikseen pyytää tehtävän terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja. Nyt ehdotettava säännös puolestaan lähitisi siitä, että kyseiset tiedot annetaan, ellei viranomainen harkitse, että selvitystä ei asianomaisessa tapauksessa ole tarpeen toimittaa. Säännös vastaisi nykyistä kuntahallinnossa noudatettua käytäntöä. Siitä, milloin selvitystä ei vaadittaisi, säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

Mallivirkasäännön mukaan lääkärintodistusta ei vaadita, jos kunnan palveluksessa jo oleva henkilö valitaan virkasuhteeseen ja hän on jo aikaisemmin esittänyt selvityksen terveydentilastaan tai henkilö otetaan virkasuhteeseen määräajaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan valinnan suorittava viranomainen voisi perustellusta syystä päättää, ettei 1 momentissa tarkoitettua selvitystä vaadita. Säännökseen ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi ottaa nimenomaisia luetteloa tapauksista, joissa selvitystä ei vaadita. Säännöksen mukaan kunta voisi itse päättää siitä, vaaditaanko selvitys vai ei. Ottaen huomioon kuitenkin tehtävät, joissa virkasuhdetta käytettäisiin, ei täysin rajoittamaton päätösvalta olisi perusteltua. Tämän vuoksi terveydentilan selvittämisestä voitaisiin poiketa vain perustellusta syystä. Tällainen voisi olla esimerkiksi edellä todetut mallivirkasäännössä mainitut tilanteet. Ehdotetun pykälän perusteella terveydentilan selvittäminen olisi kuitenkin pääsääntö.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi nykytilaa vastaavasti ehdollisesta valinnasta. Vaikka pykälän 1 momentin mukaan siinä tarkoitettut tiedot otettavasta henkilöstä voisivat olla käytettävissä ennen virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemistä, terveydentilaa koskeva selvitys yleensä käytännössä hankitaan harvoin ennen ottamispäätöksen tekemistä. Näin ollen olisi tarpeellista ottaa lakiin säännös, jonka mukaan ottaminen voitaisiin suorittaa ehdollise-

na ja terveydentilaa koskeva selvitys esittää vasta tämän jälkeen. Mikäli selvitystä ei esitettäisi tai esitetty selvitys osoittaisi, ettei valittu henkilö sovellu terveytensä puolesta kyseessä olevaan tehtävään, ottamisen tehnyt viranomaislain toteaisi ottamispäätöksen nimenomaisella päätöksellään rauenneeksi. Mikäli selvitys ei estäisi ottamisen vahvistamista, vahvistettaisiin ehdollinen ottaminen erillisellä päätöksellä, jonka tekisi ottamisesta päättävä tai alempi täytäntöön paneva viranomaislain.

Tässä yhteydessä todettakoon lisäksi, että myös muualla lainsäädännössä on asetettu velvoitteita lakisääteisten selvitysten esittämisestä virkasuhteeseen ottamismenettelyssä. Esimerkiksi laissa lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002) asetetaan työnantajalle velvollisuus pyytää hakijalta nähtäväksi rikosrekisteriote ennen lopullisten nimityksen tekemistä.

8 §. *Koeaika.* Viranhaltijoihin sovellettavasta koeajasta säädetään nykyään palvelussuhdeturvalain 4 §:ssä. Valtion virkamiesten koeajasta säädetään valtion virkamieslain 10 §:ssä. Työsopimussuhteissa noudatettavasta koeajasta säädetään työsopimuslain 1 luvun 3 §:ssä.

Ehdotuksen mukaan virkasuhteeseen otettaessa voitaisiin määrätä virantoimituksen aloittamisesta alkavasta enintään kuuden kuukauden koeajasta. Koeaika tulee määrätä viimeistään ottamispäätöstä tehtäessä. Koeajan tarkoituksena on antaa molemmille osapuolille aikaa harkita, vastaako virkasuhde etukäteisodotuksia. Koeaika voisi olla enintään kuusi kuukautta. Säännös vastaisi voimassaolevaa palvelussuhdeturvalain 4 §:ää.

Pykälään ehdotetaan palvelussuhdeturvalain 4 §:n verrattuna täsmennykseksi säännöstä siitä, että koeaika alkaa virantoimituksen alkamisesta. Lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka koskisi vuotta lyhyempää määräaikaista virkasuhdetta. Sen mukaan koeaika voisi vuotta lyhyemmässä määräaikaissa virkasuhteessa olla enintään puolet virkasuhteen kestosta. Lyhyissä määräaikaissa virkasuhteissa ei voida pitää kohtuullisena sitä, että koeaika kattaisi mahdollisesti koko virkasuhteen kestoajan. Säännös vastaisi työsopimuslain 1 luvun 3 §:n periaatetta koeajan enimmäispituus-

desta määräaikaissa työsopimuksissa.

Nyt ehdotettu kuuden kuukauden enimmäispituus vastaisi valtion virkamieslain 10 §:n mukaista koeajan enimmäispituutta. Työsopimuslain mukainen koeajan enimmäispituus on pääsääntöisesti neljä kuukautta. Ottaen huomioon virkasuhteen luonne ja viranhaltijan asema julkisen vallan käyttäjänä, on perusteltua edelleenkin säilyttää koeaika voimassa olevan pituisena ja siis näin ollen työsopimuslain koeaikaa pidempänä. Koska virkasuhteen käyttäminen lakiehdotuksen perusteella rajoittuu aikaisempaa selkeämmin vain julkisen vallan käyttöä sisältäviin tehtäviin, on julkisen hallinnon luotettavuuden ja kansalaisten oikeusturvan kannalta perusteltua, että koeajan pituus on riittävä. On sekä viranhaltijan että julkisen edun mukaista mahdollistaa viranhaltijan perehtyä riittävästi tehtäviinsä, jotta virkasuhteen jatkumisen edellytyksiä voidaan harkita asianmukaisesti riittävän viranhaltijaa koskevan tietämyksen perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin koeajan määräämisestä viranhaltijan siirtyessä toiseen virkasuhteeseen. Ehdotuksen mukaan työnantaja voi määrätä uuden koeajan noudatettavaksi siirtymisestä lukien, jos viranhaltijan tehtävissä tai hänen asemassaan tapahtuu huomattava muutos. Myös niissä tilanteissa, joissa määräaikaissa virkasuhteessa oleva viranhaltija otetaan välittömästi toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen, voitaisiin määrätä uusi koeaika, vaikka määräaikaissa virkasuhteessa olisi jo ollut koeaika. Koeajan pituus voisi tällöin olla yhteensä enintään kuusi kuukautta, jos viranhaltijan tehtävät ja asema pysyvät samana. Jos tehtävissä kuitenkin tapahtuu huomattava muutos, voitaisiin koeaika tässäkin tilanteessa määrätä uudelleen kuuden kuukauden pituisena. Vastaavasti peräkkäisissä määräaikaissa virkasuhteissa ei uuden koeajan määrääminen ole mahdollista, elleivät viranhaltijan tehtävät tai asema muutu. Momenttia sovelletaan tapauksissa, joissa viranhaltija itse on hakeutunut toiseen virkasuhteeseen.

Pykälän 3 momentin mukaan virkasuhde voitaisiin purkaa päättymään välittömästi ilman 35 ja 41 §:ssä virkasuhteen päättämiseksi säädetyt perusteita. Koeaikanakaan virkasuhdetta ei kuitenkaan saisi purkaa syrjivän

tai muutoinkaan koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisin perustein. Voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 4 §:ää vastaavasti ehdotetaan säädettäväksi, että purkaminen ei saa tapahtua jäljempänä 12 §:ssä tarkoitetuilla tai koeajan tarkoitukseen nähden muutoin epäasiallisilla perusteilla.

Purkamisen perusteen tulee olla sellainen henkilöön tai hänen työsuoritukseensa liittyvä syy, jonka vuoksi työnantajalla on peruste katsoa, että viranhaltijan toiminta ei vastaa työnantajan asettamia vaatimuksia.

9 §. *Viranhaltijamääräys.* Viranhaltijamääräyksen antamisesta on määräykset nykyisessä mallivirkasäännössä. Mallivirkasäännön mukaan viranhaltijalle on viipymättä ja mikäli mahdollista ennen virantoimituksen alkamista annettava virkaan tai virkasuhteeseen ottamisesta pöytäkirjanote tai muu kirjallinen viranhaltijamääräys, josta ilmenee virkasäännössä tarkemmin määrätyt seikat. Koska viranhaltijan oikeudet ja velvollisuudet liittyvät siihen, että hänet on asianmukaisesti otettu virkasuhteeseen, josta osoituksena on asiaa koskeva päätös, viranhaltijamääräyksestä ja sen sisällöstä on aiheellista säätää lailla.

Viranhaltijamääräyksen tulee ehdotuksen mukaan olla kirjallinen. Käytännössä viranhaltijamääräys on yleensä ote viranhaltijan nimittämistä koskevasta päätöksestä.

Pääsääntöisesti viranhaltijamääräys tulee antaa viranhaltijalle, ennen kuin hän ryhtyy virantoimitukseen. Kaikissa tilanteissa tämä ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista, esimerkiksi yllättävissä sijaisuuksissa, jolloin virantoimitus voi alkaa hyvinkin nopeasti. Myös toimielinten päätösten tarkastaminen voi kestää niin pitkään, ettei otetta päätöksistä voida antaa ennen virantoimituksen alkamista. Tämän vuoksi säännöksessä ehdotetaan, että viranhaltijamääräys olisi annettava viipymättä.

Viranhaltijamääräyksestä tulee ehdotuksen mukaan ilmetä virkasuhdetta koskevat säännöksessä mainitut perusasiat. Viranhaltijan tehtävät määräytyvät yleensä johtosääntöjen, viran perustamispäätöksen tai muiden erillisten päätösten perusteella. Tällöin riittävää olisi viitata viranhaltijamääräyksessä asianomaiseen erilliseen perusteeseen. Kun viranhaltijamääräyksen sisältöä koskeva säännös olisi vain vähimmäisvaatimus viranhaito-

määräyksen osalta, ei olisi estettä todeta muitakin seikkoja viranhaltijamääräyksessä.

10 §. *Virkasuhteen sekä viranhaltijan oikeuksien ja velvollisuuksien alkaminen.* Nykyisen mallivirkasäännön mukaan virkasäännön ja viranhaltijoita koskevien muiden määräysten tai säännösten mukaiset oikeudet alkavat siitä päivästä, jolloin hän ryhtyy virantoimitukseen, ellei toisin ole säädetty tai määrätty.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan selvyyden vuoksi otettavaksi virkasuhteen alkamista koskeva nimenomainen säännös. Vaikka ehdotetun 2 momentin mukaan viranhaltijan varsinaiset oikeudet ja velvollisuudet alkaisivatkin vasta virantoimituksen alkamisajankohdasta kuten nykyisinkin, on viranhaltijan valitsemispäätöksellään eräitä oikeusvaikutuksia. Ehdotuksen mukaan virkasuhde alkaisi virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemisestä. Todettakoon, että tältä osin kunnallishallinto poikkeaa valtionhallinnosta, jossa virkasuhde alkaa siitä päivästä, josta lukien virkamies on nimetty tehtävään, vaikka nimittämistä koskeva päätös olisikin tehty jo aikaisemmin. Virkasuhteen alkamisen jälkeen ei työnantaja eikä viranhaltija voi vapautua virkasuhteen velvollisuuksista muutoin kuin virkasuhteen irtisanomisella tai muulla virkasuhteen päättymisperusteella, kuten viranhaltijaa koskevan ottamisen kumoamisella valituksen johdosta tai virkasuhteen purkamisella. Molemmat osapuolet olisivat näin ollen sidottuja virkasuhteeseen ja velvollisia toimimaan sen mukaisesti. Säännösehdotus ei siis muuttaisi voimassa olevia kunnallishallinnollisia periaatteita.

Vaikka siis viranhaltijan virkasuhde alkaisi 1 momentin mukaan jo valintapäätöksestä, virantoimitus alkaa kuitenkin vasta silloin, kun viranhaltija ensimmäisen kerran tosiasiasa ryhtyy hoitamaan virkasuhteeseensa kuuluvia tehtäviä. Virantoimituksen alkaminen olisi ratkaisevaa viranhaltijan oikeuksien ja velvollisuuksien alkamisen kannalta. Pääsääntöisesti tällöin on kysymys palkka-, vuosiloma- ja muiden virkaehtosopimuksissa määrättyjen etujen saamisesta ja kertymisestä sekä toisaalta lakiehdotuksen 4 luvussa säädettyjen velvollisuuksien alkamisesta. Oikeuksien ja velvollisuuksien alkamishetkeä koskeva säännös kuitenkin väistyisi, jos ai-

kaisemmasta alkamishetkessä on muualla toisin säädetty tai määrätty. Esimerkiksi joidenkin etujen saaminen voi virkaehtosopimusten perusteella poikkeuksellisesti alkaa jo ennen virantoimituksen alkamista. Koska asiantilaa ei ole tarkoitus muuttaa, on asiasta tarpeen ottaa lakiin nimenomainen säännös.

Nykyisen mallivirkasäännön mukaan virantoimituksen alkamisajankohdasta päättää pääsääntöisesti ottamisesta päättänyt viranomaislainen. Vastaavaa säännöstä ei ehdoteta otettavaksi lakiin, koska kysymys on kunnan hallinnon ja päätösvallan järjestämisestä, josta kukin kunta päättää itse. Virantoimituksen alkamisajankohtaa määrättäessä ratkaisevaa on sinänsä se, mistä lukien työnantaja tarvitsee viranhaltijaa tehtäviä hoitamaan. Viranhaltijan olosuhteet, kuten edellisen palvelussuhteen irtisanomisaika tai muut perustellut syyt, voivat vaikuttaa virantoimituksen alkamispäivän määrittämiseen tai jo määrätyn ajan siirtämiseen.

3 luku. Työnantajan velvollisuudet

Lakiehdotuksen 3 luvussa säädettäisiin kunnan velvollisuuksista työnantajana. Lukuun sisältyisivät säännökset kunnan yleisvelvoitteesta työnantajana, syrjintäkiellosta, työyhteisön ja työympäristön kehittämisestä, työturvallisuudesta sekä viranhaltijan yhdistymisvapaudesta ja kokoontumisoikeudesta. Merkittävä osa kunnan velvollisuuksista työnantajana määräytyy virkaehtosopimusten perusteella.

11 §. *Kunnan yleinen velvollisuus työnantajana.* Pykälässä säädettäisiin yleisesti siitä, mikä on kunnan velvollisuus yleensä työnantajana suhteessa viranhaltijaan. Vastaava viranhaltijan velvollisuus suhteessa kuntaan on virantoimitusvelvollisuus, josta säädettäisiin 17 §:ssä. Nykyiseen palvelussuhdeturvalakiin tai mallivirkasääntöön ei sisälly nyt ehdotettunlaista kuntaa koskevaa säännöstä. Valtion viranomaisen tässä tarkoitettusta yleisestä velvollisuudesta säädetään valtion virkamieslain 13 §:n 1 momentissa. Työsopimuslain 2 luvussa on työnantajan velvollisuuksia koskevat yksityiskohtaiset säännökset. Työsopimuslain 2 luvussa säädetty työnantajan yleisvelvoitepykälä (1 §) sääntelee kysymyksiä, joista ehdotetaan tässä laissa säädettä-

väksi 13 §:ssä.

Ehdotuksen mukaan työnantajan olisi huolehdittava siitä, että viranhaltijalle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat. Ehdotettu säännös vastaa valtion virkamieslain 13 §:n 1 momenttia. Säännöksessä tarkoitetuista eduista ja oikeuksista on erikseen säädetty laissa tai sovittu virkaehtosopimuksissa. Nyt ehdotettu säännös ei siten perustaisi viranhaltijalle oikeutta tiettyyn etuun tai oikeuteen yksittäistapauksessa, vaan viranhaltijan oikeus ja vastaava työnantajan velvollisuus perustuisi lainsäädännössä olevan asianomaista etua tai oikeutta koskevaan säännökseen tai virkaehtosopimuksessa olevan määräykseen. Näin ollen nyt ehdotettuun säännökseen ei myöskään voisi vedota haettaessa muutosta työnantajan tekemään päätökseen, vaan muutoksenhaun perustana olisi se aineellinen säännös, jossa asianomaisesta edusta tai oikeudesta säädettäisiin. Silloin, kun kyse on kunnan päätöksestä kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:ssä tarkoitettusta asiasta, viranhaltija ei mainitun lain 26 §:n mukaan saa valittamalla hakea muutosta päätökseen taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana käsiteltäväksi, jos hänellä tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia viireille työtuomioistuimessa. Nyt ehdotettu säännös ei siis myöskään mahdollistaisi muutoksenhakua työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

12 §. *Syrjintäkielto.* Syrjintäkieltoa koskevan 12 §:n taustalla ovat perustuslain 6 §:n säännökset. Perusoikeuslainsäädännön lähtökohtana on vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuus lain edessä tarkoittaa niin muodollista kuin aineellista yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua ja lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden takaamista. Yhdenvertaisuus-näkökohdilla on merkitystä sekä etuja ja oikeuksia myönnettäessä että velvollisuuksia asetettaessa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjinnän kielto. Kiellettyä on henkilön asettaminen muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöä

kehittäessä on olennaista pystyä perustelemaan erottelu perusoikeusjärjestelmän kanalta hyväksyttävillä syillä.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan kehtään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkiellosta on määräyksiä myös useissa Suomessa sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten esimerkiksi Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (108/1976, SopS 8), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (439/1990, SopS 19), Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (844/1991, SopS 44) ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (106/1976, SopS 6).

Ehdotettu pykälä olisi sanamuodoltaan samanlainen kuin työsopimuslain syrjintäkieltoa koskeva 2 luvun 2 §, jossa on otettu huomioon uuden perustuslain syrjintäkieltoa koskevat säännökset. Viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevien syrjintäkieltojen ei ole syytä olla erilaiset.

Ehdotetussa 12 §:ssä kielletäisiin työnantajan asettamasta viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, kansallisen tai etnisen alkuperän, sukupuolisen suuntautuneisuuden, kielen, uskonnon, mielipiteen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi, ellei menettelylle ole olemassa hyväksyttävää perustetta. Syrjintäperusteiden luettelo ei olisi tyhjentyvä, vaan viranhaltijoiden asettaminen ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan myös muun, luettelossa mainittuihin seikkoihin rinnastettavan seikan vuoksi, olisi kiellettyä syrjintää. Säännöksessä tarkoitettuja kiellettyjä syrjintäperusteita olisivat muun muassa rotu, ihonväri, vammaisuus, yhteiskunnallinen alkuperä ja vakaumus. Poliittisen ja ammattiyhdistystoiminnan ohella kiellettyjä syrjintäperusteita olisivat ammattiyhdistyksen jäsenyys ja poliittiset mielipiteet. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään erikseen naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa.

Työministeriön asettamat työryhmät valmistelevat parhaillaan Euroopan yhteisön pe-

rustamis-sopimukseen perustuvan työsyrijintädirektiivin (2000/78/EY) rasismidirektiivin (2000/43/EY) täytäntöönpanoa, joka voi aiheuttaa muutostarpeita 12 §:n sisältöön.

Viranhaltijoiden eri asemaan asettaminen momentissa mainituilla perusteilla olisi kuitenkin sallittua, jos siihen on virkatehtävään ja sen tekijälleen asettamiin vaatimuksiin liittyvä hyväksyttävä peruste. Esimerkiksi jo tehtävän luonne saattaa oikeuttaa asettamaan viranhaltijat eri asemaan. Kiellettyinä syrjintänä ei pidettäisi myöskään sellaisille viranhaltijoille tai viranhaltijaryhmille myönnettyä positiivista erityiskohtelua, joiden katsotaan olevan esimerkiksi ikänsä, työkyvyttömyytensä, perhehuoltovelvollisuuksiensa tai sosiaalisen asemansa vuoksi erityisen suojelun tarpeessa. Toisaalta säännöksessä mainittuihin seikkoihin, kuten esimerkiksi vakaumukseseen, vetoaminen ei oikeuttaisi viranhaltijaa kieltäytymään virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

Syrjintäkieltoa olisi sovellettava sekä viranhaltijoita virkasuhteeseen otettaessa että virkasuhteen aikana. Säännöstä sovellettaisiin sekä uusia viranhaltijoita otettaessa että otettaessa irtisanottuja viranhaltijoita takaisin 46 §:ssä säädettyä tavalla. Syrjintäkiellolla olisi merkitystä myös tehtäessä viranhaltijoita koskevia päätöksiä virkasuhteen kestäessä muun muassa työtehtävien jaosta ja virkasuhteeseen liittyvien etujen kohdentamisesta eri viranhaltijoiden kesken.

Syrjintäkieltoa koskevaa säännöstä täydentäisivät muun muassa irtisanomissuojaa sekä viranhaltijoiden edustajien asemaa koskevat säännökset.

Pykälän 2 momentin mukaan määräaikaissa ja osa-aikaisissa virkasuhteissa ei saisi pelkästään virkasuhteen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia palvelussuhteen ehtoja kuin muissa virkasuhteissa, ellei siihen ole perusteltua asiallista syytä. Säännös on uusi ja se perustuu osa-aikatyötä ja määräaikaista työtä koskeviin direktiiveihin (1997/81/EY ja 1999/70/EY). Niissä kummassakin säädetään syrjinnän kiellosta osa-aikaisuuden ja määräaikaaisuuden perusteella.

Syrjintäkieltoa täydentäisi pykälän 3 momentin säännös. Sen mukaan työnantajan on

muutoinkin kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, ellei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Tasapuolisen kohtelun periaatteen lähtökohtana on, että toisiinsa verrattavia viranhaltijoita kohdellaan samankaltaisissa tilanteissa yhdenvertaisesti. Periaate edellyttää siten työnantajalta johdonmukaisia toimia tai ratkaisuja suhteessa viranhaltijoihinsa. Säännöksellä olisi merkitystä esimerkiksi arvioitaessa irtisanomis- ja purkamisperusteiden täytymistä kussakin yksittäistapauksessa. Säännöksellä ei kuitenkaan pyritä estämään viranhaltijoiden asettamista toisistaan poikkeavaan asemaan, jos tähän on objektiivisesti arvioiden hyväksyttävä syy. Esimerkiksi kannustavien palkkausjärjestelmien käyttäminen olisi edelleen hyväksyttävää, jos näiden mukaisen palkkauksen määräytymiseen eivät vaikuttaisi syrjivät tai muutoin epäasialliset syyt. Tasapuolisen kohtelun vaatimusta ei rikottaisi silloinkaan, kun jonkun viranhaltijan eri asemaan asettamiselle olisi hänen työnsä luonteesta tai työolosuhteista johtuva hyväksyttävä syy.

13 §. *Työyhteisön ja työilmapiirin kehittäminen.* Pykälä liittyy työelämän muutoksiin ja työilmapiirin edistämiseen. Tarkoitus on, että viranhaltijan asema olisi samanlainen kuin työntekijän asema työsopimuslain 2 luvun 1 §:n mukaan. Ehdotetun säännöksen mukaan viranhaltijan hoidettavana olevaa tehtävää, viranomaisen toimintaa tai työmenetelmiä muutettaessa tai kehitettäessä olisi pyrittävä huolehtimaan siitä, että viranhaltija voi suoriutua tehtävänsä hoidosta. Tässä viitataan lähinnä viranomaisen organisaatiomuutoksiin, tehtävien uudelleen järjestelyihin ja muihin niihin verrattaviin toiminnan muutoksiin, työtapojen ja -menetelmien kehittämiseen ja muihin vastaaviin työelämän muutoksiin. Huolehtiminen tarkoittaisi esimerkiksi opastamista, perehdyttämistä tai kouluttamista tehtävissä tapahtuvien muutosten vaatimalla tavalla. Lisäksi viranomaisen tulisi mahdollisuuksien mukaan muutoinkin pyrkiä edistämään viranhaltijan kehittymismahdollisuuksia, jotta tämä voisi edetä uralaan.

Pykälän mukaan kunnan olisi työnantajana myös kaikin puolin pyrittävä edistämään suhteita viranhaltijoihin samoin kuin viranhaltijoiden ja muiden kunnan palveluksessa olevien henkilöiden keskinäisiä suhteita. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi hyvää työilmapiiriä edistäviä toimia. Nämä toimenpiteet kohdistuvat työpaikkaan yhteisesti.

Pykälä olisi tavoitteellinen sinänsä sanktioton säännös. Pykälän sanamuoto poikkeaa työsopimuslain vastaavasta säännöksestä siten, että työnantajan tulee pyrkiä toteuttamaan pykälässä määritellyjä toimenpiteitä tai tavoitteita. Sanamuoto merkitsee pykälän tavoitteellisuuden lisäksi sitä, ettei säännös voi olla itsenäinen muutoksenhakuperuste.

14 §. *Työturvallisuus.* Työturvallisuuslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään yksityiskohtaisesti työnantajan työturvallisuusvelvoitteista. Työturvallisuuslakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan myös muun muassa virka- ja siihen verrattavissa julkisoikeudellisissa palvelussuhteissa suoritettavaan työhön. Näin ollen nyt ehdotettava 1 momentti olisi vain informatiivinen. Koska työturvallisuuslain kokonaisuudistus on parhailaan vireillä (HE 59/2002 vp), ehdotetussa pykälässä on tarkoituksenmukaista viitata vain asiaa koskevaan lainsäädäntöön. Työnantajan työturvallisuusvelvoitteen materiaalin sisältö määräytyisi näin ollen kulloinkin voimassa olevan erityislainsäädännön perusteella. Viranhaltijan velvollisuudesta huolehtia työturvallisuudesta säädettäisiin 20 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työnantajan velvoitteesta raskaana olevaa viranhaltijaa kohtaan. Säännös vastaisi neuvoston raskaansuojeludirektiivissä (98/85/ETY) asetettuja vaatimuksia. Vastaava säännös sisältyy työsopimuslain 2 luvun 3 §:ään.

Jos raskaana olevan viranhaltijan työtehtävät tai työolot vaarantaisivat hänen tai sikiön terveyden, eikä työssä tai työoloissa olevaa vaaratekijää voida poistaa, viranhaltija olisi pyrittävä raskauden ajaksi siirtämään muihin, hänen työkykynsä ja ammattitaitonsa huomioon ottaen sopiviin tehtäviin. Säännöksessä ei rajattaisi vaaraa aiheuttavia tekijöitä kemiallisen aineen, säteilyn tai tarttuvan taudin viranhaltijalle itselleen tai sikiölle aiheuttamiin vaaroihin, vaan säännös on kirjoitettu yleiseen muotoon. Työnantajan olisi siten huolehdittava raskaana olevan viranhaltijan työturvallisuudesta siten, että hänen työtehtävis-

tään tai työolosuhteistaan poistetaan sikiön kehitykselle tai raskaudelle vaaraa aiheuttavat tekijät. Jos tämä ei ole mahdollista, työnantajan olisi selvitettävä, onko viranhaltija siirrettävissä muihin hänelle sopiviin tehtäviin. Jos työnantajalla on tarjolla muita viranhaltijalle sopivia työtehtäviä, hänet olisi siirrettävä näihin tehtäviin raskauden ajaksi.

Jos viranhaltijalle ei voida tarjota sellaisia hänen ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä, joista hän kykenee selviytymään vaarantamatta omaa tai sikiön terveyttä, viranhaltijalla olisi oikeus erityisäitiysvapaaseen, josta säädetäisiin 29 §:ssä. Viranhaltijan oikeudesta erityisäitiysvapaan ajalta maksettavaan erityisäitiysrahaan säädetään sairausvakuutuslain 23 g §:ssä.

15 §. *Palkkalaskelma.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi viranhaltijalle palkanmaksun yhteydessä annettavasta palkkalaskelmasta. Säännös on lain tasolla uusi. Voimassa olevissa virkaehtosopimuksissa on määräykset palkkalaskelman antamisesta. Valtion virkamieslain 13 §:n 2 momentissa (1997/566) säädetään palkkatodistuksesta. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on annettava virkamiehelle tämän pyynnöstä viivytyksettä palkkatodistus, josta ilmenevät palkan suuruus ja sen määräytymisperusteet. Asiasta ehdotettiin työsopimuslakia vastaavasti selvytyden vuoksi säädettäväksi virkamieslaissa erikseen, vaikka asianmukaisen palkkatodistuksen antamisesta ei käytännössä ollut valtion virkamiesten osalta ongelmia. Työntekijälle annettavasta palkkaa koskevasta laskelmasta säädetään nykyään työsopimuslain 2 luvun 16 §:ssä. Sen mukaan maksaessaan palkan työnantajan on annettava työntekijälle laskelma, josta käyvät ilmi palkan suuruus ja sen määräytymisperusteet. Myös kunnallisen viranhaltijan osalta on asianmukaista säätää hänelle annettavasta palkkalaskelmasta. Ehdotetun pykälän mukaan palkkalaskelma olisi annettava palkanmaksun yhteydessä ja siitä tulisi ilmetä palkan määrä ja palkkasumman määräytymisperusteet. Säännöksessä ehdotetaan käytettävän nimeä palkkalaskelma, koska se kuvaisi paremmin sen sisältöä kuin palkkatodistus.

16 §. *Kokoontumisoikeus.* Pykälässä säädetäisiin viranhaltijoiden kokoontumisoikeudesta. Pykälä täydentäisi edellä ehdotet-

tua viranhaltijoiden yhdistymisvapautta koskevaa säännöstä. Pykälän mukaan työnantajan olisi sallittava viranhaltijoiden ja heidän järjestöjensä käyttää maksutta työnantajan hallinnassa olevia sopivia tiloja taukojen aikana ja työajan ulkopuolella käsitellä virkasuhdeasioita sekä ammatillisen yhdistyksen toimialaan kuuluvia asioita. Kokoontumisoikeuden käyttö ei saisi aiheuttaa haittaa työnantajan toiminnalle.

Pykälän säännöksellä pyrittäisiin turvaamaan viranhaltijoiden oikeus kokoontua käsittelemään virkasuhdeasioita samoin kuin ammatillisia ja työpaikan oloja koskevia asioita. Ehdotettu säännös vastaisi työsopimuslain 13 luvun 2 §:n kokoontumisoikeutta koskevaa säännöstä.

4 luku. Viranhaltijan velvollisuudet

17 §. *Yleiset velvollisuudet.* Lakiehdotuksen 4 luvussa säädetäisiin viranhaltijan velvollisuuksista. Ehdotetussa 17 §:ssä säädetäisiin viranhaltijan virantoimitusvelvollisuudesta. Viranhaltijan virantoimitusvelvollisuudella tarkoitetaan viranhaltijan virkasuhteeseen perustuvaa päävelvoitetta eli hänelle kuuluvien virkatehtävien suorittamista. Velvollisuus vastaa työsuhteeseen kuuluvaa työntekijän päävelvoitetta eli työntekovelvollisuutta. Työsuhteesta poiketen virkasuhde ei ole sopimussuhde, joten viranhaltijan tehtävistä ei sovita, vaan niistä päättäminen kuuluu työnantajan päätösvaltaan. Valtion virkamiesten virantoimitusvelvollisuudesta säädetään valtion virkamieslain 14 §:ssä.

Ehdotetun 1 momentin mukaan viranhaltijan olisi suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Ehdotetussa 1 momentissa mainituilla ”määräyksillä” tarkoitettaisiin kunnan johtosääntöjen ja virkaehtosopimusten määräyksiä. Säännös olisi samansisältöinen kuin voimassa oleva kuntalain 44 a §, kuitenkin siten täsmennettynä, että säännökseen ehdotetaan lisättäväksi velvollisuus työnantajan työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamisesta valtion virkamieslain 14 §:n 1 momenttia vastaavasti. Vaikka voimassa olevan kuntalain 44 a §:n perusteluissa on jo mainit-

tu, että virantoimitusvelvollisuus kattaa virkaan kuuluvat tehtävät ja työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamisen, työnjohto- ja valvontaoikeus on niin olennainen osa myös työnantajan ja viranhaltijan välistä oikeussuhdetta, että asia on perusteltua todeta myös itse säännöksessä. Työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluu tyypillisesti oikeus määrätä, miten, missä ja milloin työtä tehdään, sekä oikeus työnteon ja työtu-
lostien laadun valvontaan. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta säädettäisiin 24 §:ssä.

Julkisen vallan käyttäjältä edellytetään riippumattomuutta ja objektiivisuutta. Virantoimitusvelvollisuus on hoidettava hallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti tasapuolisesti ja viranhaltijan on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tähän liittyen 2 momentissa säädettäisiin, että viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevaa kuntalain 44 a §:ää. Säännös on kuitenkin haluttu muotoilla uudelleen positiivisen velvoitteen lähtökohdasta. Säännöksessä korostettaisiin viranhaltijan kulloisenkin aseman ja tehtävän asettamia vaatimuksia virkamieslain 14 §:n 2 momentin tapaan.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös viranhaltijan velvollisuudesta kieltäytyä lahjomasta. Valtion virkamiesten osalta vastaavasta velvollisuudesta säädetään valtion virkamieslain 15 §:ssä. Lahjomaa koskevat säännökset sisältyvät rikosoikeudellisina säännöksinä rikoslain 40 lukuun. Vaikka viranhaltijan velvollisuus lahjomasta kieltäytymiseen on jo rikoslain säännösten perusteella selvää, kiellosta säätäminen myös nyt ehdotettavassa laissa on asian merkityksellisyiden vuoksi perusteltua. Koska rikoslain virkarikoksia koskevien säännösten muutokset ovat eduskunnan käsiteltävinä (HE 77/2001 vp), ehdotetaan 3 momentissa viitattavaksi rikoslain 40 luvun säännöksiin.

18 §. *Sivutoimi ja kilpaileva toiminta.* Mallivirkasäännössä on määräykset sivutoimen pitämisestä. Määräysten mukaan työajan käyttäminen sivutoimen hoitamiseen edellyttää sivutoimilupaa. Muusta sivutoimesta on tehtävä ilmoitus asianomaiselle viranomai-

selle. Sivutoimilupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä, ja muu sivutoimen pitäminen kieltää, jos se haittaa viranhaltijan virkatehtävien asianmukaista suorittamista tai viranomaisen toimintaa muutoin. Vastaava jaottele on valtion virkamieslain 18 §:ssä.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi sivutoimeen liittyvistä viranhaltijan velvollisuuksista. Sellaiseen sivutoimeen, joka edellyttäisi työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseksi, viranhaltijan olisi edelleenkin haettava viranomaiselta lupa. Muiden sivutoimien osalta eli sellaisten, joihin ei käytetä työaikaa, riittäisi, että viranhaltija tekee sivutoimesta ilmoituksen kuten voimassa olevan mallivirkasäännönkin mukaan.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin sivutoimen käsite. Määrittely vastaisi mallivirkasäännön ja valtion virkamieslain 18 §:n 4 momentin määrittelyä.

Pykälän 2 momentti koskisi sivutoimia, jotka edellyttäisivät työajan käyttämistä siihen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Tällaisen sivutoimen vastaanottaminen, kuten myös tällaisen, henkilöllä ennestään olevan toimen pitäminen hänen tullessaan otetuksi virkasuhteeseen, olisi kiellettyä, ellei työnantajana toimiva viranomainen myönnä viranhaltijalle tämän hakemuksesta sivutoimilupaa. Lupa voitaisiin antaa myös määrääjäksi ja rajoitettuna. Lupa voitaisiin peruuttaa, kun siihen on syytä. Säännös vastaisi voimassa olevan mallivirkasäännön ja valtion virkamieslain sääntelyä. Kun kyse on työajan käyttämisestä sivutoimen hoitamiseen ja luvan myöntäminen on viranomaisen laajassa harkinnassa, myös luvan peruuttamisen on voitava olla melko vapaasti harkittavissa. Syy ei kuitenkaan voi olla mielivaltainen. Selvää on, että myös 3 momentissa mainitut perusteet muodostavat syyn sivutoimiluvan peruuttamiselle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin seikoista, joita sivutoimiluvan myöntämistä harkittaessa on otettava huomioon. Julkisen vallan käyttäjältä edellytetään riippumattomuutta ja objektiivisuutta. Kansalaisen on voitava luottaa julkisen vallan käytön tasapuolisuuteen. Siksi ehdotetaan säädettäväksi, että sivutoimi ei saisi tehdä viranhaltijaa esteelliseksi tehtävässään eikä vaarantaa luot-

tamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa eikä muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Momentissa tarkoitettua haitasta on kyse myös silloin, kun viranhaltija ei sivutoimesta johtuen ehdi hoitamaan tehtäviään asianmukaisesti, vaikka sivutoimi ei aiheuttaisikaan esteellisyyttä tai muuten vaarantaisi luottamusta. Sivutoimi ei myöskään saisi kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. Edellä mainitut perusteet on myös valtion virkamieslaissa.

Pykälän 4 momentissa kiellettäisiin virkasuhteen aikana myös sellaiset kilpailevan toiminnan valmistelemiseksi tehtävät toimenpiteet, joita ei 3 momentissa säädetty huomioon ottaen voitaisi pitää hyväksyttävänä. Myös työsopimuslain 3 luvun 3 §:n 2 momentissa kielletään kilpailevan toiminnan valmistelemiseksi tehtävät toimenpiteet. Työsopimuslaissa valmistelutoimen hyväksyttävyyttä arvioidaan sitä silmällä pitäen, vahingoittaako toiminta ilmeisesti työnantajaa hyvän tavan vastaisena kilpailutekona. Erona työsopimuslakiin nyt ehdotettavan säännöksen tarkoitus lähtee julkisen vallan käytölle asetettavista vaatimuksista, ei pelkistä kilpailunäkökohdista. Koska jo kilpailevan toiminnan valmistelu saattaa herättää kysymyksen viranhaltijan esteellisyydestä tai toiminnan objektiivisuudesta, on kiellon ulottaminen kaikkiin 3 momentin valossa ei-hyväksyttäviin, kilpailevaa toimintaa valmisteleviin toimenpiteisiin julkisen vallan käytön näkökulmasta aiheellista.

Pykälän 5 momentti koskisi sivutoimia, joihin ei käytetä työaikaa. Niiden osalta viranhaltijalla olisi ilmoitusvelvollisuus. Ottaen huomioon viranhaltijalta julkisen vallan käyttäjänä vaadittava riippumattomuus ja objektiivisuus merkitystä on myös sillä, miten viranhaltija toimii työajan ulkopuolella. Näin ollen on perusteltua, että viranomaisen voisi kieltää myös tällaisen sivutoimen vastaanottamisen tai pitämisen, jos se johtaisi 3 momentissa mainittuihin olosuhteisiin.

Vaikka ehdotetun pykälän muotoilu on uusi, ei voimassaolevia periaatteita ole tarkoitettu muuttaa.

19 §. *Terveystietojen antaminen.* Pykälä koskisi viranhaltijan velvollisuutta antaa virkasuhteen aikana terveyttään koskevia tietoja. Viranhaltijan velvollisuudesta antaa ter-

veyttään koskevia tietoja virkasuhteeseen otettaessa säädettäisiin edellä 7 §:ssä.

Nyt ehdotettava pykälä on uusi. Nykyisessä mallivirkasäännössä ei ole määräyksiä tässä tarkoitettua terveystietojen antamisesta. Valtionhallinnossa virkamiehen velvollisuudesta antaa virkasuhteen aikana terveyttä koskevia tietoja säädetään valtion virkamieslain 19 §:ssä. Ehdotetut säännökset vastaisivat pitkälti valtion virkamieslain 19 §:n säännöksiä. Valtion virkamiesasetuksen 40 §:n 3 momentin mukaan virkamiehen velvollisuudesta osallistua työterveyshuoltolaissa tai muualla laissa säädetyllä erityisellä perusteella terveydentilaansa koskeviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin sekä antaa terveydentilaa koskevia tietoja säädetään erikseen. Näin ollen ehdotettava säännös vastaa valtion virkamieslain ja -asetuksen jaottelua toisaalta työterveyshuoltolain mukaiseen velvoitteeseen ja toisaalta muulla perusteella asetettuun velvoitteeseen antaa terveydentilaa ja osallistua tarkastuksiin ja tutkimuksiin.

Ehdotettu pykälä liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut näitä kysymyksiä muun muassa käsitellessään hallituksen esitystä työterveyshuoltolaiksi (PeVL 39/2001 vp). Ehdotetussa pykälässä on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan tekemät huomautukset.

Uusi työterveyshuoltolaki (1383/2001) tuli voimaan vuoden 2002 alusta. Lakia sovelletaan myös virkasuhteessa tehtävään työhön. Työterveyshuoltolaissa säädetään työnantajan velvollisuudesta järjestää työterveyshuolto sekä työterveyshuollon sisällöstä ja toteuttamisesta. Työterveyshuoltolain 12 §:n mukaan työterveyshuoltoon kuuluu muun muassa työntekijöiden terveydentilan ja työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta (1 momentin 2 kohta). Työterveyshuoltolain 13 §:ssä säädetään työntekijän velvollisuudesta osallistua työterveyshuollon terveystarkastukseen. Sen mukaan työntekijä ei saa ilman perusteltua syytä kieltäytyä osallistumasta työterveyshuoltolaissa tarkoitettuun terveystarkastukseen, joka työhön sijoitettaessa tai työn kestäessä on välttämätön hänen

terveyden tilansa selvittämiseksi sairastumisen vaaraa aiheuttavassa työssä tai työympäristössä, tai hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi työstä aiheutuvien, terveydentilaan kohdistuvien vaatimusten vuoksi. Terveystarkastus suoritetaan yhteisymmärryksessä työntekijän kanssa siten kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 6 §:ssä säädetään. Lain esitöiden perusteella säännöksen ensisijainen tarkoitus on suojata työntekijän terveyttä eikä velvollisuutta osallistua terveystarkastuksiin ole ollut tarkoitus muuttaa aiemmasta käytännöstä. Työterveyshuoltolain 4 luvussa säädetään tietojen käsittelystä työterveyshuollossa.

Kun viranhaltijalla on työterveyshuoltolain perusteella velvollisuus osallistua työstä tai työympäristöstä hänen terveydelleen aiheutuvien sairastumisen vaarojen selvittämiseen, ehdotettavassa pykälässä olisi kysymys velvollisuudesta sellaisen terveydentilaan liittyvän seikan selvittämisestä, joka ei aiheudu työstä mutta jolla on merkitystä työstä selviytymiseen. Pykälän perusteella viranhaltijalla olisi velvollisuus antaa tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisia, terveydentilaansa koskevia tietoja tilanteissa, joissa työ- tai toimintakyvyn selvittäminen on tarpeen viranhaltijan tehtävistä johtuvien vaatimusten vuoksi. Kysymys on toisin sanoen viranhaltijan työkyvyn selvittämisestä eli siitä, onko hänellä terveytensä puolesta edellytyksiä hoitaa hänelle kuuluvat tehtävät. Tietojen antamisvelvollisuus koskisi siis muita kuin työterveyshuoltolain 13 §:ssä tarkoitettuja tilanteita, joissa terveydentilan selvittäminen on tarpeen suoranaisesti työstä tai työympäristöstä aiheutuvan sairastumisen vaaran tai muun terveyden tilaan kohdistuvan vaatimuksen vuoksi. Käytännössä on aiheutunut ongelmia sellaisissa tapauksissa, joissa viranhaltijan terveydentila on ollut ilmeisesti sellainen, että siitä on selkeästi ollut haittaa tehtävän suorittamiselle, mutta henkilö ei ole halunnut mennä tarkastukseen tai tutkimukseen. Ääritapauksissa on jouduttu turvautumaan palvelussuhdeturvalain 20 §:n mukaiseen virantoimituksesta pidättämiseen. Näin ollen edellä tarkoitettujen seikkojen selvittäminen on myös viranhaltijan oman edun mukaista.

Viranhaltija olisi velvollinen antamaan pykälässä tarkoitettut tiedot asianomaisen viran-

omaisen pyynnöstä. Näitä tietoja olisivat myös jäljempänä mainituissa tarkastuksissa ja tutkimuksissa saatavat tiedot. Pykälän nojalla viranomaisella ei olisi oikeutta saada kyseisiä tietoja esimerkiksi terveydenhuoltohenkilökunnalta, vaan tietojen antamiseen velvoitettu taho olisi nimenomaan viranhaltija itse. Tietojen antamisen tulisi olla tarpeen tehtävän hoitamiseen liittyvien terveydellisten edellytysten selvittämiseksi.

Viranomaisen voisi määrätä viranhaltijan terveydentilan toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin, jos se on välttämätöntä tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi. Nyt ehdotettava säännös kattaisi sekä tavanomaiset terveystarkastukset että muut tehtävän terveydellisten edellytysten selvittämiseksi välttämättömät tutkimukset. Tässä tarkoitettut tarkastukset ja tutkimukset järjestettäisiin yleensä työterveyshuollossa, mutta ne voitaisiin järjestää myös muualla, jos työnantaja katsoo sen perustelluksi tai viranhaltija sitä itse haluaa. Tarkastuksen tai tutkimuksen perusteena voisivat olla tehtävän luonteesta johtuvat viranhaltijan terveydentilalle asetettavat vaatimukset ilman, että tehtävän suorittamiseen tai työympäristöön liittyy mitään terveysriskejä. Tarkastusten ja tutkimusten toteuttamiseen liittyen pykälässä olisi viittaus potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 6 §:ään, johon sisältyy perussäännös potilaan itsemääräämisoikeudesta.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n perusteella potilaalla on oikeus kieltäytyä tietystä hoidosta tai hoitotoimenpiteestä. Jos viranhaltija kieltäytyy antamasta viranomaisen tämän lain perusteella vaatimia tietoja tai menemästä tarkastukseen tai tutkimukseen ja on ilmeistä, ettei viranhaltija suoriudu tehtävän hoitamisesta, työnantaja voi ryhtyä toimenpiteisiin kyseessä olevan tehtävän hoitamisen järjestämiseksi. Viime kädessä tämä saattaa merkitä esimerkiksi viranhaltijan siirtämistä toisiin tehtäviin tai virantoimituksesta pidättämistä tai jopa virkasuhteen päättämistä, jos laissa asetetut edellytykset täyttyvät.

Tässä pykälässä tarkoitetuista viranomaisen määräämistä tarkastuksista ja tutkimuksista aiheutuvat välttämättömät kustannukset suoritettaisiin työnantajan varoista. Kun pykälä

koskisi tilannetta, jossa virkasuhteen aikana syntyy kysymys siitä, onko viranhaltijalla terveydellisiä edellytyksiä tehtävänsä hoitamiseen, viranhaltijan määräämistä tutkimuksiin omalla kustannuksellaan ei voida pitää perusteltuna. Työnantajan korvausvelvollisuus rajoitettaisiin kuitenkin vain välttämättömiin kustannuksiin. Mikäli viranhaltija käyttää muuta kuin työnantajan osoittamaa terveydenhuollon palvelua, viranhaltija on velvollinen maksamaan itse tästä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.

20 §. *Työturvallisuus*. Ehdotettava säännös olisi uusi. Vaikka viranhaltijan työturvallisuusvelvoitteesta sisällöstä säädetään työturvallisuuslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä, on tarpeellista korostaa velvollisuutta myös ehdotetussa laissa. Koska työturvallisuuslain kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä (HE 59/2002 vp), ehdotetussa pykälässä on tarkoituksenmukaista viitata vain asiaa koskevaan lainsäädäntöön. Viranhaltijan työturvallisuusvelvoitteen materiaalin sisältö määräytyisi näin ollen kulloinkin voimassa olevan erityislainsäädännön perusteella.

5 luku. **Virkasuhteessa tapahtuvat muutokset**

21 §. *Virkasuhteen muuttaminen osa-aikaiseksi*. Virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi säädetään nykyisin palvelussuhdeturvain 5 §:ssä.

Pykälässä säädettäisiin työnantajan yksipuolisesta oikeudesta osa-aikaistaa virkasuhde. Osa-aikaistaminen merkitsee viranhaltijan säännöllisen työajan lyhentämistä. Säännöksessä tarkoitettu osa-aikaistaminen koskisi myös osa-aikatyön edelleen vähentämistä. Viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella työaika voidaan aina osa-aikaistaa. Ehdotetun säännöksen mukaan kunta voisi yksipuolisesti muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi 37 §:ssä tarkoitettulla irtisanomisperusteella irtisanomisaikaa noudattaen. Osa-aikaistaminen voisi näin ollen perustua vain taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin kuten työsopimuslain 7 luvun 11 §:ssä. Viranhaltijalle tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Kuten nykyisinkin, osa-aikaistaminen voisi tulla voimaan vasta

viranhaltijaan noudatettavan irtisanomisajan kuluttua.

22 §. *Osa-aikaisen viranhaltijan oikeus muuhun virkaan*. Pykälä koskisi kokoaikaisen virkasuhteen tarjoamista osa-aikaiselle toistaiseksi virkaan otetulle viranhaltijalle. Säännös vastaa voimassaolevaa palvelussuhdeturvain 5 §:n 2 momenttia. Kuten nykyisinkin, tarjoamisvelvollisuus koskisi vain kokoaikaisen virkasuhteen tarjoamista eikä työnantajalla olisi säännöksen perusteella velvollisuutta ottaa viranhaltijaa toiseen osa-aikaiseen virkasuhteeseen tai yhdistää kahta tai useampaa osa-aikavirkkaa yhdeksi täysiaikaiseksi viraksi. Velvoite ei koskisi työsuhteisen työn tarjoamista osa-aikaiselle viranhaltijalle. Kuten nykyisinkin, virkasuhteen tarjoamisvelvollisuuden edellytyksenä olisi se, että viranhaltija on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut halukkuutensa kokoaikaiseen virkasuhteeseen ja että hän täyttää tämän virkasuhteen kelpoisuusvaatimukset. Säännöksen perusteella kunnalla ei olisi velvollisuutta tarjota muuta virkaa määräaikaisille viranhaltijoille, jotka ovat osa-aikaisia. Koska kokoaikaisen virkasuhteen tarjoamisvelvollisuus koskisi vain sellaisia viranhaltijoita, jotka on otettu virkaan, ei tarjoamisvelvollisuus koskisi tuntiopettajia.

23 §. *Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen*. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta on määräys mallivirkasäännössä. Ehdotettu säännös vastaa sisällöllisesti nykyistä mallivirkasäännön määräystä. Säännös liittyy osaltaan ehdotuksen 17 §:ään, jossa säädettäisiin viranhaltijan virantoimitusvelvollisuudesta yleisesti. Virantoimitusvelvollisuuden olennainen sisältö on virkasuhteeseen liittyvien tehtävien suorittaminen ja työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksien noudattaminen. Työsuhteesta poiketen virkasuhde ei perustu sopimukseen, vaan kunnan yksipuoliseen hallintotoimeen. Työnantaja päättää viranhaltijalle kuuluvista tehtävistä yksipuolisesti johtosäännössä, viran perustamis päätöksessä tai muussa päätöksessä.

Työnantajan työjohto- ja valvontaoikeuteen eli direktio-oikeuteen kuuluu tyypillisesti oikeus määrätä miten, missä ja milloin työtä tehdään, sekä oikeus työnteon ja työtulosten laadun valvontaan. Säännöksessä annet-

taisiin työnantajalle oikeus muuttaa virantoimitusvelvollisuutta laajemmin kuin mihin sillä olisi oikeus pelkästään normaalin direktio-oikeuden perusteella. Säännöksen lähtökohtana on toiminnan ja virkatehtävien sopeuttaminen muuttuviin tilanteisiin, tarpeisiin ja olosuhteisiin. Kunnan on julkisyhteisönä voitava kaikissa tilanteissa turvata sille kuuluvien tehtävien tarkoituksenmukainen ja tehokas hoitaminen. Näin ollen ehdotetaan, että kunnan viranomaislain, joka päättää virkasuhteen täyttämistä toistaiseksi, voisi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan tai viranhaltijan virkatehtäviä järjestellään uudelleen, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Säännöksessä tarkoitettua perusteltua syytä arvioidaan kunnan hallinnon tarpeiden perusteella. Säännös ei edellyttäisi viranhaltijan suostumusta, mutta viranhaltijalle olisi varattava tilaisuus tulla kuuluksi ennen kuin muutoksesta lopullisesti päätetään.

Mikäli työnantaja toiminnan tai hallinnon uudelleenjärjestelyt merkitsevät niin laajoja viranhaltijoiden tehtävien muutoksia, että virka voidaan katsoa sisällöltään ja luonteeltaan uudeksi viraksi, virka tulee yleensä lakauttaa ja perustaa uusi virka. Tällöin viranhaltijan asema määräytyy lakiehdotuksen 37 §:n mukaisesti.

Pykälä ei koskisi virkasuhteen muuttamista osa-aikaiseksi, josta säädettäisiin edellä 21 §:ssä. Säännös ei myöskään koskisi viranhaltijan siirtämistä toiseen virkasuhteeseen, josta ehdotetaan säädettäväksi 24 §:ssä.

24 §. *Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen.* Säännöksen 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi voimassaolevaa kuntalain 44 b §:n 1 momentin 1 kohtaa vastaavasti kunnan oikeudesta siirtää viranhaltija kunnan toiseen virkasuhteeseen. Ehdotetun säännöksen mukaan viranhaltija voitaisiin siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa.

Säännöksen 1 momentissa on kysymys pysyvistä siirrosta. Siirtämisen perusteet olisivat lähes samat kuin tilanteessa, jossa työnantajalla on olemassa irtisanomisoikeus taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla, jolloin muuta virkaa tarjotaan irtisanomisen vaihtoehtona. Mikäli työnantajalla olisi olemassa irtisanomisoikeus taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla, nyt ehdotettua 1 momenttia ei sovellettaisi. Nyt ehdotettu säännös ei velvoita siirtämään viranhaltijoita virasta toiseen, vaan se antaisi siihen mahdollisuuden silloin, kun kunnallinen viranomaislain katsoo siirron säännöksessä mainituissa tapauksissa tarkoituksenmukaiseksi.

Voimassa olevan kuntalain 44 b §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien säännöksiä ei ehdoteta sisällytettäväksi tähän lakiin. Mainitussa 2 kohdassa tarkoitettu tilanne liittyy viranhaltijan työkyvyn alentumiseen. Jäljempänä ehdotetun 35 §:n mukaan virkasuhteen irtisanomisperusteena voisi tietyin edellytyksin olla työkyvyn alentuminen. Kun 35 §:n 4 momentin mukaan irtisanomiseen liittyisi nykyisestä poiketen kunnan velvollisuus ennen irtisanomista selvittää, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla viranhaltija muuhun virkaan tai virkasuhteeseen, ei kuntalain 44 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista erillistä säännöstä tarvita.

Säännöksen 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka perusteella kunnalla olisi oikeus perustellusta syystä siirtää viranhaltija enintään vuoden määräajaksi toiseen virkasuhteeseen säännöksessä mainituin edellytyksin. Säännös vastaa nykyisen mallivirkasäännön määräystä kuitenkin perustellusta syytä ja määräajan enimmäispituutta koskein täsmennyksin. Siirtäminen olisi mahdollista enintään vuoden määräajaksi. Mikäli tehtävien hoitaminen edellyttää siirtämisen jatkamista vuoden määräajan jälkeen, voitaisiin uudesta siirrosta päättää perustellusta syystä. Käytännössä 2 momentin mukainen siirtäminen tulee useammin käytettäväksi kuin siirtäminen 1 momentin perustella. Kysymys on lähinnä viranhaltijan siirtämisestä hoitamaan määräajaksi sijaisuutta tai avoinna olevaa virkasuhdetta kunnan tehtävien hoidon turvaamiseksi. Viranhaltijan virantoimitusvelvollisuus omassa virkasuhteessaan päättyy siirron ajaksi. Viranhaltijan siirtämi-

nen edellyttää, että virkasuhde, johon hänet siirretään, on hänelle sopiva. Tämä voi merkitä muun ohessa viranhaltijan työmatkojen pituuden, asunto-olojen ja perhesuhteiden huomioon ottamista siirrosta päätettäessä.

Perusoikeuksien näkökulmasta säännöshodotuksilla on yhtymäkohta perustuslain 9 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi ulkoasianhallinnon ja puolustushallinnon virkamiehiä koskevissa lausunnoissaan (PeVL 15/1999 vp ja 40/1998 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, rajoittaako virkaan tai tehtävään siirtymisvelvollisuus tosiasiassa virkamiehen vapautta valita asuinpaikkansa. Edellä mainituissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä ulkoasianhallinnon ja puolustusvoimien tehtävien erityisluonteelle, joka perustelee tavanomaista pidemmälle ulottuvaa virkamiesten velvollisuuksien sääntelemistä. Vastaavalla tavalla ei voida perustella kunnallisen viranhaltijan velvollisuutta siirtyä toiseen virkasuhteeseen. Ehdotettu 24 § ei tarkoita sitä, että viranhaltijan edellytettäisiin asuvan paikkakunnalla. Yhtymäkohta mainittuun perusoikeussäännökseen on kuitenkin otettava huomioon siirrosta päätettäessä.

25 §. *Viranhaltijan asema liikkeen luovutuksessa.* Ehdotettu säännös olisi uusi. Viranhaltijan asemaa koskevia säännöksiä liikkeen luovutustilanteissa ei sisälly nykyiseen lainsäädäntöön. Sen sijaan kuntajakolaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten siirtymistä koskevassa erityislaissa (234/1978) on säännöksiä viranhaltijoiden aseman järjestämisestä. Valtion virkamieslaissa ei myöskään ole liikkeen luovutusta koskevia säännöksiä. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen henkilöstön aseman järjestämisestä valtionhallinnon organisaatiomuutostilanteissa (VM 29/01/98). Työsuhteisia työntekijöitä koskevat liikkeen luovutusäännökset ovat työsopimuslain 1 luvun 10 §:ssä ja 7 luvun 5 §:ssä.

Liikkeen luovutusta koskevat säännökset koskevat nykyisin osaa kunnallisesta henkilöstöstä eli työsopimuslain säännösten kautta työsuhteisia työntekijöitä. Tilanteissa, joissa liikkeen luovutus voi kunnallishallinnossa tulla kysymykseen, henkilöstön asema muo-

dostuu näin ollen erilaiseksi riippuen palvelussuhteen lajista. Erityisesti kuntien ja kuntayhtymien välisissä luovutuksissa osa luovutettavan toiminnan piirissä olevasta henkilöstöstä on useimmissa tapauksissa virkasuhteessa. Henkilöstön aseman yhdenmukaistamiseksi ehdotetaan liikkeen luovutusta koskevien säännösten ottamista tähän lakiin.

Liikkeen luovutuksella tarkoitettaisiin kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Tarkoituksena on, että liikkeen luovutuksen määritelmä vastaisi työsopimuslain vastaavaa määritelmää, vaikka säännöksen sanamuoto poikkeaisi työsopimuslain määritelmästä. Sanamuodon poikkeaminen on perusteltua, koska kysymys on julkishallinnon toimintojen järjestämisestä eikä niinkään yritystoiminnan muutoksista.

Liikkeen luovutuksen edellytysten täytyminen tulee ratkaistavaksi yksittäistapauksittain kokonaisharkintaa käyttäen. Huomioon on otettava erityisesti, millaisesta toiminnallisesta osasta on kysymys, onko rakennuksia, irtaimistoa tai muuta sellaista aineellista omaisuutta luovutettu, minkä arvoinen aineeton omaisuus on luovutushetkellä ollut, onko pääosa henkilöstöstä otettu toiminnan uuden harjoittajan palvelukseen, onko asiakaskunta siirtynyt toiminnan mukana sekä se, miten samanlaista ennen luovutusta ja sen jälkeen harjoitettu toiminta on ollut, ja vielä se, kuinka pitkän ajan tämä liiketoiminta mahdollisesti on ollut keskeytyneenä. Toimintakokonaisuuden on oltava lisäksi järjestetty pysyväksi, eikä se saa rajoittua yksinomaan tietyn hankkeen toteuttamiseen. Eri arviointiperusteille annettava painoarvo vaihtelee sen mukaan, millaisesta toiminnasta on kysymys. Erityisesti silloin, kun toimintakokonaisuus pystyy jollain aloilla harjoittamaan toimintaansa ilman huomattavaa aineellista tai aineetonta omaisuutta, tällaisten omaisuuserien siirtymistä ei lähtökohtaisesti saa asettaa toimintakokonaisuuden säilymisen edellytykseksi. Tällöin huomiota on kiinnitettävä muun muassa siihen, ottaako toiminnan uusi harjoittaja palvelukseensa sekä lukumääräisesti että pätevyydeltään olennaisen osan edeltäjänsä erityisesti näihin työtehtäviin osoittamasta henkilöstöstä. Kaiken kaik-

kiaan liiketoimintakokonaisuuden käsite viittaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan sellaiseen henkilöiden ja muiden tekijöiden muodostamaan organisoituneeseen yhdistelmään, jonka avulla on mahdollista harjoittaa omiin itsenäisiin tavoitteisiinsa tähtäävää toimintaa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Oikeuksien siirtyminen ei koskisi virkasuhteen oikeudelliseen luonteeseen sinänsä kuuluvia oikeuksia kuten esimerkiksi lakiehdotuksen 44 §:ssä säädettäväksi ehdotettua virkasuhteen jatkumista. Viranhaltijat siirtyisivät automaattisesti luovuttajan palveluksesta luovutuksensaajan palvelukseen ja heidän virkasuhteensa ehdot säilyisivät entisinä liikkeen luovutuksesta huolimatta. Henkilön oikeudesta eläkkeeseen säädetään erikseen. Jos luovutus tapahtuu muulle kuin julkisyhteisölle, siirtyvät viranhaltijat työsuhteiksi työntekijöiksi luovutuksensaajan palvelukseen. Viranhaltijalla ei olisi oikeutta vastustaa siirtymistä yksipuolisesti ja jäädä luovuttajan palvelukseen. Jos viranhaltija ei haluaisi siirtyä luovutuksensaajan palvelukseen, hän voisi kuitenkin irtisanoa virkasuhteensa lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin mukaisesti normaalia lyhyemmällä irtisanomisajalla. Niiden viranhaltijoiden, joiden virkasuhde ei ole enää voimassa luovutushetkellä, virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät siirtyisi luovutuksensaajalle. Lakiehdotuksen 46 §:ssä säädetty takaisinottovelvollisuus koskisi kuitenkin myös heitä. Luovutushetkellä tarkoitettaisiin ajankohtaa, jolloin luovutuksensaaja ryhtyy tosiasiallisesti käyttämään määräysvaltaa ja harjoittamaan liiketoimintaa.

Vastuu työntekijöiden palkka- tai muiden työsuhteesta johtuvien saatavien maksamisesta siirtyisi luovuttajalta luovutuksensaajalle luovutushetkellä. Luovuttajan ja luovutuksensaajan välinen vastuunjako riippuisi saatavien erääntymishetkestä. Luovuttaja ja luovutuksensaaja vastaisivat yhteisvastuullisesti ennen luovutushetkeä erääntyneistä virkasuhteeseen liittyvistä saatavista. Luovuttaja olisi kuitenkin vastuussa luovutuksensaajalle en-

nen luovutusta erääntyneestä viranhaltijan saatavasta, jolleivät he ole keskenään sopineet muuta. Luovuttaja ja luovutuksensaaja voisivat siten sopia siitä, kumpi kantaa lopullisen vastuun saatavista heidän välisessä suhteessaan. Luovutuksensaaja vastaisi sen sijaan yksinään luovutuksen jälkeen erääntyneistä saatavista. Luovutus ei aiheuttaisi muutosta saatavien erääntymishetkeen.

Ehdotettu 25 § ei koskisi kuntajakolaissa eikä sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten siirtymistä koskevassa erityislaissa (234/1978) säädettyjä tilanteita. Säännös ei myöskään koskisi kuntayhtymän purkamista paitsi, jos kuntayhtymän ja jäsenkunnan kesken on sovittu kuntayhtymän toiminnallisen osan siirtymisestä jäsenkunnan hoidettavaksi siten, että siirtyvä osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Vaikka uudet säännökset eivät koskisikaan kuntayhtymän purkautumista, kuntayhtymän jäsenkuntien pitäisi näissäkin tilanteissa selvittää, löytyykö jäsenkunnista kuntayhtymän viranhaltijoille vastaavaa työtä.

Liikkeen luovutusta koskeva säännös ei määrittele sitä, milloin ja millä perusteilla jokin toiminta siirretään. Toiminnan siirtämisen edellytykset määräytyvät erikseen muun lainsäädännön mukaan. Säännöksellä ei näin ollen myöskään ole vaikutusta siihen, missä tilanteissa ja millä perusteilla julkisia hallintotehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muille kuin viranomaisille. Säännös ei myöskään vaikuta siihen, miten kunnalle voidaan antaa uusia tehtäviä tai ottaa niitä pois, mistä asiasta säädetään perustuslain 121 §:ssä ja kuntalain 2 §:ssä.

Liikkeen luovutusta koskeva säännös määrittelee viranhaltijoiden aseman silloin, kun toiminta siirtyy toiselle työnantajalle. Jos toiminnan siirtämisestä säädetään lailla, laissa voidaan luonnollisesti säätää myös esimerkiksi henkilöstön asemasta nyt ehdotetusta pykälästä poiketen.

6 luku. **Virkavapaa**

26 §. *Virkavapaa.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi virkavapaan myöntämistä koskeva yleinen säännös. Sen mukaan viranhaltijalle voitaisiin myöntää määräajaksi vapautus virkatehtävien hoitamisesta joko kokonaan

tai osittain. Säännöksellä ei olisi niinkään aineellista sisältöä, koska virkavapaan myöntämisen edellytykset ja menettelytavat määräytyisivät muiden säännösten ja määräysten mukaisesti, vaan säännöksessä olisi lähinnä kysymys virkavapaan määritelmästä.

27 §. *Virkavapaan hakeminen ja myöntäminen.* Virkavapaan hakemista ja myöntämistä koskevat yleiset määräykset sisältyvät nykyiseen mallivirkasääntöön. Pykälässä säädettäisiin virkavapaan hakemis- ja myöntämismenettelystä yleisesti. Ehdotetut säännökset vastaavat mallivirkasäännön määräyksiä. Pykälä täydentäisi niitä säännöksiä ja määräyksiä, joita virkavapaan hakemisesta ja myöntämisestä on muualla säädetty tai virkaehtosopimuksissa sovittu.

Pykälän 1 momentin mukaan virkavapaata olisi haettava kirjallisesti, jollei muualla toisin säädetä tai virkaehtosopimuksella ole toisin sovittu. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä. Kun virkavapaa merkitsee vapautusta virkatehtävien hoitamisesta ja näin ollen virkavelvollisuuksien suorittamisesta, on tarpeellista, että virkavapaan hakeminen, yhtä lailla kuin sen myöntäminenkin, tapahtuu riittävän selvästi. Kun virkavapaata haetaan kirjallisesti, voidaan välttää epäselvyys haettavan vapaan pituudesta, ajankohdasta tai muista asian ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Hakemuksen sisältö, kuten esimerkiksi virkavapaan käyttötarkoitus, ja mahdolliset tarvittavat todistukset tai muut selvitykset määräytyvät kussakin tapauksessa erikseen, haettavaa virkavapaata koskevien aineellisten säännösten ja määräysten mukaan.

Pykälän 2 momentti koskisi virkavapaan myöntämistä. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä. Säännöksen mukaan virkavapaan myöntäminen ja sen pituus olisi työnantajan harkinnassa, jollei muualla toisin säädetä tai virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty. Työnantajan harkintavaltaa ehdotetaan rajoitettavaksi kuitenkin siten, että virkavapaan myöntäminen muuksi kuin haetuksi ajaksi edellyttää viranhaltijan kirjallista suostumusta. Mikäli virkavapaata ei voida myöntää hakemuksen mukaisesti, hakemus olisi ehdotetun säännöksen mukaan hylättävä tai virkavapaa voitaisiin viranhaltijan kirjallisella suostumuksella myöntää muullakin tavalla. Haetulla ajalla tarkoitettaisiin sekä virkava-

paan pituutta ja ajankohtaa, jolle virkavapaata on haettu, että sitä, haetaanko vapautusta virkatehtävistä kokonaan vai osittain. Jos viranhaltija ei anna suostumustaan, työnantaja voisi hylätä hakemuksen kokonaan.

Joissakin erityistilanteissa ei viranhaltijan oikeudesta saada virkavapautta ole erityissäännöstä, vaikka asian luonteesta seuraa se, että viranhaltija ei voi hoitaa virkatehtäviään. Mainitunlaisissa tilanteissa virkavapaa tulee kuitenkin myöntää. Tällainen erityistilanne on esimerkiksi todistajana kuuleminen. Viranhaltija ei voi kieltäytyä saapumasta oikeuteen todistajana muutoin kuin erikseen säädettyin perustein. Myöskään esimerkiksi kansanedustajan tehtävien hoitamiseen myönnettävästä virkavapaasta ei ole erityisiä määräyksiä.

Pykälän 3 momentti koskisi nykyisen mallivirkasäännön määräystä vastaavasti tilannetta, jossa viranhaltija on ollut poissa virantoimituksesta, vaikka hänelle ei olekaan myönnetty virkavapaata. Jos viranhaltija on ollut poissa virantoimituksesta eikä hänelle ole myönnetty virkavapaata, poissaolo merkittäisiin säännöksen mukaan jälkikäteen virkavapaaksi, mikäli virkavapaasta päättävä viranomaisena toteaa poissaolon johtuneen ylivoimaisesta esteestä tai muusta pätevästä syystä. Säännös on perusteltu viranhaltijan oikeusturvan kannalta silloin, kun poissaolo on ollut säännöksessä mainittu peruste, jotta poissaolo ei muodostuisi luvattomaksi poissaoloksi ja siten virkavelvollisuuksien rikkomiseksi.

28 §. *Virkavapaan keskeyttäminen ja peruuttaminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi virkavapaan keskeyttämisestä ja peruuttamisesta yleisesti. Virkavapaan keskeyttämisestä ja peruuttamisesta on määräys nykyisessä mallivirkasäännössä siltä osin, kuin kysymys on virkavapaan käyttämisestä muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Virkavapaan keskeyttämisestä on lisäksi säännöksiä erityislainsäädännössä ja määräyksiä virkaehtosopimuksissa.

Pykälän 1 momentti koskisi virkavapaan keskeyttämistä ja peruuttamista viranhaltijan pyynnöstä. Säännöksen mukaan virkavapaan keskeyttäminen tai peruuttaminen viranhaltijan pyynnöstä olisi asianomaisen viranomaisen harkinnassa, jollei laissa toisin säädetä tai

virkaehtosopimuksessa toisin määrätä. Nyt ehdotettava 1 momentti tulisi käytännössä sovellettavaksi tilanteessa, jossa keskeyttämisestä tai peruuttamisesta ja sen perusteista ei ole erityissäännöksiä tai määräyksiä. Kun ehdotuksen 27 §:ssä virkavapaan myöntäminen on kunnan harkinnassa, on selvyyden vuoksi perusteltua säätää, että vastaava harkintavalta koskee myös jo myönnetyn virkavapaan keskeyttämistä tai peruuttamista. Säännöksen 1 momentin perusteella työnantaja ei voisi yksipuolisesti päättää virkavapaan keskeyttämisestä tai peruuttamisesta.

Pykälän 2 momentti koskisi virkavapaan keskeyttämistä, kun viranhaltija määrätään suostumuksensa perusteella suorittamaan joitakin virkatehtäviä. Säännöksen mukaan virkavapaa keskeytyisi siksi ajaksi, kun virkavapaana oleva viranhaltija suostumuksensa perusteella erityisestä syystä määrätään suorittamaan joitakin virkatehtäviä. Säännös vastaisi nykyisen mallivirkasäännön määräystä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä mallivirkasääntöä vastaavasti työnantajan oikeudesta keskeyttää tai peruuttaa virkavapaa, jos virkavapaata käytetään muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty. Säännös liittyy osaltaan 27 §:n säännökseen koskien virkavapaan myöntämisperusteita. Virkavapaata hakemiseen ja sen myöntämiseen liittyy virkavapaan käyttötarkoitus. Käyttötarkoitus määrää viranhaltijan oikeuden saada ja toisaalta työnantajan velvollisuuden myöntää virkavapaata. Virkavapaan käyttäminen muuhun tarkoitukseen kuin mihin se haettu ja myönnetty voi merkitä myöntämispäätöksen perusteiden mitätöitymistä, toisin sanoen virkavapaata ei olisi lainkaan myönnetty mikäli virkavapaan oikea käyttötarkoitus olisi alun perin ollut työnantajan tiedossa. Tällöin voi olla perusteltua virkavapaan keskeyttäminen tai peruuttaminen. Siltä osin kuin muussa laissa on säännöksiä virkavapaan keskeyttämisestä tai peruuttamisesta, jotka poikkeavat tämän lain säännöksistä, noudatetaan näitä säännöksiä.

29 §. *Perhevapaat.* Viranhaltijoiden perhevapaista määrätään voimassa olevissa virkaehtosopimuksissa. Lisäksi palvelussuhdeturvalain 19 a §:ssä on säännös viranhaltijan työnteosta äitiysrahakauden aikana. Työnte-

kijöiden perhevapaista on säädetty työsopimuslain 4 luvussa. Virkaehtosopimusten määräykset vastaavat sisällöltään työsopimuslain säännöksiä.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi viranhaltijan oikeudesta perhevapaisiin. Vaikka määräykset mainituista vapaista sisältyvätkin virkaehtosopimuksiin, viranhaltijan oikeudesta perhevapaisiin on perusteltua säätää lain tasolla.

Pykälässä ehdotetaan viitattavaksi työsopimuslain 4 luvun säännöksiin. Koska viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman ei voida katsoa perhevapaiden osalta poikkeavan toisistaan, on perusteltua seurata osin työsopimuslain sääntelyä lukuun ottamatta luvun 9 §:ää, jossa säädetään työntekijän oikeudesta palata aikaisempaan työhönsä tai sitä vastaavaan työhön. Viittaamalla työsopimuslain perhevapaita koskeviin säännöksiin, niissä mahdollisesti tapahtuvat muutokset tulisivat koskemaan myös viranhaltijoita. Ottaen huomioon virkasuhteen erilaisen luonteen verrattuna työsuhteeseen, ei viittaus edellä mainittuun työsopimuslain 4 luvun 9 §:ään ole tarpeen. Viranhaltija on nimitetty tiettyyn virkaan tai virkasuhteeseen ja hänellä on siihen oikeus ilman nimenomaista säännöstäkin.

7 luku. Lomauttaminen

Viranhaltijaa koskevat lomauttamista koskevat säännökset sisältyvät voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 17—19 §:ään. Virkaehtosopimuksissa on lisäksi määräyksiä määräaikaisen viranhaltijan lomauttamisesta, lomautusmenettelystä, lomautusilmoitusajasta ja lomautuksen alkamisen siirtämisestä. Työsopimussuhteisten lomauttamisesta säädetään työsopimuslain 5 luvussa. Valtionhallinnon osalta lomauttamisesta säädetään valtion virkamieslain 8 luvussa ja 29 §:ssä.

30 §. *Lomauttaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin lomautuksen käsitteestä. Lomauttamisella tarkoitettaisiin työnantajan yksipuoliseen päätökseen perustuvaa virantoimituksen ja palkanmaksun keskeyttämistä virkasuhteen pysyessä muutoin voimassa. Säännös vastaa tältä osin voimassaolevan palvelussuhdeturvalain säännöstä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi lomautuksen kestosta. Kuten nykyisinkin, työnantaja voisi lomauttaa viranhaltijan joko toistaiseksi tai määräajaksi riippuen siitä, mikä on lomauttamisen tarve kussakin tapauksessa. Myös työsopimuslaissa on vastaava jako työntekijän lomauttamisen osalta. Momentissa säädettäisiin edelleen siitä, että lomautus voitaisiin toteuttaa joko keskeyttämällä virantoimitus kokonaan tai osittain. Osittainen lomautus merkitsisi viranhaltijan viikoittaisen tai vuorokautisen säännöllisen työajan lyhentämistä. Voimassa olevassa palvelussuhdeturvalaissa ei ole nimenomaisesti mainittu osittaista lomautusta. Lomautus on kuitenkin käytännössä voitu toteuttaa myös osittaisena lomautuksena ja näin ollen on syytä selvyuden vuoksi myös säännöksessä nimenomaisesti säätää asiasta.

Voimassa olevan palvelussuhdeturvalain mukaan lomautus on voinut perustua sekä viranhaltijan henkilöön liittyvään irtisanomis- tai purkamisperusteeseen että taloudellisiin ja tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin. Muutoksena aikaisempaan ehdotetaan pykälän 1 momentissa säädettäväksi, että lomauttaminen olisi mahdollista vain, jos työnantajalla on taloudellinen tai tuotannollinen irtisanomisperuste, joista säädettäisiin lain 37 §:ssä. Säännös vastaisi tältä osin työsopimuslain mukaisia lomautusperusteita.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantaja voisi yksipuolisella päätöksellä lomauttaa viranhaltijan myös silloin, kun tehtävät ovat vähentyneet tilapäisesti eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää muita tehtäviä tai kunnan tarpeisiin sopivaa koulutusta. Tehtävien katsottaisiin lomauttamisen perusteena vähentyneen tilapäisesti, jos vähentymisen voidaan arvioida kestävän enintään 90 päivää. Mikäli työnantaja jo aikoessaan lomauttaa viranhaltijan tietää tai voi jo melkoisella varmuudella ennakoita, että työn vähentyminen tulisi kestämään jossain määrin 90 päivää pidemmän ajan, viranhaltija voitaisiin lomauttaa täksi tiedossa olevaksi ajaksi. Vastaavasti jos lomautuksen kestäessä ilmenee, että lomautusta olisi jatkettava hieman yli 90 päivän, lomautusta voitaisiin jatkaa lyhyehköksi määräajaksi 2 momentissa tarkoitettujen perusteiden edelleen täytyessä. Kun voimassa olevassa kunnallisessa virkaehtosopimuslais-

sa ei ole rajoitettu sopimisoikeutta lomautuksen osalta, ehdotetaan momentissa säädettäväksi, että virkaehtosopimuksella ei voida sopia tilapäisen lomautuksen enimmäiskestoajan pidentämisestä. Rajoitus vastaa tältä osin työsopimuslain 13 luvun 7 §:n säännöstä.

Tehtävien vähentymisellä tarkoitettaisiin sekä 1 momentissa että 2 momentissa sitä, että tarjolla olevat tehtävät vähentyvät tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat vähentyneet. Lomauttamisen edellytyksenä olisi sekä 1 momentin että 2 momentin mukaan se, että viranhaltijalle ei voida lomautuksen sijasta järjestää muuta työtä tai järjestä hänelle koulutusta. Lomauttaessaan viranhaltijan 1 momentin perusteella, työnantajan velvollisuus tarjota muuta työtä tai koulutusta määräytyisi 37 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Lomauttaessaan viranhaltijan määräajaksi 2 momentin perusteella muun työn tarjoamisvelvollisuuden ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuden sisältö ei olisi niin laaja kuin 37 §:n mukainen velvollisuus.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täytyessä työnantaja ja viranhaltija voivat sopia lomauttamisesta ja sen toteuttamisesta, esimerkiksi säädettyä lyhyemmästä lomautusilmoitusajasta. Lomauttamisesta voitaisiin sopia vain tilannekohtaisesti. Voimassa olevasta palvelussuhdeturvalaista poiketen lomautuksesta sopimisen tulee perustua työnantajan aloitteeseen ja työnantajan toiminnasta tai taloudellisesta tilasta johtuvaan perusteeseen.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa virantoimituksen alkamisesta toistaiseksi lomautetulle viranhaltijalle sekä siitä, missä ajassa ilmoitus tulee antaa. Säännöksen mukaan lomauttaminen ei estäisi viranhaltijaa ottamasta lomautusajaksi muuta työtä. Säännös vastaa voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 17 §:n 3 momenttia.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan voimassa olevan palvelussuhdeturvalain säännöstä vastaavasti säädettäväksi lomautusta koskevan päätöksen vaikutuksesta tapauksissa, joissa päätös on kumottu oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta. Ehdotus koskisi tilanteita, joissa lomautuspäätös on kumottu muulla perusteella kuin pykälän 1 tai 2 mo-

mentissa säädetyn lomautusperusteen vastaisena. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi päätöksenteossa tapahtunut kuulemisvirhe, esteellisyys tai muu muotovirhe. Jos kunnan toimivaltainen viranomaisnäissä tapauksissa uudella ja lainvoimaiseksi tulleella päätöksellä on päättänyt lomautuksesta, katsotaan lomautus tehdyksi ensi tehdyn päätöksen mukaisesti. Mikäli lomautusilmoitusaikaa ei ole alun perin noudatettu, saisi viranhaltija kuitenkin säädetyn tai virkaehtosopimuksessa sovitun lomautusilmoitusajan hyväkseen. Mikäli lomautus on muusta syystä peruuntunut, ei uusi päätös luonnollisestikaan vaikuta enää lomautukseen.

31 §. *Lomautusmenettely*. Lomautusmenettelystä on säädetty voimassaolevassa palvelussuhdeturvalain 19 §:ssä sekä sovitun kunnallisen virkaehtosopimuslain perusteella voimassaolevissa virkaehtosopimuksissa.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädetäväksi lomautuksen ennakkoselvityksestä. Ehdotus vastaisi uuden työopimuslain 5 luvun 3 §:n 1 momentin muotoilua. Ennakkoselvityksen antamisvelvollisuuden tarkoituksena olisi varmistaa, että viranhaltija mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tiedon tulevasta lomautuksesta. Ennakkoselvitys olisi annettava viipymättä lomautuksen tarpeen tultua työnantajan tietoon. Se voitaisiin antaa suullisesti tai kirjallisesti. Siinä olisi oltava tieto lomautuksen perusteista sekä sen arvioidusta laajuudesta, toteuttamistavasta, alkamisajankohdasta ja kestosta. Ennakkoselvityksestä tulisi siten käydä ilmi työnantajan arvio muun muassa siitä, keskeyttäisiinkö työnteko kokonaan vai lyhennettäisiinkö työaika sekä olisiko lomautus yhdenjaksoinen vai koostuisiko se useista erillisistä ajanjaksoista. Ennakkoselvitys olisi annettava yleensä viranhaltijalle henkilökohtaisesti. Jos lomautus kohdistuisi useampaan kuin yhteen viranhaltijaan, selvityksen antaminen jokaiselle viranhaltijalle erikseen ei olisi aina tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi selvitys voitaisiin näissä tilanteissa antaa viranhaltijan sijasta luottamusmiehelle tai viranhaltijoille yhteisesti. Pykälän 1 momentissa tarkoitettuna menettelyn laiminlyöminen ei merkitsisi sitä, että lomautus olisi tällä perusteella lain vastainen.

Ennakkoselvityksen antamista vastaavasta

lomautuksen ennakkoselvityksestä ja siihen liittyvästä selvittelymenettelystä on sovitto voimassa olevissa virkaehtosopimuksissa. Koska ei ole tarkoituksenmukaista, että työnantajan olisi noudatettava samanlaisia velvoitteita kahden eri säännöksen tai määräyksen perusteella, 2 momentissa säädettäisiin, että ennakkoselvitystä ei tarvitsisi esittää, jos työnantajan on virkaehtosopimuksen perusteella esitettävä vastaava selvitys tai neuvoteltava lomauttamisesta viranhaltijoiden tai heidän edustajansa kanssa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädetäväksi lomautusta koskevan päätöksen tiedoksi antamisesta viranhaltijalle. Työnantajan olisi annettava päätös tiedoksi viranhaltijalle viimeistään 14 päivää ennen lomautuksen alkamista. Päätös olisi toimitettava viranhaltijalle ensisijaisesti henkilökohtaisesti. Päätös olisi annettava kirjallisesti. Lomautuksesta tehdään käytännössä kunnissa päätöksiä eri päätöksentekotasolla. Erityisesti silloin, kun kysymys on koko henkilöstöä tai suurempaa ryhmää koskevasta lomautuksesta, lomauttamisesta tehdään yleensä periaatepäätös kunnanhallituksessa. Tällöin päätöksessä ei useinkaan vielä ole päätetty tarkemmin yksittäisen viranhaltijan lomautuksen toteuttamisesta. Yksittäisen viranhaltijan lomauttamista koskevassa päätöksessä tulee olla mainittuna lomautuksen peruste, alkamisaika ja lomautuksen kesto tai sen arvioitu kesto. Lomautusta koskevan päätöksen tiedoksi antaminen koskee päätöstä, jossa viranhaltijan osalta on päätetty alkamisajasta ja muista edellä mainituista seikoista. Kuntalain 98 §:n perusteella lomautusta koskeva päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Säännöksen mukaan täytäntöönpanon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomais kieltää täytäntöönpanon.

Lomautuspäätöksen toimittaminen henkilökohtaisesti ei ole aina mahdollista. Jos sitä ei voitaisi antaa henkilökohtaisesti, sen saisi toimittaa kirjeitse. Mikäli päätös toimitetaan kirjeitse, ehdotetaan 43 §:n säännöstä vastaavasti, että kirjeen katsotaan tulleen viranhaltijan tietoon viimeistään seitsemäntenä päivänä sen lähettämisestä. Päätös olisi molem-

missa tapauksissa toimitettava viranhaltijalle niin hyvissä ajoin, että se tulee tai kirjeitse toimitettaessa on katsottava tulleen viranhaltijan tietoon viimeistään 14 päivää ennen lomautuksen alkamista. Kunnallisen päätöksenteon luonne huomioon ottaen työsopimuslain mukaista suullisen tai sähköisen tiedoksiannon mahdollisuutta ei ehdoteta säädettäväksi. Näin ollen lomautusilmoitusta ei voitaisi antaa esimerkiksi telefaxin tai sähköpostin välityksellä.

Lomautuspäätöksessä olisi mainittava voimassa olevan palvelussuhdeturvalain asianomaisia säännöksiä vastaavasti lomautuksen peruste ja sen alkamisaika sekä kesto. Määräaikaisen lomautuksen kesto olisi ilmoitettava täsmällisesti. Toistaiseksi voimassa olevasta lomautuksesta olisi sen sijaan ilmoitettava sen arvioitu kesto. Arvio ei sitoisi työnantajaa eikä arvion osoittautuminen virheelliseksi edellyttäisi uuden lomautusilmoituksen antamista. Ilmoituksen tarkoituksena olisi antaa viranhaltijalle mahdollisuus varautua työnteon ja palkanmaksun keskeytymiseen.

Lomautuspäätös olisi annettava tiedoksi myös lomautettavien viranhaltijoiden luottamusmiehelle. Viranhaltijoiden luottamusmiehille muodostuisi näin kokonaiskuva lomautusten laajuudesta. Tämän lisäksi työnantajan olisi annettava lomautuspäätös tiedoksi myös työvoimaviranomaiselle, jos lomautus kohdistuisi vähintään 10 viranhaltijaan. Tämän tarkoituksena on, että työvoimaviranomaisilla olisi mahdollisuus varautua jo ennalta laajoihin lomautuksiin ja suunnitella, mihin koulutus- tai muihin toimenpiteisiin lomautusten johdosta olisi tarpeellista ryhtyä.

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

32 §. *Virkasuhteen irtisanominen lomautuksen yhteydessä.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi virkasuhteen irtisanomisesta lomautuksen aikana sekä oikeudesta saada korvausta menetetyistä irtisanomisajan palkasta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranhaltijan irtisanomisoikeudesta. Säännös on samansisältöinen kuin voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 18 §:n 1 momentti. Vastaava säännös on myös työsopimuslaissa.

Lomautetulla viranhaltijalla olisi oikeus lomautuksen kestäessä irtisanoa virkasuhteensa päättymään heti. Lomautetun viranhaltijan oikeus irtisanoa virkasuhteensa olisi riippumaton siitä, onko virkasuhde toistaiseksi voimassa oleva vai määräaikainen. Pykälän 1 momentin mukaan viranhaltijalla ei kuitenkaan olisi mainittua irtisanomisoikeutta lomautuksen päättymistä edeltävän viikon aikana, jos hän olisi saanut joko lomautuksen alkaessa tai sen aikana tiedon lomautuksen täsmällisestä päättymisajankohdasta.

Lakiehdotuksen 31 §:n 2 momentin mukaan lomautusilmoitusaika olisi 14 päivää, joka on lyhyempi kuin virkasuhteen irtisanomisaika. Lomautuksen ajalta työnantaja ei ole velvollinen maksamaan palkkaa. Jotta viranhaltija ei jäisi ilman irtisanomisajan palkkaa työnantajan irtisanoessa virkasuhteen lomautuksen kestäessä, ehdotetaan pykälän 2 momentissa voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 18 §:n 2 momentin tavoin, että työnantajalla olisi velvollisuus maksaa viranhaltijalle korvauksena irtisanomisajan palkka irtisanoessaan viranhaltijan lomautuksen kestäessä. Palvelussuhdeturvalain mukaan korvauksesta on voitu vähentää lomautusilmoitusajalta maksettu palkka kokonaisuudessaan riippumatta lomautusilmoitusajan pituudesta. Muutoksena aikaisempaan ehdotetaan säädettäväksi, että jos virkasuhteessa noudatettava lomautusilmoitusaika olisi 14 päivää pitempi, olisi työnantajalla kuitenkin pykälän mukaan oikeus vähentää irtisanomisajan palkasta 14 päivän palkka. Muutos vastaa työsopimuslain 5 luvun 7 §:n sääntelyä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan voimassa olevaa palvelussuhdeturvalain säännöstä vastaavasti säädettäväksi lomautettuna olevan viranhaltijan oikeudesta saada korvaus irtisanomisajan palkan menettämisestä hänen itse irtisanoutuessaan. Säännökseen on tehty uuden työsopimuslain mukaiset tarkennukset ja säännös vastaa työsopimuslain 5 luvun 7 §:n vastaavaa säännöstä. Jos 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 ehdotetun säännöksen mukaan virkasuhteen irtisanoessaan oikeus

saada korvauksena irtisanomisajan palkkansa kuten 2 momentissa säädetään.

33 §. *Menetettyjen ansioiden korvaaminen.* Pykälä olisi uusi ja vastaisi lakiehdotuksen 45 §:n säännöstä menetettyjen ansioiden korvaamisesta virkasuhteen irtisanomis- ja purkamistilanteissa.

Lomautus merkitsee lakiehdotuksen 30 §:n mukaan sitä, että viranhaltija virantoimitus ja palkanmaksu keskeytyy. Lomautusta koskevan päätöksen kumoaminen valituksen johdosta merkitsee sitä, että viranhaltijalla on oikeus saada lomautuksen ajalta saamatta jääneet säännöllisen työajan ansiot takautuvasti, ellei kysymys ole 30 §:n 4 momentin toisessa virkkeessä säädetystä tilanteesta. Lakiehdotuksen 45 §:ää vastaavasti on perusteltua, että viranhaltijan menetettyjä ansioita maksettaessa, ansioista vähennetään samalta ajalta muualla ansaittu palkka ja erinäiset korvaukset siten, kuin 45 §:ssä säädetään.

8 luku. Virkasuhteen päättyminen

34 §. *Virkasuhteen päättyminen ilman irtisanomista.* Säännösehdotus vastaa voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 10 §:n 1 momenttia. Pykälään on lisätty palvelussuhdeturvalain 16 §:ää vastaava 6 kohta. Palvelussuhdeturvalain 10 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä ehdotetaan 24 §:n 2 momenttiin. Virkasuhteen lakkaamisesta ilman irtisanomista säädetään valtionhallinnossa valtion virkamieslain 25 §:n 6 momentissa. Työsopimussuhteen lakkaamisesta ilman irtisanomista säädetään työsopimuslain 6 luvun 1 §:ssä.

Pykälässä säädettäisiin niistä tilanteista, joissa virkasuhde päättyisi ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa. Kysymyksessä ovat normaaliin irtisanomiseen nähden poikkeukselliset tilanteet, joissa virkasuhteen päättymisen on riippuvainen sellaisesta seikasta, joissa ei ole kysymys tavanomaisesta irtisanomisperusteesta, vaan muusta virkasuhteen kesto- tai sen päättymistä osoittavasta seikasta.

Pykälän 1 ja 2 kohta liittyisivät virkasuhteen määräaikaisuuteen. Määräaikaisuuden perusteet määräytyisivät lakiehdotuksen 3 §:n mukaan. Pykälän 1 ja 2 kohdan mukaan virkasuhde päättyisi ilman irtisanomista ja ir-

tisanomisaikaa määräajan tai määrätehtävän päättyessä. Säännös vastaisi tältä osin valtion virkamieslain ja työsopimuslain sääntelyä, joiden mukaan määräaikaisen palvelussuhteen päättymisen ei edellytä irtisanomista tai irtisanomisajan noudattamista. Toisaalta lakiehdotuksen 35 ja 37 § mukaisia irtisanomisperusteita ei ole rajattu vain toistaiseksi voimassa oleviin virkasuhteisiin, joten myös määräaikainen virkasuhde on mahdollista irtisanoa. Vastaava periaate on voimassa myös valtion virkamieslaissa. Sen mukaan määräaikainen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista, kun määräaika on kulunut loppuun, jollei virkasuhde irtisanomisen johdosta ole päättynyt sitä ennen. Työsopimuslain 6 luvun 1 §:n mukaan määräaikainen työsopimus päättyy ilman irtisanomista määräajan päättyessä tai sovitun työn valmistuessa. Viisi vuotta pidemmäksi määräajaksi tehty työsopimus on viiden vuoden kuluttua irtisanottavissa mainitun pykälän 3 momentissa säädettyin perustein.

Säännöksen 3 kohta liittyisi virkavapaiden johdosta palkattujen sijaisten asemaan. Virkavapaalla olevalla viranhaltijalla voi olla ehdoton oikeus lain tai virkaehtosopimuksen määräysten perusteella tiettyjen virkavapauksien, esimerkiksi opintovapaan, vanhempainloman tai hoitovapaan, osalta erikseen määrättyin edellytyksin keskeyttää myönnetty virkavapaus ja palata virantoimitukseen, jolloin viransijaisen virkasuhde päättyisi viranhaltijan palatessa virantoimitukseen. Mikäli viranhaltijalla on ehdoton oikeus palata hoitamaan virkaansa, ei ole kohtuullista, että työnantaja olisi velvollinen pitämään voimassa sijaiseksi palkatun henkilön virkasuhteen. Hyvän hallinnon mukaista on, että viransijaiselle kuitenkin ilmoitetaan mahdollisimman nopeasti virkasuhteen päättymisestä. Niissä tapauksissa, joissa tällaista ehdotonta oikeutta ei ole, työnantajalla on oikeus hyväksyessään viranhaltijan virkavapauden keskeyttämisen irtisanoa viransijaisen virkasuhde noudattaen 37 §:n mukaisia irtisanomisperusteita ja 40 §:n mukaistaa irtisanomisaikaa.

Säännöksen 4 kohta liittyisi toistaiseksi myönnetyn työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiseen. Virkasuhde päättyisi virkasuhteen perusteella myönnetyn toistaiseksi voimassa olevan täyden työkyvyttömyyseläkkeen pe-

rusteella sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltijaan noudatettavan virkaehtosopimuksen mukainen oikeus palkan saamiseen virkavapausajalta on päättynyt, tai jos kunta on saanut mainitusta eläkepäätyksestä tiedon myöhemmin, tiedoksisaantikuukauden päättyessä. Viranhaltijan virkasuhde ei päättyisi ehdotetun säännöksen perusteella pelkästään kansaneläkelain perusteella myönnetyn työkyvyttömyyseläkkeen perusteella. Virkasuhde ei myöskään päättyisi osatyökyvyttömyyseläkkeen eikä yksilöllisen varhaiseläkkeen myöntämisen perusteella ilman normaalia irtisanomista.

Säännöksen 5 kohta liittyisi lakiehdotuksen 6 §:ssä ehdotettuun viranhaltijan ehdolliseen valintaan. Jos ehdollista valintaa ei vahvisteta, ei virkasuhdetta tarvitsisi irtisanoa, vaan virkasuhde lakkaisi vahvistamatta jättämispäätöksen tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä lukien.

Säännöksen 6 kohdan mukaan virkasuhde päättyy ilman irtisanomista sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltija saavuttaa oman vanhuuseläkeikänsä. Virkasuhde ei kuitenkaan pääty vanhuuseläkeiän saavuttamiseen, jos työntuoja ja viranhaltija sopivat virkasuhteen määräaikaisesta jatkamisesta. Virkasuhde muuttuu tällöin määräaikaiseksi virkasuhteeksi. Määräajan päättyessä virkasuhde päättyisi ilman irtisanomista säännöksen 1 kohdan perusteella. Säännös vastaa sisällöltään voimassa olevan palvelussuhdeturvain 16 §:n eroamisikää koskevaa säännöstä. Vireillä olevat eläkejärjestelmää koskevat muutokset voivat aiheuttaa muutostarvetta säännöksen 6 kohdan osalta.

35 §. *Viranhaltijasta johtuvat irtisanomisperusteet.* Viranhaltijasta johtuvista irtisanomisperusteista on säädetty palvelussuhdeturvain 6 §:ssä. Ehdotettu säännös vastaa pääosin voimassa olevaa sääntelyä. Ehdotuksessa on huomioitu työsopimuslaisissa tapahtunut kehitys. Työntekijään liittyvistä irtisanomisperusteista säädetään työsopimuslain 7 luvun 2 §:ssä. Valtion virkamiehiä koskevista henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista säädetään valtion virkamieslain 25 §:n 2 ja 5 momentissa.

Pykälässä säädettäisiin viranhaltijan henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista sekä niiden asiallisuuden ja painavuuden arvioi-

misesta. Säännökset muodostaisivat kokonaisuuden, jonka perusteella irtisanomisperusteen riittävyys olisi arvioitava kussakin yksittäistapauksessa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin sallituista irtisanomisperusteista ja perusteiden arviointiin liittyvästä kokonaisu-harkinnasta. Pykälän 2 momentissa olisi voimassaolevaa lainsäädäntöä vastaavasti esimerkkiluettelo kielletyistä irtisanomispe-rusteista. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta varoittaa viranhaltijaa ennen irtisanomista ja 4 momentissa työnantajan velvollisuudesta selvittää, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla vi-
ranhaltija uusiin tehtäviin. Pykälän 5 momen-
tissa säädettäisiin puolestaan tapauksista, joissa 3 ja 4 momentin säännöksiä ei tarvitsi-
si soveltaa.

Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja ei saisi irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava. Viranhaltijasta johtuvana asi-
allisena ja painavana irtisanomis-perusteena voitaisiin pitää ensinnäkin virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vaka-
vaa rikkomista tai laiminlyöntiä. Tavallisin irtisanomisperusteena arvioitava virkavelvol-
lisuuksien vastainen menettely on viranhalti-
jan virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti, joka voi ilmetä muun muassa yksittäisen vir-
katehtäviin kuuluvan tehtävän täyttämättä jättämisenä, virkatehtävien puutteellisena hoitona, luvattomana työstä poissaolona taikka jatkuvana tai usein toistuvana myöhäs-
telynä. Irtisanomisperuste voisi olla myös vi-
ranhaltijan ilmeinen huolimattomuus työssä, työnantajan direktio-oikeuden tai muun toi-
mivallan rajoissa antamien määräysten nou-
dattamatta jättäminen ja epäasianmukainen käyttäytyminen. Myös perusteeton työstä kieltäytyminen sekä viranhaltijan epärehelli-
syyt ja siitä aiheutuva luottamuspula voisivat olla irtisanomisen perusteena. Viranhaltijan irtisanominen virkasuhteeseen kuuluvien velvoitteiden rikkomisen tai laiminlyönnin perusteella olisi sallittua ainoastaan silloin, kun menettely kohdistuu kyseisen virkasuh-
teen kannalta olennaisena pidettäviin velvol-
lisuuksiin. Virkasuhteen irtisanomiseen oike-
uttavana perusteena voisi olla myös viranhalti-
tijan muussa laissa säädettyjen velvoitteiden vakava rikkomisen tai laiminlyönti.

Nyt ehdotettava viranhaltijoiden oikeusasemaa koskeva sääntely lähtee siitä, että virkasuhdetta käytettäisiin vain niissä tehtävissä, joihin kuuluu julkisen vallan käyttämistä. Julkisen vallan käyttämisessä korostuu toiminnan laillisuuden, tasapuolisuuden ja julkisen toiminnan luotettavuuden vaatimus. Näillä seikoilla on merkitystä myös arvioitaessa irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta. Jos viranhaltija on työ- tai vapaa-aikana esimerkiksi syyllistynyt sellaiseen rikokseen, jonka vuoksi hänen ja työnantajan välinen luottamussuhde horjuu vakavalla tavalla, työnantajalla olisi 35 §:ssä tarkoitettu peruste irtisanoa virkasuhde. Perusteen asiallisuuden ja painavuuden arvioinnissa merkitystä olisi muun muassa rikoksen laadulla, vakavuudella ja siitä tuomittavalla rangaistuksella sekä toisaalta viranhaltijan työtehtävien laadulla ja hänen asemallaan työnantajan organisaatiossa.

Ehdotetun 1 momentin mukaan virkasuhteen irtisanominen olisi sallittua myös, jos viranhaltijan henkilöön liittyvät työntekoedellytykset ovat muuttuneet niin olennaisesti, ettei viranhaltija tämän vuoksi enää kykene selviytymään työtehtävistään, eikä hänelle 4 momentissa tarkoitettulla tavalla voitaisi tarjota muita tehtäviä. Viranhaltijan työntekoedellytykset voivat heikentyä tai hävitä hänen fyysisessä, psyykkisessä tai sosiaalisessa työ- ja toimintakyvyssään tapahtuneiden muutosten vuoksi. Koska sairaudesta, vammasta tai tapaturmasta johtuvaa työkyvyn heikentymistä irtisanomisperusteena arvioitaisiin 2 momentin 1 kohdan mukaan, pykälän 1 momentissa tarkoitettulla viranhaltijan henkilöön liittyvillä työntekoedellytysten olennaisella muuttumisella viitattaisiin muista syistä kuin viranhaltijan alentuneesta terveydentilasta johtuviin työnteon rajoituksiin. Esimerkiksi pitkäaikainen vapausrangaistus voisi estää työnteon säännöksessä tarkoitettulla tavalla.

Viranhaltijan henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että voimassa olevan oikeuden tapaan irtisanomisperusteen riittävyyttä olisi arvioitava kaikkien tapauksessa ilmenevien seikkojen kokonaisharkin-

nalla. Yksilöperusteisessa irtisanomisessa arvioinnissa vaikuttavia seikkoja voisivat olla esimerkiksi viranhaltijan rikkeen laatu ja vakavuus, viranhaltijan asema ja hänen suhtautumisensa tekoonsa tai käyttäytymiseensä, työn luonne, työn teettämiseen liittyvät erityispiirteet ja työnantajan asema.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kielletyistä irtisanomisperusteista. Momentin 1 kohdan mukaan asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voitaisi pitää viranhaltijan sairautta, vammaa tai tapaturmaa, ellei hänen työkykynsä ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista. Työkykyä arvioidaan aina työtehtävien asettamia vaatimuksia vasten. Viranhaltijan sairauden vaikutuksia on siten arvioitava siltä osin kuin ne ovat yhteydessä viranhaltijan työtehtävistä selviytymiseen. Säännöksessä tarkoitettu työkyvyn olennainen heikkeneminen edellyttäisi sitä, että viranhaltija ei sairauden, vamman tai tapaturman vuoksi pysty olennaisilta osin täyttämään virkasuhteesta johtuvia velvoitteitaan. Yleisesti ottaen vaikeakaan sairaus ei siten oikeuta päättämään virkasuhdetta niin kauan, kuin viranhaltija kykenee suoriutumaan velvollisuuksistaan. Lisäksi edellytettäisiin, että sairauden, vamman tai tapaturman aiheuttama työkyvyn alentuminen on niin pitkäaikainen, että virkasuhteen jatkamisen edellytyksiä ei ole. Oikeuskäytännössä työkyvyn alentumisen pysyvyydeltä ei ole edellytetty lopullisuutta vaan pitkäaikaisuutta (esimerkiksi KHO 1991 A 28, KHO 1970 II 67 ja TT 1984:56). Pysyvyys-kriteeriä arvioitaessa on otettu huomioon sairauden kesto ennen irtisanomisen toimittamista ja toisaalta myös lääketieteellinen ennuste sairauden tulevast kestosta ja viranhaltijan paranemis- ja kuntoutumismahdollisuuksista. Arvioidessaan oikeutta irtisanoa virkasuhde sairauden perusteella työnantajan olisi selvitettävä työntekijän edellytykset selvitä työstä sairaudesta huolimatta. Arvioinnissa olisi annettava merkitystä toisaalta heikentyneen työkyvyn taustalla olevan sairauden luonteelle ja ennusteelle sairauden kehityksestä. Toisaalta huomiota olisi kiinnitettävä viranhaltijan edellytyksiin selvitä omista tai työpaikalla tarjolla olevista muista työtehtävistä koulu-

tuksensa, tietojensa, ammattitaitonsa ja kokemuksensa perusteella. Irtisanomisperusteen täyttymiseen vaikuttaisivat myös työpaikan yleiset olosuhteet, mahdollisuus sopeuttaa viranhaltijan työtehtävät tai työolot hänen työkykyään vastaaviksi sekä työnantajan mahdollisuudet tehtävien uudelleenjärjestelyyn ja muun työn tarjoamiseen.

Momentin 2 kohdan mukaan asiallisena ja painavan perusteena ei pidettäisi viranhaltijan osallistumista viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen. Toimiessaan järjestön päätöksen mukaisesti viranhaltijan ei katsottaisi syyllistyvän sellaiseen olennaiseen rikkomukseen, jonka perusteella työnantajalta ei voisi edellyttää virkasuhteen jatkamista. Yhdistyksen päätöksiin toimeenpannusta virkaehtosopimuslain vastaisesta työtaistelutoimenpiteestä vastuun kantaisi siten ainoastaan viranhaltijoiden yhdistys. Ehdotetun 2 kohdan mukaan työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen voisi olla asiallinen ja painava syy virkasuhteen irtisanomiseen ainoastaan silloin, kun työtaistelutoimenpiteeseen on ryhdytty ilman viranhaltijajärjestön päätöstä tai myötävaikutusta. Tällöin perusteen riittävyyttä tulisi arvioida ottaen huomioon 1 momentissa säädetty irtisanomisen edellytykset. Arvioinnissa olisi otettava huomioon muun muassa työtaistelun kesto, mahdollinen toistuvuus ja työnantajalle aiheutuneen vahingon määrä sekä työnantajan menettely työtaistelutoimenpiteen yhtenä mahdollisena syynä. Huomioon tulisi ottaa myös 12 §:ssä säädettyä ehdotettu syrjäntäkielto.

Momentin 3 kohdan mukaan virkasuhdetta ei saisi irtisanoa viranhaltijan poliittisten, uskonnollisten tai hänen muiden mielipiteidensä vuoksi eikä myöskään sillä perusteella, että viranhaltija on osallistunut yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan. Irtisanomiskielto liittyisi 12 §:ssä säädettyä ehdotettuun syrjäntäkieltoon. Syrjäntäkiellolla suojattaisiin muun muassa viranhaltijan mielipiteen ja järjestäytymisen vapautta sinänsä. Mikäli näiden vapauksien "käyttäminen" johtaisi esimerkiksi työntekovelvollisuuden laiminlyönteihin, rikkomukset voisivat oikeuttaa irtisanomiseen, jos irtisanomisen edellytykset täyttyvät, vaikka rikkomukset olisivatkin

seurausta kansalaisvapauksien käyttämisestä.

Momentin 4 kohdan mukaan asiallisena ja painavana syynä irtisanomiseen ei pidettäisi viranhaltijan turvautumista hänen käytettävissään oleviin oikeusturvakeinoihin. Säännös on uusi ja se vastaisi työsopimuslain 7 luvun 2 pykälän 2 momentin 4 kohta. Säännöksen taustalla on perustuslain 21 § sekä ILO:n yleissopimus n:o 158, joka koskee työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä. Yleissopimuksen mukaan virkasuhteen päättäminen ei saa perustua siihen, että viranhaltija on tehnyt valituksen tai osallistunut oikeudenkäyntiin työnantajaansa vastaan tämän väitetyn lainvastaisen menettelyn johdosta. Myöskään viranhaltijan kääntyminen toimivaltaisen hallintoviranomaisen, kuten työsuojeluviranomaisen tai tasa-arvovaltuutetun toimiston, puoleen ei oikeutaisi päättämään virkasuhdetta.

Pykälän 3 momentin mukaan viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saisi irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Säännös olisi sinänsä uusi ja vastaisi työsopimuslain sääntelyä. Säännöstä olisi sovellettava yhdessä 5 momentin kanssa. Tämän mukaan mainittua velvollisuutta ei olisi, jos irtisanomisen perusteena on niin vakava virkasuhteeseen liittyvä rikkomus, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista. Varoituksen antamisen merkitys on siinä, että viranhaltija saa tiedon siitä, kuinka vakavana rikkomuksena työnantaja pitää hänen menettelyään. Varoitus on ennakkomuistutus siitä, millä tavoin työnantaja tulee reagoimaan varoituksessa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin toistuessa. Varoituksen tarkoituksena on antaa viranhaltijalle mahdollisuus korjata menettelynsä ja osoittaa siten, että edellytykset virkasuhteen jatkamiselle ovat olemassa. Jos viranhaltijan rikkomus on niin vakava, että hänen olisi ilman varoitustakin tullut ymmärtää menettelynsä moitittavuus, varoituksen antaminen ei olisi irtisanomisen edellytyksenä. Kun varoituksesta kurinpitoraangaistuksena on nykyisin luovuttu ja varoituksen antaminen liittyy käytännössä olennaisesti virkasuhteen päättämiseen, ei ehdotetun 3 momentin lisäksi ole katsottu tarpeelliseksi

ehdottaa lakiin erillistä kuntalain 45 §:n mukaisen kirjallisen varoituksen antamista koskevaa säännöstä.

Jäljempänä 36 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että työnantajan olisi vedottava irtisanomisperusteeseen kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun peruste tuli hänen tietoonsa. Jos viranhaltijalle on annettu varoitus, saman tai samantyyppisen rikkomuksen toistuessa irtisanomisperusteena voidaan vedota aiemmin annettuun varoitukseen, ellei varoituksen antamisesta ole kulunut niin pitkää aikaa, että sen olisi katsottava menettäneen merkityksensä. Aiemmin annetun varoituksen merkityksen lakkaamiselle ei voida esittää säädettäväksi täsmällistä määräaikaa, koska varoitusta koskeva säännös on tarkoitettu kokonaisuutena edellyttäväksi joustavaksi normiksi.

Työnantajan olisi jäljempänä ehdotetun 43 §:n mukaan aina ennen viranhaltijasta johtuvasta syystä tapahtuvaa irtisanomista kuuluttava viranhaltijaa irtisanomisen perusteena olevista seikoista. Samassa yhteydessä työnantajan olisi myös selvitetävä, olisiko irtisanominen vältettävissä siirtämällä viranhaltija nyt puheena olevan 35 §:n 4 momentin perusteella muuhun virkaan tai virkasuhteeseen. Muun työn tarjoamisvelvollisuus tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun viranhaltija ei enää kykene selviytymään työtehtävistään hänen työntekoaikojensa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Momentissa tarkoitettu työnantajan velvollisuus selvittää ja tarjota muuta virkaa tai virkasuhdetta irtisanomisen vaihtoehtona tulisi kysymykseen myös sellaisissa tapauksissa, joissa viranhaltijan velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti on ollut niin vähäistä, että sen ei voitaisi katsoa vaikuttavan virkasuhteen jatkamisen edellytyksenä olevaan luottamukseen. Viranhaltijalla tulee olla tarjottavan muun viran tai virkasuhteen edellyttämä kelpoisuus. Ehdotettua 4 momenttia ei tarvitsisi 5 momentin mukaan kuitenkaan soveltaa, jos irtisanomisen perusteena on niin vakava virkasuhteeseen liittyvä rikkominen, että kunnalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista.

36 §. *Viranhaltijasta johtuvaan irtisanomisperusteeseen vetoaminen.* Ehdotetun pykälän mukaan irtisanominen olisi tehtävä 35 §:ssä säädetyllä perusteella kohtuullisen

ajan kuluessa sitä, kun irtisanomisen peruste on tullut työnantajan tietoon. Pykälä on uusi, mutta vastaa nykyistä soveltamis- käytäntöä. Säännöksen sisältö vastaa työsopimuslain 9 luvun 2 §:n ja valtion virkamieslain 25 §:n 3 momentin säännöksiä.

Säännöksessä ei määriteltäisi aikaa täsmällisesti, vaan säännös ehdotetaan jätettäväksi joustavaksi, koska kohtuullinen aika voi vaihdella olosuhteista riippuen. Työnantajalla tulisi kuitenkin olla vähintään muutaman viikon harkinta-aika arvioida sitä, onko irtisanomiselle riittävät perusteet. Toisaalta viranhaltijan kannalta ei olisi kohtuullista vedota kuukausia aikaisemmin työnantajan tietoon tulleisiin seikkoihin. Työnantajan harkinta-aika alkaisi kulua yleensä siitä, kun irtisanomisesta päättävä työnantajan edustaja, yksittäinen viranhaltija tai monijäseninen toimielin, on riittävällä varmuudella saanut tiedon niistä tosiseikoista, joihin viranhaltija irtisanominen perustuu, ja jos syy on jatkuva, siitä kun syy on lakannut. Viranhaltijan esimiehen tai monijäsenisen toimielimen esittelijän olisi kohtuullisessa ajassa saatettava tietoonsa tulleet irtisanomiseen mahdollisesti vaikuttavat seikat toimivaltaisen päättävän viranomaisen tietoon.

37 §. *Taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet.* Taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita koskevat säännökset sisältyvät palvelussuhdeturvain 7 §:ään. Ehdotettu säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa säännöstä. Säännöstä on joiltakin osin tarkennettu huomioon ottaen työsopimuslaisissa tapahtuneet muutokset. Työsopimuslaissa taloudellisista ja tuotannollisista irtisanomisperusteista säädetään lain 7 luvun 3 §:ssä. Valtion virkamieslaissa vastaavista irtisanomisperusteista säädetään lain 27 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin taloudellisen ja tuotannollisen irtisanomisen perusteista.

Ilmaisulla "pysyvä" on korvattu voimassa olevan lain ilmaisu "muutoin kuin tilapäisesti" vain kielellisistä syistä tavoittelematta asiallisia muutoksia. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnan itsehallintoon kuuluu, että kunta voi itse ratkaista, millä tavoin sen järjestettävänä olevat tehtävät ja palvelut tuotetaan. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt teh-

tävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia tehtäviensä hoidon edellyttämiä palveluja muilta palvelujen tuottajilta. Kunta voi myös lakisääteisiä tehtäviä lukuun ottamatta itse päättää hoitamiansa tehtävien ja annettavien palvelujen laajuudesta ja tarvittaessa supistaa tai laajentaa niitä. Tehtävien ja palvelujen laadusta ja laajuudesta päättämiseen liittyy myös oikeus päättää toimintojen järjestämistavasta. Kunnan hallinnon tai tehtävien uudelleenjärjestely esimerkiksi taloudellisten tai organisatoristen syiden vuoksi voi merkitä tarvittavan henkilöstön määrän vähentämistä. Jos tehtävien uudelleenjärjestely merkitsisi viranhaltijan virantoimituspaikan muuttamista toiselle paikkakunnalle ja eikä viranhaltija perustellusta syystä siirry uudelle paikkakunnalle, viranhaltija voidaan irtisanoa 37 §:n perusteella. Kunta voi päätöksellään myös suunnata palvelutuotantoon uudella tavalla esimerkiksi lopettamalla jonkun palvelun tai supistamalla palvelun antamista tai ostamalla palvelun ulkopuoliselta palvelujen tuottajalta. Tällöin kunnalla voi olla 1 momentissa tarkoitettu peruste irtisanoa viranhaltija.

Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja ei saisi irtisanoa virkasuhdetta taloudellisista tai tuotannollisista syistä, vaikka viranhaltijalle määrätty tyotehtävät olisivatkin vähentyneet sekä olennaisesti että pysyvästi, vaan työnantajalla olisi pykälässä säädetty velvollisuus sijoittaa viranhaltija toiseen virkasuhteeseen tai ottaa sellaiseen työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä taikka kouluttaa uusiin tehtäviin. Säännöksen mukainen uudelleensijoitusvelvoite koskisi vain sellaisia virkasuhteita ja tyotehtäviä, joita kunnassa on jo olemassa. Sijoittaminen toiseen virkasuhteeseen edellyttäisi, että irtisanottava viranhaltija täyttää asianomaiset kelpoisuusvaatimukset. Viranhaltijalle tulisi tarjota ensisijaisesti sellaista virkaa tai virkasuhdetta, joka lähinnä vastaa hänen entistä virkasuhdettaan ja tämän jälkeen muuta virkasuhdetta, johon hän on ammattitaitonsa ja kykyjensä puolesta sopiva. Viranhaltijan tulee täyttää tarjottavan virkasuhteen kelpoisuusvaatimukset. Uudelleensijoittaminen työsuhteeseen edellyttäisi, että työsuhteeseen kuuluvat tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä.

Olellaisena poikkeamisena ei yleensä pidettäisi pelkästään sitä, että työsuhteeseen kuuluviin tehtäviin ei voi sisältyä julkisen vallan käyttämistä.

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 kyseen tulevan koulutuksen vastaanottamiseen. Työnantajan työn tarjoamis- ja koulutusvelvollisuus olisivat näin ollen osa irtisanomisperustetta; irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta harkittaessa tai arvioitaessa jälkikäteen tulisi ottaa huomioon sekä tarjolla olevan työn vähentymisen määrä ja kestoaika että työnantajan mahdollisuus tarjota viranhaltijalle muuta työtä ja tämän työn mahdollisesti edellyttämä koulutus tai perehdyttäminen, jos viimeksi mainitut olisivat tarpeen.

Pykälän 2 momentissa esitetään työsuopimuslakia vastaavasti edelleen säädettäväksi kahden esimerkin avulla, milloin taloudelliseksi ja tuotannolliseksi väitettyä irtisanomisperustetta ei ainakaan voida pitää asiallisena ja painavana. Momentin 1 kohdan mukaan asiallista ja painavaa taloudellista ja tuotannollista irtisanomisperustetta ei katsottaisi olevan, jos työnantaja on joko ennen virkasuhteen irtisanomista tai pian virkasuhteen päättymisen jälkeen ottanut uuden henkilön samankaltaisiin tehtäviin, joita irtisanottu on tehnyt, vaikka työnantajan toimintaedellytykset eivät vastaavana aikana ole muuttuneet. Ehdotus vastaa voimassa olevaa palvelussuhdeturvalakia ja työsuopimuslakia. Momentin 2 kohdassa esitetään säädettäväksi, että asiallista ja painavaa taloudellista ja tuotannollista irtisanomisperustetta ei olisi myöskään, jos tehtävien uudelleenjärjestelystä ei ole tosiasiallisesti aiheutunut työn vähentymistä. Jos esimerkiksi kone- ja laitehankinnoista tai muista työmenetelmien muutoksista ei olisi aiheutunut tehtävien vähentymistä tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, mutta muun muassa työn sisältö ja vaatavuus olisivatkin muuttuneet siten, että viranhaltijat eivät suoriutuisi siitä aikaisemmin valmiuksin, tulisi työnantajan yleensä kouluttaa viranhaltijat niin, että he voisivat jatkaa muuttuneissa tehtävissä.

38 §. *Erityinen irtisanomissuoja.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevaa palvelussuhde-turvalakia vastaavasti raskautteen ja perhepoliittisiin vapaisiin sekä viranhaltijayhdistyksen luottamusmiesten asemaan liittyvästä viranhaltijan erityisestä irtisanomissuojasta. Kuten nykyisinkin, raskauden ja perhepoliittisten vapaiden osalta viitattaisiin työsopimuslain vastaaviin säännöksiin. Asianomaiset säännökset sisältyvät työsopimuslain 7 luvun 9 §:ään.

Luottamusmiesten erityinen irtisanomissuoja koskevaa säännöstä on muutettu nykyiseen säännökseen verrattuna työsopimuslaissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Säännöksessä on erotettu toisaalta 35 §:n mukainen viranhaltijasta johtuvista perusteista tapahtuva irtisanominen ja toisaalta 37 §:n mukainen taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuva irtisanominen. Ensimmäisessä tapauksessa irtisanominen edellyttäisi irtisanomisperusteen olemassaolon lisäksi luottamusmiehen edustamien viranhaltijoiden ja työntekijöiden enemmistön suostumusta. Luottamusmiehen virkasuhteen purkamisen määräytyisi 41 §:n mukaan. Irtisanominen taloudellisella ja tuotannollisella perusteella puolestaan edellyttäisi, että viranhaltijan työ kokonaan päättyy eikä hänelle voida järjestää muuta työtä, joka vastaa hänen ammattitaitoaan, tai kouluttaa häntä muuhun työhön 37 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

39 §. *Irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen yhteydessä.* Säännös olisi uusi ja liittyisi lakiehdotuksen 25 §:n liikkeen luovutusta koskevaan säännökseen. Säännös vastaisi työsopimuslain 7 luvun 5 §:n säännöstä.

Säännös koskisi sekä työnantajan että viranhaltijan irtisanomisoikeutta 25 §:ssä tarkoitetun liikkeen luovutuksen yhteydessä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin luovutuksensaajan irtisanomisoikeudesta ja 2 momentissa viranhaltijan oikeudesta irtisanoa virkasuhde sen kestoajasta riippumatta erityistä irtisanomisaikaa noudattaen. Luovutuksensaaja ei saisi irtisanoa virkasuhdetta pelkästään 25 §:ssä tarkoitetun liikkeen luovutuksen perusteella. Ehdotettu säännös ei estä irtisanomisia työvoimatarpeen muutoksiin johtavista taloudellisista, teknisistä tai organisatorisista syistä. Liikkeen luovutuksen yhteydessä sekä luovuttajalla että luovutuk-

sensaajalla on irtisanomisoikeus ainoastaan, jos siihen on 35 §:ssä tarkoitettu viranhaltijan henkilöön liittyvä irtisanomisperuste tai 37 §:ssä tarkoitettu taloudellinen tai tuotannollinen peruste.

Pykälän 2 momentissa olevaa viranhaltijan irtisanomisaikaa koskevaa erityissäännöstä sovellettaisiin sekä toistaiseksi voimassa olevissa että määräaikaissa virkasuhteissa. Momentin mukaan viranhaltija saisi muutoin sovellettavasta irtisanomisajasta riippumatta liikkeen luovutuksen yhteydessä irtisanoa virkasuhteen päättymään luovutuspäivästä, jos hän on saanut tiedon luovutuksesta työnantajalta tai liikkeen uudelta haltijalta viimeistään kuukautta ennen luovutuspäivää. Jos viranhaltijalle on annettu tieto luovutuksesta myöhemmin, hän saisi käyttää irtisanomisoikeuttaan vielä luovutuspäivän jälkeen, viimeistään kuitenkin kuukauden kuluessa saatuaan tiedon luovutuksesta. Säännöksen mukaan virkasuhde päättyisi aikaisintaan luovutushetkellä, jolloin virkasuhteen toinen osapuoli eli työnantaja vaihtuu.

40 §. *Irtisanomisaika.* Virkasuhteen irtisanomisajoista säädetään nykyään palvelussuhdeturvalain 9 §:ssä. Voimassa olevissa virkaehtosopimuksissa on sovittu irtisanomisajoista palvelussuhdeturvalain säännöksistä poikkeavasti. Virkaehtosopimusten irtisanomisajat noudattavat työsopimuslaissa säädetyjä irtisanomisaikoja sillä poikkeuksella, että virkaehtosopimuksissa ja palvelussuhdeturvalain 9 §:n 2 momentissa on väliaikaisen viranhaltijan osalta erityiset lyhyet irtisanomisajat. Valtion virkamiesten irtisanomisajoista on säädetty virkamieslain 30 §:ssä ja voimassa olevassa virkaehtosopimuksessa.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi irtisanomisajoista työsopimuslaissa tapahtunut kehitys huomioon ottaen työsopimuslaissa säädetyt ajat vastaavasti. Yhdenvertaisuuden vuoksi ja käytännön syistä ei ole tarkoituksenmukaista, että eri henkilöstöryhmillä olisi palvelussuhteen lajin perusteella eri pituiset irtisanomisajat. Koska tässä lakiehdotuksessa on luovuttu väliaikaisen viranhaltijan käsitteestä, ei pykälään ehdoteta otettavaksi nykyisiä säännöksiä vastaavaa erillistä säännöstä väliaikaisten viranhaltijoiden irtisanomisajoista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan kuitenkin

kin nykyisestä sääntelystä poiketen säädettäväksi, että sellaisen viranhaltijan, jonka nimittäminen kuuluu valtuustolle, irtisanoutuessa irtisanomisaika olisi kaksi kuukautta. Säännös koskisi lähinnä kunnanjohtajaa ja muita kunnan ylimpiä viranhaltijoita, joiden osalta momentissa muutoin säädetyt lyhyet irtisanomisajat voivat monissa tapauksissa olla liian lyhyet ottaen huomioon viranhaltijoiden asema ja sen merkitys kunnan toiminnan kannalta. Näidenkin viranhaltijoiden osalta olisi mahdollista viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella noudattaa lyhyempääkin irtisanomisaikaa pykälän 3 momentin perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, mistä ajankohdasta irtisanomisaika lasketaan alkavaksi. Säännöksen mukaan irtisanomisaika alkaisi kulua sitä päivää seuraavasta päivästä, jona irtisanominen on annettu tai saatettu tiedoksi. Viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella voitaisiin noudattaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettua lyhyempää irtisanomisaikaa.

41§. *Virkasuhteen purkaminen.* Virkasuhteen purkamista koskeva säännös on voimassa olevassa palvelussuhdeturvalaissa. Työsuhteen purkamista koskevat säännökset ovat työsopimuslain 8 luvussa ja valtion virkamiesten virkasuhteen purkamista koskevat säännökset valtion virkamieslain 33 ja 34 §:ssä. Lakiehdotuksen 41 § koskisi perusteita, joita työnantajan on noudatettava purkaessaan virkasuhteen. Ehdotuksen 42 §:ssä säädettäisiin purkamisoikeuden raukeamisesta. Menettelytavoista, joita olisi noudatettava virkasuhdetta purettaessa, säädettäisiin lakiehdotuksen 43 §:ssä.

Pykäläesitys vastaa voimassa olevan työsopimuslain sääntelyä siltä osin kuin kysymys on työnantajan oikeudesta purkaa virkasuhde. Lakiehdotuksen mukaan virkasuhteen purkaminen edellyttäisi erittäin painavaa syytä. Kun irtisanomisperusteen tulisi lakiehdotuksen 35 §:n mukaan olla asiallinen ja painava, sanavalinta osoittaisi näin jo suoraan, että purkamisperusteen tulee olla irtisanomisperustetta painavampi. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa purkamisperusteita koskevaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Pykälässä ehdotetaan luovuttavaksi voi-

massa olevan palvelussuhdeturvalain 11 §:ssä säädetyistä viranhaltijan purkamisoikeudesta ja siihen liittyvästä purkamisperusteiden esimerkkiluettelosta. Viranhaltijan purkamisoikeudella ei ole juurikaan käytännön merkitystä. Myöskään valtion virkamieslaissa ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää virkamiehen purkamisoikeudesta. Tältä osin nyt ehdotettu sääntely vastaisi siis valtion virkamieslain mukaista sääntelyä.

Virkasuhteen purkamisperusteesta säädettäisiin 41 §:ssä ainoastaan yleissäännöksellä. Virkasuhteen päättäminen ilman irtisanomisaikaa on virkasuhteen poikkeuksellinen päättämiskeino. Virkasuhteen purkaminen voi koskea sekä toistaiseksi voimassa olevaa virkasuhdetta että määräaikaista virkasuhdetta. Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja saisi purkaa virkasuhteen, jos viranhaltija rikkoo tai laiminlyö virkasuhteesta tai laista taikka määräyksistä johtuvia, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavia velvoitteitaan niin vakavalla tavalla, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa. Pykälän 1 momentin mukaan työnantajalla voisi olla oikeus purkaa virkasuhde esimerkiksi silloin, kun viranhaltija välinpitämättömyydellään vaarantaa työturvallisuutta työpaikalla, esiintyy siellä päihtyneenä tai vastoin kieltoa käyttää siellä päihdyttäviä aineita. Joissakin poikkeuksellisissa tapauksissa myös virkasuhteen kannalta epäasianmukainen käyttäytyminen vapaa-aikana voisi merkitä purkamisperusteen täyttymistä. Jos viranhaltija syyllistyisi vapaa-aikanaan sellaiseen rikolliseen tekoon tai käyttäytymiseen, joka vakavalla tavalla heikentäisi osapuolten välistä luottamusta tai muutoin vaikuttaisi olennaisella tavalla virkasuhteesta johtuvien velvoitteiden täyttämiseen, purkamisperuste voisi täytyä.

Lakiehdotukseen ei esitetä otettavaksi työ-sopimuslain 8 luvun 3 §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan työnantaja saa käsitellä työsuhdetta purkautuneena poissaolon alkamisesta lukien, jos työntekijä on ollut poissa työstä vähintään seitsemän päivää ilmoittamatta sinä aikana työnantajalle pätevää syytä poissaololleen. Vaikka vastaavaa säännöstä ei lakiesitykseen sisällykään, tämä ei merkitse sitä, että viranhaltijalla olisi oikeus olla

pätevää syytä ilmoittamatta poissa virantoimituksesta. Viranhaltijan luvatonta poissaoloa virantoimituksesta arvioidaan yleisten 35 §:ssä tai 41 §:ssä säädettyjen irtisanomis- tai purkamisperusteiden perusteella.

Purkamisperusteen edellytyksenä olevan veloitteen laiminlyönnin tai rikkomisen vakavuutta kuvattaisiin säännöksessä niin, että työnantajalta ei voitaisi viranhaltijan menettelyn johdosta edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa. Pykälässä olevalla viittauksella irtisanomisajkaan osoitettaisiin, että perusteen tulee olla irtisanomisperustetta painavampi. Kuten lakiehdotuksen 35 §:ssä tarkoitetun irtisanomisperusteen riittävyttä harkittaessa, myös purkamisperusteen täyttymistä tulisi harkita kokonaisarviolla, jolloin huomioon olisi otettava muun muassa virkasuhteen erityispiirteet kussakin tapauksessa. Purkamisoikeutta kokonaisuutena arviotaessa tulee ottaa huomioon virkasuhteen luonne julkisen vallan käyttämiseen liittyvänä palvelussuhteena ja siihen näin ollen liittyvä julkisen hallinnon laillisuuden, tasapuolisuuden ja julkisen toiminnan luotettavuuden vaatimuksen korostuminen.

42 §. *Purkamisoikeuden raukeaminen.* Pykälässä säädettäisiin purkamisoikeuden vanhentumisesta, josta on säädetty voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 12 §:ssä. Työsopimuslain vastaava säännös on lain 8 luvun 2 §:ssä ja valtionhallinnon osalta valtion virkamieslain 34 §:ssä. Ehdotettu pykälä vastaa voimassa olevaa palvelussuhdeturvalain säännöstä. Säännöksessä on kuitenkin huomioitu purkamiseen käytettävän ajan pidentyminen työsopimuslaissa tapahtuneen muutoksen tavoin.

Pykälän mukaan purkamisoikeus raukeaisi, jos virkasuhdetta ei pureta 14 päivän kuluessa siitä, kun työnantaja saa tosiasioihin perustuvan tiedon purkamisen perusteena olevista syistä. Määräaika laskettaisiin purkamisen perusteena olevan teon tai laiminlyönnin tapahtumahetkestä tai jos työnantaja saisi tiedon tapahtuneesta vasta myöhemmin, tosiasioiden selviämishetkestä. Jos perusteena olisi pitemmän aikaa jatkunut purkamiseen oikeuttava toiminta, purkamisoikeus raukeaisi 14 päivän kuluttua siitä, kun syy lakkaaminen tuli työnantajan tietoon.

Jos purkamisesta päättää viranhaltija, 14 päivän aika alkaisi kulua siitä, kun peruste on tullut hänen tietoonsa. Jos taas päätösvalta purkamisesta kuuluu monijäseniselle toimielimelle, on purkamista koskeva esitys toimitettava toimielimelle 14 päivän kuluessa siitä, kun asianomainen esittelijä on saanut asiasta tiedon. Mikäli purkamisperuste tulee muun työnantajan edustajan tietoon, on tämän saatettava asia esittelijän tietoon viipymättä. Toimielimen on saatuaan asiaa koskevan esityksen, käsiteltävä asia ilman aiheetonta viivytystä. Purkamisoikeus voi raueta ennen 14 päivän määräajan umpeen kulumista, jos purkamisen peruste menettää merkityksensä sitä ennen esimerkiksi työnantajan anteeksiannon johdosta. Purkamismenettelylle varatun 14 päivän aikana työnantajan tulisi varmistua perusteena olevien tosiasioiden paikansapitävyydestä sekä arvioida menettelyn vaikutukset virkasuhteen jatkamisedellytyksiin.

Pykälän toisessa virkkeessä säädettäisiin purkamisoikeuden raukeamisesta tapauksissa, joissa purkamisen estyy pätevän syy vuoksi. Tällöin purkamisen saisi toimittaa vielä 14 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta. Virkasuhteen purkamisen säädettyä määräaika myöhemmin olisi mahdollista ainoastaan, jos purkamisen toimittaminen on estynyt pakottavasta syystä. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi, jos päätösvalta purkamista koskevassa asiassa on yksittäisellä viranhaltijalla ja tämä on äkillisesti sairastunut. Vaikka purkamisperusteeseen ei olisi vedottu pykälässä tarkoitetun 14 päivän kuluessa, peruste ei menettäisi kokonaan merkitystään. Työnantaja voisi vedota siihen irtisanomisperusteena lakiehdotuksen 36 §:ssä tarkoitetun kohtuullisen ajan kuluessa, joka olisi siis pitempi aika kuin purkamisperusteeseen vetoamiselle ehdotettu 14 päivän aika.

43 §. *Virkasuhteen päättämismenettely.* Virkasuhteen päättämismenettelyä koskevat säännökset sisältyvät voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 13 §:ään. Valtion virkamiehiä koskevat säännökset ovat valtion virkamieslaissa ja -asetuksessa ja työsopimuksen päättämismenettelyä koskevat säännökset työsopimuslain 9 luvussa.

Pykälässä 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 13 §:n

1 momenttia vastaavasti työnantajan velvollisuudesta kuulla viranhaltijaa virkasuhteen päättämisen syistä ennen virkasuhteen irtisanomista tai ehdotuksen 8 tai 41 §:n mukaista purkamista. Säännös edellyttäisi kuulemismahdollisuutta, jolla tarkoitetaan viranhaltijan oikeutta saada tiedot perusteista ja oikeutta esittää asiassa oma kantansa. Säännös ei sen sijaan sisältäisi neuvotteluvaihtoa työnantajalle. Riittävää olisi, että työnantaja varaisi viranhaltijalle tosiasiallisen mahdollisuuden tulla kuulluksi. Säännös ei myöskään edellyttäisi, että viranhaltija tosiasiaisesti käyttäisi hyväkseen hänelle varatun mahdollisuuden tulla kuulluksi. Kuuleminen voi olla joko kirjallista tai suullista kuulemistä.

Viranhaltijalla olisi oikeus käyttää kuulemisessa avustajaa, joka voisi olla esimerkiksi luottamusmies, lakimies tai työtoveri. Viranhaltijalla on yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti myös oikeus valtuuttaa toinen käyttämään oikeuksia puolestaan. Tästä mahdollisuudesta olisi myös ilmoitettava viranhaltijalle. Kuulemiselle ei säädettäisi mitään täsmällistä määräaika. Viranhaltijalla tulisi olla kohtuullinen valmistautumisaika ennen kuulemistä, jotta hänellä olisi mahdollisuus esittää perusteltu näkemyksensä asiassa ja hankkia itselleen halutessaan avustaja taikka asiamies.

Virkasuhteen päättäminen perustuu siitä tehtävään hallinnolliseen päätökseen. Pykälän 1 momentin mukaan irtisanomista tai purkamista koskeva päätös on merkittävä pöytäkirjaan. Pöytäkirjan pitämisestä on säännökset kuntalain 62 §:ssä. Päätöksestä olisi ilmentävä päätös perusteluineen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin virkasuhteen irtisanomista tai purkamista koskevan päätöksen tiedoksi antamisesta. Kuten nykyisinkin, päätös tulisi antaa tiedoksi viranhaltijalle henkilökohtaisesti. Päätös olisi mahdollista toimittaa myös kirjeitse, mikäli päätöksen antaminen henkilökohtaisesti ei ole mahdollista. Voimassaolevasta laista poiketen myös purkamista koskeva päätös voitaisiin esityksen mukaan antaa tiedoksi kirjeitse. Tältä osin muutos vastaa työsopimuslain 9 luvun 4 §:n sääntelyä. Päätöksen tiedoksi antaminen kirjeitse vastaisi myös kuntalain 95 §:n sääntelyä kunnallisten päätösten tiedoksi antamisesta asianosaiselle. Ottaen

huomioon kunnallisen päätöksenteon erityisluonne työsopimuslain mukaista sähköistä tiedoksiantomahdollisuutta ei kuitenkaan ehdoteta otettavaksi säännökseen.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan voimassaolevaa palvelussuhdeturvalakia vastaavasti säädettäväksi kirjeitse tapahtuvaa tiedoksi antamista koskevasta olettamasta, jonka mukaan päätöksen katsottaisiin tulleen viranhaltijan tietoon viimeistään seitsemäntenä päivänä sen päivän jälkeen, kun päätös on jätetty postin kuljetettavaksi. Viranhaltijan ollessa vuosilomalla tai työajan tasoittamisesta johtuvalla vähintään kahden viikon pituisella vapaa-ajalla katsottaisiin virkasuhteen päättäminen toimitetuksi kuitenkin aikaisintaan loman tai vapaa-ajan päättymistä seuraavana päivänä. Voimassaolevan palvelussuhdeturvalain säännöksestä poiketen olettama koskisi 2 momenttiin ehdotetun purkamista koskevan muutoksen johdosta myös purkamista koskevan päätöksen tiedoksisaamista.

Pykälän 4 momentti olisi uusi säännös. Säännös liittyy 2 momentin säännökseen virkasuhteen purkamista koskevan päätöksen tiedoksi antamisesta kirjeitse. Säännöstä tarvittaisiin, koska virkasuhteen purkaminen koeaikana lakiehdotuksen 8 §:n perusteella tai purkaminen 41 §:n perusteella on sidottu määräaikaan. Purkamisperusteeseen katsottaisiin 4 momentin perusteella vedotun säädetyssä määräajassa, jos ilmoitus purkamisesta on tuon ajan kuluessa jätetty postin kuljetettavaksi. Purkamisilmoituksen vetoavalla on näyttövelvollisuus ilmoituksen lähettämisestä ja tämän vuoksi kirjeitse lähetettävässä ilmoitus olisi suotavaa toimittaa kirjattuna. Säännös vastaa työsopimuslain vastaavaa säännöstä.

44 §. *Virkasuhteen jatkuminen.* Virkasuhteen jatkumista koskeva säännös on voimassaolevan palvelussuhdeturvalain 14 §:ssä. Pykäläesitys vastaa voimassaolevaa säännöstä lukuun ottamatta 3 momenttia, joka olisi uusi.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säilytettäväksi niin sanottu jatkuvuusperiaate, jonka mukaan viranhaltijan virkasuhde palautuu ja viranhaltijalla on oikeus palata virkaansa, jos virkasuhteen päättymistä koskeva päätös kumotaan oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta. Jatkuvuusperiaate olisi voimassa

niissä tapauksissa, joissa viranhaltijan irtisanomista tai virkasuhteen purkamista koskeva päätös on lainvoimaisella päätöksellä kumottu laissa säädettyjen irtisanomis-, purkamis- tai purkautumisperusteiden vastaisena. Jatkuvuusperiaate merkitsee sitä, että viranhaltijalla on oikeus palata virkaansa. Viranhaltijan ansioiden korvaamisesta näissä tapauksissa säädettäisiin erikseen 45 §:ssä.

Säännöksellä turvattaisiin viranhaltijan oikeusturva ja virassapysymisoikeus tilanteissa, joissa viranhaltijan irtisanomiselle tai virkasuhteen purkamiselle ei ole ollut laissa säädettyä perustetta. Jatkuvuusperiaatetta noudatetaan myös, jos 7 §:n 3 momentin mukainen päätös ehdollisesti tehdyn virkaanottamispäätöksen raukeamisesta kumotaan. Viranhaltijan oikeusturvan ei sen sijaan voida katsoa edellyttävän, että virkasuhteen jatkuvuuden tulisi koskea sellaisia tapauksia, joissa virkasuhteen irtisanomisessa tai purkamisessa on tapahtunut pelkästään menettelyvirhe, jos toimenpiteen materiaaliset perusteet ovat olemassa. Tämän vuoksi ehdotetaan voimassaolevaa sääntelyä vastaavasti pykälän 2 momentissa säädettyväksi, että virkasuhteen jatkuvuusperiaate ei olisi voimassa niissä tapauksissa, joissa irtisanomista tai purkamista koskeva päätös on kumottu muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella. Tällaisia perusteita voivat olla päätöksenteossa tapahtunut kuulemisvirhe, esteellisyys tai muu muotovirhe. Jos kunnan toimivaltainen viranomaislain näissä tapauksissa uudella ja lainvoimaisella 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 irtisanomisajan kuluttua ja viranhaltijalla olisi oikeus saada muun muassa irtisanomisajan palkka virkaehtosopimuksen mukaisesti.

Pykälän 3 momentti olisi uusi. Säännös liittyy lakiehdotuksen 51 §:ään, jonka mukaan tuomioistuimen tulisi virkasuhteen purkamista koskevassa valitusasiassa tutkia irtisanomisperusteiden olemassaolo, mikäli 41 §:n mukaiset purkamisperusteet eivät täyty. Irtisanomisperusteiden tutkiminen edellyttää, et-

tä sitä erikseen vaaditaan. Mikäli tuomioistuin tällöin katsoo, että kunnalla on ollut lakiehdotuksen 35 §:ssä säädetty irtisanomisperuste, ei virkasuhde ehdotetun 3 momentin mukaan palautuisi. Koska kysymys näissä tapauksissa on alun perin ollut virkasuhteen purkamisesta, ei viranhaltija ole saanut irtisanomisajan palkkaansa, ehdotetaan säädettyväksi, että työnantajan on maksettava viranhaltijalle irtisanomisajan palkka.

45 §. *Menetettyjen ansioiden korvaaminen.* Säännös olisi uusi. Säännös koskisi viranhaltijan oikeutta saada korvaus virkasuhteen lainvastaisen päättämisen johdosta menettämästään ansiosta, siitä tehtäviä vähennyksiä sekä lainvastaisen virkasuhteen päättämisen huomioon ottamista viranhaltijan eläketurvassa. Sääntely perustuu voimassaolevan palvelussuhdeturvalain säännösten soveltamista koskevaan oikeuskäytäntöön sekä työ-sopimuslaissa tapahtuneeseen kehitykseen.

Pykälän 1 momentissa on ansioiden korvaamista koskeva perussäännös. Sen mukaan viranhaltijalla olisi oikeus saada lainvastaisen virkasuhteen päättämisen johdosta menettämänsä säännöllisen työajan ansio. Säännöllisen työajan ansio ei sisällä esimerkiksi ylityö- tai varallaolokorvauksia. Opetusvelvollisuustyöajassa olevan opettajan säännöllisen työajan ansioon kuuluvat ylituntipalkkiot. Oikeus korvauksen saamiseen koskisi vain lain 45 §:n 1 momentissa säädettyjä tilanteita, joissa virkasuhteen päättymisen on kumottu lainvoimaisella päätöksellä sillä perusteella, että asiassa ei ole ollut laissa säädettyä irtisanomis- tai purkamisperustetta. Menetetyn ansion korvaaminen edellyttää momentin mukaan edelleen sitä, että viranhaltija toimittaa pykälän 2 momentissa tarkoitetun selvityksen työnantajalle.

Viranhaltija on voinut irtisanomisensa jälkeen olla muun työnantajan palveluksessa tai ammatinharjoittajana taikka muutoin ansaita palkka tai muita tuloja. Viranhaltija on toisaalta voinut saada vastaavalta ajalta työttömyyskorvauksia tai sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa. Koska virkasuhteen palautumisen ja menetettyjen ansioiden korvaamisen tulisi johtaa tilanteeseen, jossa viranhaltija on taloudellisestikin samassa asemassa kun ilman palvelussuhteen päättymistä, ehdotetaan säädettyväksi mainittujen palkka ja

muiden etujen huomioon ottamista vähennyksenä korvattavasta ansiosta. Palkka- ja vastaavat tulot vähennettäisiin siltä osin kuin ne ovat vastaavasti säännöllisen työajan ansiota tai sitä vastaavaa tuloa, jota viranhaltija ei virassa ollessaan olisi ansainnut. Työttömyyspäivärahat ja sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat vähennettäisiin kokonaisuudessaan. Työttömyyspäivärahan vähentäminen ei johtaisi siihen, että työnantaja hyötyisi vähentämisestä, koska pykälän 3 momentin perusteella työnantajan olisi tilitettävä vähennetty osuus työttömyysvakuutusrahastolle ja asianomaiselle työttömyyskasalle. Sairausvakuutuslain mukaisten päivärahojen vähentäminen ei puolestaan myöskään johda työnantajan aseman muuttumiseen, koska mainitut päivärahat olisi joka tapauksessa maksettu työnantajalle, jos viranhaltijan virkasuhdetta ei olisi päätetty.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi selvyyden vuoksi viranhaltijan velvollisuudesta toimittaa työnantajalle luotettava selvitys 1 momentissa tarkoitetuista ansiosta ja korvauksista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta tilittää 1 momentin perusteella vähennetyt työttömyyspäivärahat asianomaisille tahoille. Säännös vastaisi pääosin työsopimuslain mukaista sääntelyä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi viranhaltijan eläke-etujen määräytymisestä. Sääntely on tarpeen viranhaltijan eläke-etujen turvaamiseksi virkasuhteen päättymistä koskevan päätöksen tultua kumotuksi 45 §:n 1 momentissa säädetyissä tilanteissa. Virkasuhteen palautuminen ei saisi johtaa viranhaltijan aseman heikentymiseen myöskään eläke-etujen osalta. Eläke-etujen määräytymistä koskevan säännöksen sisällyttäminen tähän lakiin on perusteltua sen vuoksi, että asia koskee tässä laissa säädettyä erityistilannetta.

Momentissa säädettäisiin ensinnäkin siitä, että eläke-etuja määrättäessä, eläkkeeseen vaikuttavaksi palkkatuloksi katsottaisiin 1 momentissa tarkoitettu ansio vähennettynä 1 momentissa tarkoitettussa muussa palvelussuhteessa, ammatinharjoittajana tai yrittäjänä ansaitulla tulolla. Kun mainitut tulot katsotaan eläketuloksi muun eläkelainsäädännön perusteella, säännös merkitsee sitä, ettei näitä

tuloja katsottaisi eläkkeeseen vaikuttavaksi palkkatuloksi kunnallisessa eläkejärjestelmässä. Viranhaltija saisi näistä tuloista eläkettä asianomaisen järjestelmän mukaan. Sen sijaan vähennyksenä ei otettaisi huomioon 1 momentissa tarkoitettuja päivärahoja tai työmarkkinatukea.

Jotta viranhaltija ei myöskään eläkeoikeuden kuten esimerkiksi eläkeiän suhteen joutuisi epäedulliseen asemaan lainvastaisen virkasuhteen päättämisen johdosta, ehdotetaan 4 momentissa lisäksi säädettäväksi, että viranhaltijan katsotaan näissä tilanteissa olleen eläkeoikeutta määrättäessä jatkuvassa virkasuhteessa. Säännöksellä voi olla merkitystä silloin kun eläketapahtuma sattuisi sellaisena aikana, jona virkasuhde on lainvastaisesti päätetty.

46 §. *Irtisanotun viranhaltijan takaisinottaminen.* Irtisanotun viranhaltijan takaisinottamista koskeva säännös sisältyy voimassa olevan palvelussuhdeturvain 15 §:ään. Työsopimuslain vastaava säännös on lain 6 luvun 6 §:ssä. Valtion virkamieslaissa asiasta on säädetty 32 §:ssä.

Ehdotuksen 1 momentin säännös velvoitaisi työnantajaa tarjoamaan taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanotulle toistaiseksi voimassa olleessa virkasuhteessa olleelle viranhaltijalle uutta virkaa tai virkasuhdetta, mikäli kunta tarvitsee yhdeksän kuukauden kuluessa uusia viranhaltijoita palvelukseensa. Säännös vastaa voimassaolevaa sääntelyä.

Pykälässä tarkoitettua tarjoamisvelvollisuuden yhdeksän kuukauden määräaika vastaa työsopimuslain määräaika ja se laskettaisiin virkasuhteen päättymisestä. Tarjoamisvelvollisuus koskisi vain tehtäviltään samankaltaista virkasuhdetta. Työtä voitaisiin yleensä pitää samankaltaisena, jos se muistuttaa viranhaltijan aikaisempia työtehtäviä ja viranhaltijalla on sellainen ammattitaito, koulutus ja aikaisempi työkokemus, että hänenlaisensa viranhaltijan voitaisiin olettaa tulevan valituksi kyseiseen virkasuhteeseen, jos muita hakijoita ei olisi ja jonka kelpoisuusvaatimukset irtisanottu viranhaltija täyttää. Tehtävänimikkeillä ei sinänsä olisi ratkaisevaa merkitystä arviota tehtäessä.

Tarjoamisvelvollisuus ei koskisi työsuhteen työn eikä enintään kuuden kuukauden pituisen virkasuhteen tarjoamista. Tarjoamis-

velvollisuus ei myöskään koskisi tilannetta, jossa viranhaltija on irtisanottu viranhaltijasta johtuvista syistä tai virkasuhde on purettu. Työnantaja täyttäisi pykälän mukaisen velvollisuutensa tiedustelemalla paikallisesta työvoimatoimistosta, onko irtisanottuja viranhaltijoita hakemassa työtä sen välityksellä. Paikallisella työvoimatoimistolla tarkoitettaisiin sen paikkakunnan työvoimatoimistoa, jonka alueella työtä on tarjolla.

Lakiehdotuksen 25 §:n mukaan työnantajan luovuttaessa liikkeensä vain luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle. Koska velvollisuus tarjota työtä irtisanotulle viranhaltijalle koskee virkasuhteen päättymisen jälkeistä aikaa, takaisinottovelvollisuus ei siirtyisi mainitun säännöksen perusteella silloin, kun irtisanotun viranhaltijan virkasuhde on päätynyt jo ennen luovutushetkeä. Ei voida kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisena, että tällaiset tilanteet jäisivät takaisinottovelvollisuuden ulkopuolelle. Tämän vuoksi ehdotetaan pykälän 1 momenttiin otettavaksi erityissäännös, jonka mukaan 1 momentissa säädetty velvollisuus koskee vastaavasti myös liikkeen luovutussensaaajaa silloin, kun luovuttaja on irtisanonut viranhaltijan virkasuhteen päättymään ennen luovutushetkeä.

Viranhaltijalla olisi pykälän 2 momentin mukaan oikeus vaatia vahingonkorvausta, jos kunta on laiminlyönyt 1 momentin mukaisen velvollisuutensa. Viranhaltijan vaatimus käsiteltäisiin lakiehdotuksen 57 §:n perusteella hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

9 luku. **Virantoimituksesta pidättäminen**

Virantoimituksesta pidättämisestä säädetään nykyään kuntalain 47 §:ssä ja palvelussuhdeturvalain 20 §:ssä. Nyt ehdotettavassa laissa ryhmiteltäisiin virantoimituksesta pidättämistä koskevat aineelliset säännökset ehdotuksen 47 §:ään, menettelyä koskevat säännökset ehdotuksen 48 §:ään ja pidättämisperusteiden uudelleenarvioimista koskevat säännökset uuteen 49 §:ään.

47 §. *Virantoimituksesta pidättäminen.* Pykälän 1 momentti koskisi virantoimituksesta pidättämistä tilanteessa, jossa on kyse viran-

haltijan menettelystä virantoimituksessa. Pykälän 2 momentti koskisi tilannetta, jossa on kyse viranhaltijan menettelystä virantoimituksen ulkopuolella. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin muista virantoimituksesta pidättämistä koskevista tilanteista, joissa on kyse viranhaltijasta itsestään johtuvasta syystä ilman, että viranhaltijan voidaan katsoa syyllistyneen rikokseen tai velvollisuksiensa vastaiseen menettelyyn.

Virantoimituksesta pidättämistä koskevia perusteita ei ole katsottu aiheelliseksi ehdottaa muutettavaksi siitä, mitä ne voimassa olevan lainsäädännön mukaan ovat.

Ehdotuksen 1 momentin mukaan jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuksiensa vastaisesti, hänet voitaisiin pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta. Säännös vastaa voimassa olevaa kuntalain 47 §:n 1 momentin säännöstä.

Jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella, hänet voitaisiin 2 momentin mukaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta, jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtävänsä. Säännös vastaa voimassa olevan kuntalain 47 §:n 3 momentin säännöstä.

Ehdotuksen 3 momentin mukaan muussa kuin 1 ja 2 momenteissa tarkoitettussa tilanteessa viranhaltija voitaisiin 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. Säännös vastaa palvelussuhdeturvalain 20 §:n säännöstä. Ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettua tilanteesta voisi olla kyse esimerkiksi silloin, jos viranhaltija kieltäytyy antamasta työnantajalle tehtävän hoitamisen terveydelisiä edellytyksiä koskevia tietoja työ- ja toimintakykynsä selvittämiseksi tai osallistumaan terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin tai tutkimuksiin, vaikka hänellä olisi tämän lain 19 §:n tai muun lain mukaan sitä koskeva velvollisuus.

Virantoimituksesta pidättäminen ei ole

mahdollista silloin, kun viranhaltijan viran-toimitus on jo keskeytynyt hänelle myönne-tyt vuosiloman tai virkavapauden vuoksi.

48 §. *Virantoimituksesta pidättämisessä noudatettava menettely.* Voimassa olevan kuntalain 47 §:n mukaan kunnanhallitus voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää viranhaltijan virastaan. Kunnanjohtajan virasta pidättämisestä päättää valtuusto. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja.

Nyt ehdotettavan pykälän mukaan viran-toimituksesta pidättämisessä noudatettaisiin pääpiirteissään voimassaolevaa menettelyä. Pidättämistoimi on kuitenkin luonteeltaan sellainen, että se vaatii nopeaa päätöksente-koa. Säännösehdoituksessa on myös otettu huomioon se, että kunnat ovat kooltaan ja or-ganisaatioiltaan erilaisia. Näistä syistä ehdo-tetaan, että virasta pidättämisestä päättäisi kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty muu toimielin. Kunnanjohtajan virasta pidät-tämisestä päättäisi kuitenkin edelleen val-tuusto.

Nyt ehdotettavan säännöksen mukaan kun-nanjohtajan virasta pidättämisestä voisi väli-aikaisesti päättää edelleen valtuuston puheen-johtaja, mutta muiden viranhaltijoiden osalta väliaikaisen päätöksen voisi tehdä kunnan-johtaja tai muu hallintosäännössä määrätty johtava viranhaltija. Esimerkiksi suurimmis-sa kaupungeissa voitaisiin hallintosäännössä siirtää oikeus väliaikaisesti päättää muiden viranhaltijoiden kuin kaupunginjohtajan vi-rasta pidättämisestä esimerkiksi apulaiskau-punginjohtajalle tai toimialajohtajalle. Häntä koskevasta virasta pidättämisestä päättäisi väliaikaisesti kaupunginjohtaja.

Edellä ehdotetun 1 §:n 3 momentin mukaan se, mitä tässä laissa säädetään kunnasta, kos-kisi myös kuntayhtymää. Kuntayhtymän joh-tavaan viranhaltijaan ei kuitenkaan sovelleta suoraan esimerkiksi kunnanjohtajaa koskevia säännöksiä, ellei niin nimenomaisesti sääde-tä. Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan vi-rasta pidättämisestä on siten tarpeen säätää erikseen. Sen vuoksi ehdotetaan 2 momentis-sa säädettäväksi, että kuntayhtymän johtavan viranhaltijan virasta pidättämisestä päättäisi kuntayhtymän ylin toimielin. Ennen kuntayh-tymän ylimmän toimielimen kokousta voisi

kuntayhtymän johtavan viranhaltijan virasta pidättämisestä väliaikaisesti päättää kuntayh-tymän ylimmän toimielimen puheenjohtaja. Sääntely olisi analoginen kunnanjohtajaa koskevan sääntelyn kanssa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säadet-täväksi viranhaltijan kuulemisesta asiassa. Perustuslain 21 §:n mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi turvataan lailla. Voi-massa olevan kuntalain 47 §:n mukaan vi-ranhaltijalta on vaadittava selitys. Nyt ehdo-tettavan säännöksen mukaan viranhaltijalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi asias-ta. Kyse on lähinnä säännöksen sanamuodon ajanmukaistamisesta. Tämä ei käytännössä merkitsisi muutosta nykytilaan. Tilaisuuden varaamisella tarkoitettaisiin selostuksen tai muun selvityksen pyytämistä. Pyyttäminen on yleensä aiheellista tehdä kirjallisesti tai muulla todistettavalla tavalla.

Säännöksestä ehdotetaan jätettäväksi pois kuntalain 47 §:ään sisältyvä säännös kunnan-hallitukselle tehtävästä ilmoituksesta. Virasta pidättämistä koskevia asioita voisi ehdotetun 48 §:n 1 momentin mukaan käsitellä muukin toimielin kuin kunnanhallitus. Ilmoituksen tekemistä koskevan säännöksen ottamista la-kiin ei kuitenkaan ole katsottu tarpeelliseksi, koska ilmoituksen tekeminen sisältyy jo itse menettelyyn asian käsittelyn käynnistämisek-si asianomaisessa toimielimessä.

Momenttiin on sisällytetty voimassa ole-vassa kuntalain 47 §:ssä oleva säännös ri-kosilmoituksen tekemisestä. Kun säännös koskisi tilannetta, jossa kysymyksessä on il-meinen virkarikos, nimenomainen säännös on edelleen perusteltu julkisen vallan käytöl-le asetetun luottamusvaatimuksen kannalta. Säännös on perusteltu myös henkilön oikeus-turvan kannalta. Säännös yksilöisi perustus-lain 21 §:ssä jokaiselle säädettyä oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toi-mivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Maaliskuun alusta 2002 tuli voimaan kun-talain 47 §:n uusi 4 momentti, jonka mukaan kuntalain 47 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti. Perustelujen mukaan pidättämisspätös on pantava täytäntöön heti, koska pidättämis-toimen luonne sitä vaatii. Säännöksen lisää-

minen lakiin oli selvyuden vuoksi tarpeen. Mainituissa kuntalain säännöksissä on kyse nyt ehdotettavissa 47 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitetuista päätöksistä. Voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 20 §:n säännös ehdotetaan kirjattavaksi 47 §:n 3 momenttiin. Myös siinä tarkoitettu pidättämistoimi on luonteeltaan sellainen, että päätös on voitava panna välittömästi täytäntöön. Näin ollen ehdotetaan, että 48 §:n 4 momentti koskisi kaikkia 47 §:ssä tarkoitettuja tilanteita.

49 §. *Virantoimituksesta pidättämisen uudelleenarviointi.* Eduskunnan oikeusasiamies on 19 päivänä kesäkuuta 2001 päivätyllä kirjelmällään esittänyt valtioneuvostolle, että lainsäädäntöä tarkistettaisiin siten, että viranomaiselle säädettäisiin lailla velvollisuus seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja tarvittaessa olosuhteiden muuttuessa tehdä asiasta uusi päätös. Lisäksi oikeusasiamies on katsonut, että voi olla aihetta säätää nimenomaisesti myös viranomaisen käsittelyvelvollisuudesta.

Virantoimituksesta pidättäminen tapahtuu ensisijaisesti julkista etua silmällä pitäen. Sen käyttöä harkittaessa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota myös toimenpiteen kohteena olevan viranhaltijan oikeusturvaan. Virantoimituksesta pidättämistä ei saa jatkaa pidempään kuin on tarvetta. Olosuhteet voivat ajan kuluessa muuttua olennaisestikin alkuperäiseen päätöstilanteeseen verrattuna, jolloin esiin nousee kysymys siitä, onko virantoimituksesta pidättämiseksi edelleen perusteita. Esimerkiksi rikosepäilytapauksissa lainvoimaisen tuomion odottaminen voi kestää vuosia.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole virantoimituksesta pidättämisestä päättäneelle viranomaiselle säädetty velvollisuutta omasta aloitteestaan arvioida, onko toimenpiteelle edelleen perusteita olosuhteiden ajan kuluessa ehkä olennaisestikin muututtua. Myöskään viranhaltijan oikeudesta itse saada virantoimituksesta pidättämisestä uusi päätös ei ole nimenomaisesti säädetty. Asian sääntely on lähinnä yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden soveltamisen varassa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on muun muassa oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeus saada oikeuksiaan ja vel-

vollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi perustuslain mukaan muun muassa oikeus saada perusteltu päätös ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Edellä selostetun perusteella pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että virantoimituksesta päättäneen toimielimen tulee seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja tarvittaessa olosuhteiden muututtua tehdä asiasta uusi päätös. Säännöksessä annettaisiin viranomaiselle aktiivinen velvollisuus seurata pidättämisen perusteiden olemassaoloa. Olosuhteiden muutosten ei edellytettäisi olevan olennaisia. Ratkaisevaa olisi se, onko virantoimituksesta pidättämiseksi edelleen tarvetta. Myös asiassa annettava uusi päätös olisi valituskelpoinen päätös. Lisäksi ehdotetaan, että virantoimituksesta pidättämisen jatkaminen tulisi ottaa viipymättä ratkaistavaksi viranhaltijan sitä vaatiessa. Säännöksellä varmistettaisiin, että myös viranhaltija itse voisi halutessaan saada viranomaiselta uuden valituskelpoisen päätöksen asiassaan. Säännöksessä on otettu huomioon myös se, että viranomaisella ei ole mahdollisuutta saada kaikkea asiassa tarpeellista tietoa, esimerkiksi sairautta tai muuta viranhaltijan terveydentilaa koskevaa tietoa, vaan viranomainen on eräiltä osin virkamiehen toimittaman tiedon varassa. Velvollisuus pidättämisperusteiden olemassaolon selvittämiseen jakautuisi näiltä osin siis viranomaisen ja viranhaltijan välillä.

10 luku. Muutoksenhaku

50 §. *Muutoksenhaku.* Muutoksenhakua koskevan luvun alkuun ehdotetaan otettavaksi yleinen muutoksenhakua koskeva säännös. Pykälän mukaan kunnan tämän lain nojalla tekemään päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin kuntalaisissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään. Kunnan päätökseen tyytymätön ei siis voisi suoraan hakea muutosta valittamalla, vaan hänen tulisi tehdä kuntalain 89 §:ssä tarkoitettu kirjallinen oikaisuvaatimus. Kunnan viranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haettaisiin muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta siten

kuin kuntalain 90 §:ssä säädetään. Säännös vastaa tältä osin voimassaolevaa menettelyä.

Pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi säännös lakiesityksen 37 §:n mukaisilla taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tapahtuneiden irtisanomispäätösten muutoksenhakujan alkamisesta. Ehdotuksen mukaan aika alkaisi kuntalain 93 §:n säännöksistä poiketen kulua vasta lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentissa säädetyn irtisanomisajan päättymisestä.

Kuntalain 89 §:n mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Näihin päätöksiin ei saa hakea muutosta suoraan valittamalla. Oikaisuvaatimus on kuntalain 93 §:n mukaan tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Nyt ehdotettu säännös merkitsisi, että oikaisuvaatimukselle säädetty 14 päivän määräaika alkaisi irtisanomista koskevien päätösten osalta kulua vasta irtisanomisajan päättymisestä. Säännös ei koskisi oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä tehtävää valitusta. Sen valitusaika alkaisi kulua oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen tiedoksisaannista kuten nykyisinkin.

Kuntalain 90 §:n mukaan valtuuston ja kuntayhtymän ylimmän päättävän toimielimen päätökseen haetaan muutosta suoraan kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kuntalain 93 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Nyt ehdotettu säännös merkitsisi, että valitusaika mainittujen toimielinten irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaisi kulua vasta irtisanomisajan päättymisestä.

Säännöksessä tarkoitettuna oikaisuvaatimus- ja valitusajan alkaminen vasta esitetystä ajankohdasta lukien on perusteltua sen vuoksi, että lakiehdotuksen 37 §:n irtisanomisperusteiden täyttymistä arvioidaan virkasuhteen päättymiseen saakka, toisin sanoen irtisanomisajan loppuun. Kun nykyisin muutoksenhaku-aika alkaa kulua heti irtisanomista koskevan päätöksen tiedoksisaannista lukien, ei irtisanomisaikana mahdollisesti tapahtuvia olosuhteiden muutoksia ole voitu ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomista koskevan oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemistä. Tämä on saattanut lisätä tarpeettomien oi-

kaisuvaatimusten ja valitusten tekemistä. Ehdotetun muutoksen jälkeen sekä työnantaja että viranhaltija voivat paremmin arvioida irtisanomispäätöksen oikeellisuutta 37 §:n säännösten kannalta.

51 §. *Irtisanomisperusteiden tutkiminen virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa.* Pykälässä on kyse hallintotuomioistuimen tutkimisvelvollisuuden ulottuvuudesta virkasuhteen purkamista koskevissa asioissa. Säännös on uusi ja se merkitsisi tutkimisvelvollisuuden laajennusta nykyiseen verrattuna.

Virkasuhteen päättämistä koskeviin päätöksiin haetaan nykyisin muutosta kuntalain mukaisesti tekemällä oikaisuvaatimus asianomaiselle toimielimelle ja hakemalla oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen muutosta kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen muutoksenhakekeino. Tämä merkitsee sitä, että valitusviranomaisen ei voi kunnallisvalituksen perusteella muuttaa valituksenalaista päätöstä. Päätös voidaan vain joko kumota tai pysyttää taikka palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Sen sijaan hallintovalituksessa valitusviranomaisen voi myös muuttaa päätöstä. Työsuhteen purkamista koskevassa riita-asiassa tuomioistuin voi katsoessaan, ettei työsuhteen laissa säädettyjä purkuperusteita ole ollut olemassa, vahvistaa, että työsuhteen päättämiseksi on ollut laissa säädetty irtisanomisperuste.

Hallintotuomioistuimella ei nykyisin ole toimivaltaa arvioida virkasuhteen purkamista koskevassa valitusasiassa esitettyjen perusteiden mahdollista riittävyyttä suhteessa virkasuhteen irtisanomisperusteisiin. Tämä merkitsee sitä, että virkasuhteen purkamista koskevan päätöksen kumoaminen johtaa tilanteeseen, jossa esimerkiksi virkavelvollisuutensa vakavasti rikkoneen viranhaltijan virkasuhde jatkuu, vaikka rikkomusten perusteella irtisanominen olisi ollut alun perin mahdollista. Tilanteesta aiheutuu perustetonta eriarvoisuutta. Viranhaltijan, jonka laiminlyönti tai rikkomus vakavuudeltaan on lähes virkasuhteen purkamiseen riittävä, virkasuhde jatkuu, kun purkamispäätös kumotaan. Sen sijaan sellaisen viranhaltijan, jonka laiminlyönti on asteeltaan lievempi mutta ylittää kuitenkin irtisanomiskynnyksen, virkasuhde päättyy, kun asiasta on alun perin

tehty irtisanomis päätös.

Raja virkasuhteen irtisanomis- ja purkamisperusteiden välillä ei ole tarkkaan erotettavissa ja määriteltävissä, vaan kysymys on yksittäistapauksittain tapahtuvasta arvioinnista, jossa otetaan huomioon teon tai laiminlyönnin laatu, viranhaltijan asema, tehtävät ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Ei ole perusteltua, että pelkästään virkasuhteen päättämistavan valinta joissakin tilanteissa johtaa edellä kuvattuun lopputulokseen. Ehdotetun säännöksen ei voida katsoa perusteettomasti muuttavan viranhaltijan oikeusturvaa nykyisestä. Henkilön oikeusturvan ei voida katsoa sisältävän sitä, että hän voisi jatkaa virassaan pelkästään sen vuoksi, että virkasuhteen päättämistapa on valittu väärin ja päättämisperusteet ovat kuitenkin olemassa.

Edellä olevan vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tulee vaadittaessa harkita, onko kunnalla ollut tämän lain 35 §:ssä säädetty irtisanomisperuste mikäli tuomioistuimen katsoo virkasuhteen purkamista koskevaa asiaa käsitellessään, että tämän lain 41 §:ssä säädetyt purkamisperusteet eivät täyty.

Ehdotettu säännös liittyy ehdotuksen 44 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan viranhaltijan virkasuhteen katsotaan jatkuvan viranhaltijan noudatettavan irtisanomisajan päättymiseen saakka ja viranhaltijalla on oikeus saada korvaus menettämästään irtisanomisajan palkasta, mikäli tuomioistuin katsoo kunnalla olleen irtisanomisperusteen.

52 §. *Valituksen käsittely.* Pykälässä säädettäisiin irtisanomista, virkasuhteen purkamista, osa-aikaistamista ja virantoimituksesta pidättämistä koskevan valituksen käsittelyn kiireellisyydestä hallintotuomioistuimissa, koska säännöksessä tarkoitetuilla päätöksillä on merkittävää taloudellista ja muuta merkitystä asianomaiselle henkilölle. Säännös vastaa voimassa olevaa palvelussuhdeturvalain 21 §:ää.

53 §. *Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen.* Säännös olisi uusi ja merkitsisi muutosta nykytilaan.

Kuntalain mukainen oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus koskee myös virkasuhdetta koskevia päätöksiä. Kunnallisvalitus käsitellään hallintolainkäyttöä koskevassa järjestyk-

sessä hallintotuomioistuimissa. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 74 §:ssä on säädetty oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta näissä asioissa. Mainitun säännöksen 3 momentin mukaan yksityistä asianosaista ei voida velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Rajoitusta on perusteltu lähinnä heikolla kaksiasianosaissuhteella.

Hallintolainkäyttölain yksityistä asianosaista koskeva rajoitus ei ole virkasuhdetta koskevien asioiden osalta perusteltu. Virkasuhdetta ja työsuhdetta koskevien riitojen samankaltaisuuden vuoksi on perusteltua, että myös viranhaltijalla on oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vastaavanlainen velvoite.

Säännöksen tarkoituksena on myös vähentää turhia oikeudenkäyntejä. Perusteettomat valitukset työllistävät sekä kuntia että tuomioistuimia.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi viranhaltijan velvollisuudesta korvata kunnan oikeudenkäyntikulut. Viranhaltija olisi velvollinen maksamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut tässä laissa säädettyjä asioita koskevissa valitusasioissa silloin, kun näiden kulujen korvaamista nimenomaan vaaditaan. Edellytyksenä korvausvelvollisuudelle olisi yleisten oikeudellisten periaatteiden mukaisesti, että valitusta ei hyväksytä. Kohtuullisilla oikeudenkäyntikululla tarkoitetaan vastaavasti, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 1 §:ssä säädetään.

Tämän lain mukaisia asioita koskevista päätöksistä voi kuntalain perusteella tehdä valituksen myös kunnan jäsen joka ei ole asianosainen. Jotta valitusta ei tehtäisi pelkästään oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan korvausvelvollisuuden kiertämiseksi muun henkilön nimissä, on tarpeen säätää viranhaltijan korvausvelvollisuutta vastaava velvollisuus koskemaan myös sellaista valitusta, jossa valitus on tosiasiallisesti tehty viranhaltijan puolesta ja tämän edun vuoksi, vaikka valitusta ei olekaan tehty viranhaltijan nimissä. Tällaisesta tilanteesta on kysymys esimerkiksi silloin, kun valittajana on viranhaltijaa edustavan ammattijärjestön luottamusmies tai järjestön toimihenkilö.

Säännöksessä ei kuitenkaan asetettaisi korvausvelvollisuutta yleisesti kuntalaiselle kunnallisvalituksen tekijänä, vaan tältä osin velvollisuus määräytyisi edelleenkin pelkäämään hallintolainkäyttölain säännösten perusteella. Kunnan jäsentä ei voitaisi velvoittaa hänen tekemänsä virkasuhdetta koskevan valituksen perusteella maksamaan kunnan oikeudenkäyntikuluja, ellei kysymys ole 1 momentin mukaisessa tarkoituksessa tehdystä valituksesta tai hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentissa tarkoitettusta perusteesta. Hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentin perusteella kunnan jäsenenkin voidaan velvoittaa korvaamaan kunnan oikeudenkäyntikulut, jos esitetty vaatimus on ilmeisen perusteeton.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan rajoitettavaksi 1 momentin mukaista korvausvelvollisuutta. Ehdotuksen mukaan virkaan ottamista koskevissa asioissa ei valittajaa voitaisi velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikuluja. Näissä tilanteissa valittajana voi olla sekä kunnan jäsen että virkaa hakenut valitsematta jäänyt henkilö. Asian laatuun nähden on perusteltua, että valittajaa ei velvoiteta kulujen korvaamiseen. Edelleen oikeudenkäyntikuluja ei voitaisi velvoittaa korvaamaan asiassa, joka on ollut oikeudellisesti niin epäselvä, että valituksen tekemiseen ollut perusteltu syy taikka jos korvaamista muutoin pidettävä asian laatuun tai olosuhteisiin nähden kohtuuttomana.

11 luku. Erinäiset säännökset

54 §. *Yhdistymisvapaus.* Yhdistymisvapaus, johon kuuluvat oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan, on turvattu perustuslain 13 §:ssä. Lisäksi perustuslaissa on erikseen turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Ehdotettu yhdistymisvapautta koskeva säännös täydentäisi perustuslain mainittua säännöstä. Ehdotettu säännös vastaisi viranhaltijan osalta työsopimuslain vastaavaa säännöstä.

Työelämän kannalta yhdistymisvapauden merkittävä osa on ammatillinen järjestäytymisoikeus, jolla turvataan oikeus järjestäytyä taloudellisten ja sosiaalisen etujen puolustamiseksi. Ammatillinen järjestäytymisoikeus

käsittää myös oikeuden virkaehtosopimusneuvotteluihin. Ammatillinen järjestäytymisoikeus ja -vapaus tunnustetaan useissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (22 art.), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (11 art.), Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (I osa 5 ja 6 art. sekä I osa), Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (8 art.), Ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevassa sopimuksessa (ILO:n sopimus n:o 87) sekä Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista koskevassa sopimuksessa (ILO:n sopimus n:o 98).

Yhdistymisvapaus merkitsee muun muassa sitä, ettei vapauden käyttämisestä saa aiheutua haitallisia seurauksia. Ammattiyhdistyksen toimintaa tai lailliseen työtaistelutoimintaan osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ei ole hyväksyttävä peruste virkasuhteesta erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.

55 §. *Palkkasaatavan vanhentuminen.* Pykälässä säädettäisiin viranhaltijan palkkasaatavan ja muun taloudellisen etuuden vanhentumisesta. Säännös olisi lain tasolla uusi. Nykyään palkkasaatavan vanhentumisesta on määrätty virkasäännössä. Palkkasaatavan vanhentumisesta on kysymys yhdestä viranhaltijan oikeusaseman keskeisestä kysymyksestä eikä sääntelyn jättämistä virkasäännön varaan voida pitää perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset huomioon ottaen riittävänä.

Valtionhallinnossa palvelussuhteesta johtuvien taloudellisten etuuksien vanhentumisesta säädetään valtion virkamieslain 52 ja 62 §:ssä. Valtion virkamieslain 62 §:n mukaan vanhentumisaika on kolme vuotta sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin suorituksen olisi pitänyt tapahtua. Menettelyllisesti säännökset ovat kuitenkin kuntahallintoon nähden erilaiset, sillä virkamieslaissa säädetään kyseessä olevien asioiden osalta oikeusvaatimusmenettelystä (52 §). Lisäksi työtuomioistuimen käsittelemiä asioita koskevat erityissäännökset.

Työsopimuslaista ja työsopimuksesta joh-

tuvat saatavat vanhentuvat työsuhteen kestäessä yleisen 10 vuoden vanhentumisajan kulluttua, ellei lyhyemmästä vanhentumisajasta ole erikseen säädetty. Sitä vastoin työsuhteen päättyessä saatavat vanhentuvat, jos kannetta ei nosteta kahden vuoden kuluessa siitä, kun työsuhte on päättynyt (työsopimuslain 16 luvun 9 §). Tämän kanneajan kuluessa vireille pannulla kanteella voidaan vaatia työsuhteen kestäessä syntyneitä saatavia taannehtivasti yleisen vanhentumisajan puitteissa.

Parhailtaan valmistellaan määräajasta velkomisasiossa sekä julkisesta haasteesta velkojille 9 päivänä marraskuuta 1868 annetun asetuksen uudistamista, jossa on kaavailtu yleisen vanhentumisajan muuttamista kolmeksi vuodeksi.

Ehdotetun pykälän 1—2 momentit vastaavat asiallisesti nykyisen mallivirkasäännön määräyksiä. Ehdotetun 1 momentin mukaan virkasuhteesta johtuvan palkkasatavan ja muun taloudellisen etuuden vanhentumisaika olisi kolme vuotta laskettuna sen kalenterivuoden päättymisestä, jona asianomainen palkkaerä tai muu etu olisi ollut maksettava tai annettava. Muulla taloudellisella etuudella tarkoitetaan esimerkiksi matkapuhelin- tai asuntoetua. Viranhaltijan olisi esitettävä mainitussa määräajassa palkkaa tai taloudellista etuutta koskeva kirjallinen hakemus tai vaatimus katkaistakseen saatavan vanhentumisen. Jos hän ei näin tee, oikeus palkkaan tai muuhun taloudelliseen etuuteen olisi menetetty. Ehdotetun 2 momentin mukaan 1 momentin säännökset koskisivat myös henkilöä, jonka virkasuhde on lakannut, sekä viranhaltijan kuoltua tämän kuolinpesää.

56 §. *Palkan takaisinperiminen.* Pykälä koskisi aiheettomasti maksetun palkan tai muun taloudellisen etuuden takaisinperimistä. Säännös olisi uusi. Vastaavanlaiset säännökset sisältyivät kumottuihin peruskoululakiin (476/1983) ja lukiolakiin (477/1983). Näiden lakien soveltamista koskevaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä ei ole tarkoitus muuttaa. Valtionhallinnon osalta aiheettomasti maksetun palkan tai muun taloudellisen etuuden perimisestä säädetään valtion virkamieslain 60 ja 61 §:ssä. Nyt ehdotettu pykälä vastaa pääosin valtion virkamieslain sääntelyä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensin-

näkin oikeudesta periä aiheettomasti maksettu etuus takaisin. Säännös koskisi jo maksetun etuuden takaisinperimistä. Perinnän toteuttamistavoista ei sinänsä laissa säädettäisi, vaan ne määräytyisivät muun lainsäädännön perusteella. Momentissa säädettäisiin kuitenkin mahdollisuudesta kuitata aiheettomasti maksettu määrä vähentämällä perittävä määrä seuraavan tai seuraavien palkanmaksujen yhteydessä viranhaltijan palkasta, jos tämä on edelleen saman kunnan palveluksessa. Mikäli kuittausta ei voida suorittaa, tulee työnantajan periä saatava muulla tavalla.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin, että takaisinperinnästä tulee tehdä päätös, jossa on mainittava takaisin perittävä määrä ja takaisinperinnän peruste. Takaisinperinnän perusteen ilmoittamisella tarkoitetaan sitä, että päätöksessä todetaan se suoritus, josta takaisinperintä johtuu. Takaisinperittävänä määränä on takaisinperintää aloitettaessa ilmoitettava se kokonaismäärä, joka viranhaltijalta peritään.

Pykälässä tarkoitettussa tilanteessa tulee kyseessä olla selvä virhe, esimerkiksi laskuvirhe tai muu ilmeinen erehdys.

Pykälän 2 momentin mukaan kulloinkin suoritettavasta palkasta ei saa 1 momentin nojalla periä enempää kuin mitä palkasta lain mukaan saadaan ulosmitata. Ulosottolain 6 §:n 1 momentin (939/1988) mukaan velallisen palkasta on jätettävä ulosmittaamatta kaksi kolmasosaa siitä, mitä palkasta tulee ulosmittauksen ja seuraavan palkanmaksupäivän väliselle ajalle. Velalliselta ei kuitenkaan saa ulosmitata enempää kuin kolme neljäsosaa siitä palkan osasta, joka ylittää palkan suojaosuuden. Suojaosuudesta säädetään palkansuojaosuudesta ulosmittauksessa annetussa asetuksessa (1031/1989).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin takaisinperinnästä luopumisesta. Säännöksen mukaan työnantaja voisi luopua takaisinperinnästä joko kokonaan tai osittain, jos takaisinperintää on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuuttomana tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Jos viranhaltija on esimerkiksi harhaanjohtavilla selvityksillä tai muutoin vastaavalla tavalla vaikuttanut virheellisen päätöksen tai muun virheen syntymiseen, liikaa maksettu palkka on perittävä takaisin kokonaan. Säännöksessä tarkoitetus-

sa kohtuuttomuudessa olisi kysymys lähinnä taloudellisesta kohtuuttomuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan takaisinperintä voitaisiin suorittaa myös vähentämällä takaisinperittävä määrä seuraavan tai seuraavien palkanmaksujen yhteydessä, jolloin takaisinperinnästä aiheutuvat hallinnolliset kulut jäävät vähäisiksi. Tällöinkin saattaa kuitenkin joissain tilanteissa olla tarkoituksenmukaisinta luopua takaisinperinnästä etuuden vähäisyyden vuoksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin pykälässä tarkoitetun saatavan vanhentumisajasta. Säännöksen mukaan jos takaisinperinnästä ei ole päätetty 1 momentissa säädetyllä tavalla tai pantu vireille muussa järjestyksessä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana aiheeton palkan tai muun etuuden määrä on maksettu, oikeus takaisinperintään olisi menetetty. Muussa järjestyksessä tapahtuvalla vireille panolla tarkoitettaisiin lähinnä hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 luvussa säädettyä hallintoriitamenettelyä. Takaisinperinnän vanhentumisajaksi ehdotetaan kolme vuotta, joka olisi yhtä pitkä kuin viranhaltijan palkkasaatavan vanhentumisaika. Myös valtion virkamieslaissa valtion saatavan takaisinperintää ja virkamiehen palkkasaatavaa koskevat vanhentumisajat ovat kolme vuoden pituisia.

57 §. *Korvausvaatimuksen käsittelyjärjestys.* Pykälän mukaan edellä 3 §:n 3 momentissa, 32 §:n 2 ja 3 momentissa ja 46 §:n 2 momentissa tarkoitettua korvausta koskevat vaatimukset käsiteltäisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Pykälä vastaa voimassa olevan palvelussuhdeturvalain 21 §:ää. Ehdotuksen 3 §:n 3 momentissa säädettäisiin viranhaltijan oikeudesta saada korvausta virkasuhteen päättyessä, jos hänen virkasuhteensa on järjestetty ilman lakiin perustuvaa syytä määräaikaiseksi. Ehdotuksen 32 §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin lomautetun oikeudesta saada korvausta lomautuksen yhteydessä tapahtuvassa irtisanomistilanteessa. Ehdotuksen 46 §:n 2 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta korvata viranhaltijalle aiheuttamansa vahinko, jos kunta on tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyönyt työntarjoamisvelvoitteen. Kun korvausvaatimus perustuu virkasuhteeseen, asiaa koskeva riita olisi käsiteltävä hallintoriita-

asiana hallinto-oikeudessa. Käsittelyjärjestystä koskeva säännös on edelleenkin selvyyden vuoksi tarpeen.

58 §. *Työtodistus.* Pykälässä säädettäisiin viranhaltijalle annettavasta työtodistuksesta. Säännös on uusi. Valtion virkamieslain 67 §:ssä säädetään virkamiehelle annettavasta työtodistuksesta. Työsopimuslain 6 luvun 7 §:ssä säädetään työntekijän oikeudesta saada työtodistus. Kunnallisen viranhaltijan osalta ei laissa ole vastaavaa säännöstä. Nykyisessä mallivirkasäännössä on määräys viranhaltijalle annettavasta palvelussuhdetodistuksesta. Se on kuitenkin luonteeltaan erilainen kuin työtodistus, sillä palvelussuhdetodistuksessa todetaan viran tai tehtävän sekä palvelussuhteen laadun ja kestoajan lisäksi myös ne virantoimituksen tai työnteon keskeytykset, jotka sellaisenaan tai yhdessä muiden keskeytysten kanssa vaikuttavat palkan määräytymisperusteisiin tai muihin palvelussuhteen ehtoihin.

Perusteltua on, että myös kunnallisen viranhaltijan osalta säädettäisiin työtodistuksesta. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että viranhaltijalla on oikeus pyynnöstä saada työnantajalta kirjallinen todistus virkasuhteen kestoajasta ja tehtävien laadusta. Viranhaltijan nimenomaisesta pyynnöstä todistuksessa olisi lisäksi mainittava virkasuhteen päättymisen syy sekä arvio viranhaltijan työtaidosta, ahkeruudesta ja käytöksestä. Työtodistuksesta ei saa ilmetä muuta kuin mitä sen sanamuodosta käy ilmi. Säännös vastaisi työsopimuslain ja valtion virkamieslain vastaavaa sääntelyä. Arvolauseetta koskeva säännös on yhdenmukainen valtion virkamieslain vastaavan säännöksen kanssa.

Työtodistusta pyydetään yleensä työsuhteen päättymisen yhteydessä. Joskus tarve saada työtodistus syntyy kuitenkin myöhemmin. Sen vuoksi on aiheellista säätää määräajoista, joiden kuluessa työnantajalla on velvollisuus antaa työtodistus. Ehdotuksen mukaan työnantajalla olisi velvollisuus antaa viranhaltijalle työtodistus, jos sitä pyydetään 10 vuoden kuluessa virkasuhteen päättymisestä. Nämä asiat ovat yleensä selvittävissä joko virkasuhteeseen ottamisesta tehdyn päätöksen tai 9 §:ssä säädettäväksi ehdotetun viranhaltijalle annetun viranhoidomääräyksen perusteella. Säännös vastaa

valtion virkamieslain ja työsopimuslain säännöksiä.

Työntekijän työtaitoa, ahkeruutta ja käytöstä koskevat tiedot eivät sitä vastoin näy edellä mainituista asiakirjoista. Vaikka virkasuhteen aikana viranhaltijoista kerätään monenlaisia virkasuhteen hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja, viranhaltijan työtaidosta, ahkeruudesta ja käytöksestä annettavan luotettavan todistuksen kirjoittaminen edellyttää yleensä todistuksen laatijan ja kyseisen viranhaltijan henkilö-kohtaista kanssakäymistä virkasuhteen aikana. Tämän vuoksi ajaksi, jonka kuluessa työnantajalla olisi velvollisuus antaa viranhaltijalle todistus hänen työtaidostaan, ahkeruudestaan ja käytöksestään, ehdotetaan viittä vuotta. Määräaika vastaa työsopimuslaissa olevaa määräaikaa. Valtion virkamieslaissa ei sen sijaan tehdä eroa arvotukseen tarvittavien tietojen osalta.

Viranhaltijoista virkasuhteen aikana kerätyn tietoaineiston säilyttämisvelvollisuuden lyhentäminen on perusteltua myös henkilötietolaissa (523/1999) omaksuttujen tietosuojaperiaatteiden vuoksi. Niiden mukaan työnantaja voi kerätä ainoastaan työsuhdeasiain hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja ja tietoja saa säilyttää ainoastaan sen ajan, joka on tietojen käyttötarkoitus huomioon ottaen tarpeellista. Pykälässä ehdotettu viiden vuoden määräaika viranhaltijan työtaidosta, ahkeruudesta ja käytöksestä annettavan todistuksen vaatimiselle on linjassa myös henkilötietolain 12 §:n kanssa. Sen mukaan tarvetta pykälässä sallittujen arkaluonteisten tietojen säilytykseen on arvioitava vähintään viiden vuoden välein. Viranhaltijaa koskevat arkaluonteiset tiedot on poistettava rekisteristä välittömästi, kun niiden käsittelyyn ei ole mainitussa pykälässä säädettyä perustetta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin viranhaltijan oikeudesta saada työtodistus vielä 10 vuoden kuluttuakin virkasuhteen päättymisestä. Vastaava säännös sisältyy työsopimuslakiin ja asiasta säädetään myös valtion virkamieslain 67 §:ssä. Ehdotetun säännöksen mukaan työnantajalla olisi velvollisuus antaa työtodistus 10 vuoden kuluttua virkasuhteen päättymisestä vain, jos siitä ei aiheudu työnantajalle kohtuutonta hankaluutta. Viranhaltijalla olisi tällöin oikeus saada todistus vain virkasuhteen kestosta ja tehtävien laadusta.

Jos viranhaltija 10 vuoden jälkeen virkasuhteen päättymisestä pyytää työnantajalta uutta työtodistusta kadonneen tai turmeltuneen työtodistuksen tilalle, työnantajalla olisi velvollisuus antaa uusi todistus vain, jos siitä ei aiheudu hänelle kohtuutonta hankaluutta. Jos työnantajalla on jäljennös tai tallenne alkuperäisestä työtodistuksesta, uusi todistus voidaan antaa hankaluuksitta. Jos alkuperäisestä työtodistuksesta ei ole jäljennöstä tai muuta tallennetta, tai jos työnantaja on 10 vuoden kuluttua työsuhteen päättymisestä hävittänyt muutkin virkasuhdetta koskevat tiedot, uutta todistusta ei välttämättä ole enää kirjoitettavissa.

12 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

59 §. *Voimaantulo.* Lain on tarkoitettu tulevan voimaan kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Tällä halutaan varata aikaa uuden lain voimaantulolle, jos kuntaorganisaatioissa tarvitaan valmistautumisaikaa nyt ehdotettavien lakien tuomiin muutoksiin. Kuuden kuukauden arvioidaan tässä suhteessa riittävän.

Lain on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuntalain muuttamisesta annettavan lain kanssa.

Asioista, joista nykyään säädetään palvelussuhdeturvalaissa, säädettäisiin nyt ehdotettavassa kunnallista viranhaltijaa koskevassa laissa. Näin ollen ehdotetaan, että tällä lailla kumottaisiin palvelussuhdeturvalaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

60 §. *Siirtymäsäännös.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lain säännösten soveltamisesta ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin, koska lakiin sisältyy säännöksiä, jotka poikkeavat voimassa olevista säännöksistä ja määräyksistä. Näitä ovat esimerkiksi liikkeen luovutusta koskeva 25 §, viranhaltijasta johtuvia irtisanomisperusteita koskeva 35 §, menetettyjen ansioiden korvaamista koskeva 45 §, muutoksenhakua koskeva 50 § ja irtisanomisperusteiden tutkimista koskeva 51 §. Koska säännökset eräiltä osin poikkeavat nykyisestä sääntelystä, on perusteltua, että niissä asioissa, jotka ovat tulleet vireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan edelleen ennen lain

voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä.

1.2. Laki kuntalain muuttamisesta

44 §. *Kunnan henkilöstö.* Ehdotettu pykälä on tarkoitettu kunnan henkilöstöä koskeväksi yleissäännökseksi ja virkasuhteen käyttöä sekä viranperustamista ohjaavaksi säännökseksi.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettyväksi kunnassa käytettävissä olevista palvelussuhdelajeista. Säännös vastaisi voimassa olevaa kuntalain 44 §:n 1 momentin ensimmäistä lausetta. Aineellisen sääntelyn osalta viitattaisiin asianomaista palvelussuhdelajia koskevaan erityissääntelyyn.

Voimassaolevan kuntalain 44 §:n 1 momentin mukaan virka perustetaan viranomaistehtäviä varten. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan määrittelyllä pyrittiin siihen, että kunnan palveluksessa olevat henkilöt ovat virkavastuussa niissä tehtävissä, jotka ovat viranomaistehtäviä ja joissa siis käytetään julkista valtaa. Perustelujen mukaan ne kunnan palveluksessa olevat, jotka osallistuvat päätöksentekoon, asioiden valmisteluun tai muutoin käyttävät julkista valtaa, suorittaisivat näitä tehtäviä virkavastuulla. Perustelujen mukaan muita tehtäviä varten ei olisi paikallaan perustaa virkoja, vaan niihin henkilöt otettaisiin työsuhteeseen.

Käytännössä kuntalain nykyinen muotoilu ei ole toiminut ohjausvaikutukseltaan riittävän hyvin, vaan virkoja on perustettu muihinkin kuin viranomaistehtäviin eli sellaisiin, joissa ei käytetä julkista valtaa. Lisäksi kunnissa on ollut jo vanhastaan virkasuhteita myös sellaisissa tehtävissä, joissa julkista valtaa ei käytetä. Ehdotetun 2 momentin muotoilulla pyritään laissa tuomaan selkeämmin esiin se, millaisia tehtäviä varten virka on mahdollista perustaa, ja siten ohjaamaan virkasuhteen käyttöä.

Pykälän 2 momentin mukaan sellaista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidettaisiin virkasuhteessa. Ehdotuksessa on päädytty määrittelemään viran ja virkasuhteen käyttöalaa julkisen vallan käytön kautta ottaen huomioon virkamieshallintoperiaatteen lähtökohdat. Tarkoitus ei ole muuttaa virkasuhteen käyttöalaa siitä, mitä se nykyisen

kuntalain mukaan tulisi olla. Julkisen vallan käytön käsitteen käyttäminen on myös siinä mielessä perusteltua, että käsite on hyväksytty lainsäädännössä ja sille on vakiintunut tietty sisältö, vaikkakaan se ei ole ehdottoman tarkasti määriteltävissä.

Julkista valtaa käytetään ensinnäkin tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisesta on kyse esimerkiksi sosiaalityöntekijän tehdessä yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen taikka oppilaitoksessa oppilaaksi ottamisessa, kurinpidossa, oppilasarvostelussa ja tutkintojen hyväksymisessä. Kunnan järjestämässä terveydenhuollossa on kyse julkisen tehtävän hoidosta, mutta tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa. Kuitenkin esimerkiksi lääkäreiden tehtäviin voi sisältyä sellaista potilasta koskevaa (esimerkiksi pakkohoito) tai hallinnollisorganisatorista päätöksentekoa, joka on katsottava julkisen vallan käytöksi.

Julkista valtaa käytetään myös tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Tällaisesta on kyse esimerkiksi, kun henkilöllä on oikeus antaa yksilöä tai yhteisöä koskevia määräyksiä (kieltoja ja käsikyjiä) tai oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin taikka suorittaa toisen omaisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä muiden suurempien vahinkojen välttämiseksi. Tällaisia tehtäviä on esimerkiksi valvonta- ja pelastustehtävissä.

Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriyvää mielipidettään. Jos päätöksen kohteena oleva asia on sellainen, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, esittelijänkin katsotaan käyttävän julkista valtaa.

Kuntalain 16 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto voi kuitenkin johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille.

le. Käyttäessään kunnan delegoitua päätösvaltaa henkilö käyttää julkista valtaa. Kuten kuntalain 16 §:kin osoittaa, delegoitua toimivaltaa voi käyttää kunnan palveluksessa olevista henkilöistä vain virkasuhteinen henkilö.

Julkisen vallan käyttöä voidaan tarkastella myös kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin esimerkiksi valmistelutoimenpiteet voivat olla julkisen vallan käyttöä tehtävien kokonaisuuden osana. Tehtävien muodostamasta kokonaisuudesta riippuen erilaiset hallintopäätöksen valmistelutehtävät voivat joskus pitää sisällään julkisen vallan käyttöä, jos valmistelutehtävällä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Tällainen voi olla esimerkiksi tarkastus, jonka tulokseen päätös perustuu eli joka tosiasiallisesti määrää päätöksen sisällön. Sen sijaan valmisteluvaiheeseen tyypillisesti kuuluvat erilaiset avustavat ja tekniset valmistelutehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä.

Vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, henkilön tulee olla kuntaan virkasuhteessa.

Julkisen vallan käyttöä ei olisi sellaisissa tehtävissä, joissa toteutetaan yksilön lakiin perustuvaa (normitettua) oikeutta ilman, että tehdään valituskelpoisia päätöksiä, tai ilman, että annetaan lakiin perustuvia yksilön oikeusasemaan tai vapauteen puuttuvia määräyksiä. Tällaisia palvelujen tuottamiseen liittyviä, lähinnä toimeenpanotyyppisiksi luonnehdittavia tehtäviä hoitaa esimerkiksi pääosin päivähoito- ja terveydenhuoltohenkilöstö. Myöskään työnantajan tavanomaiseen työjohto-oikeuteen kuuluvan päätösvalan käyttämisestä ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä. Sen sijaan esimerkiksi virkasuhteen alkamiseen, päättymiseen, virasta pidättämiseen ja harkinnanvaraisen virkavapauden myöntämiseen liittyvää päätöksentekoa on pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Ehdotetussa 44 §:ssä lähdetäisiin siitä, että julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää varten pääsääntöisesti perustettaisiin virka. Henkilö voitaisiin kuitenkin tietyin edellytyksin ottaa virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka, mikäli tehtävässä käytetään julkista valtaa. Virkasuhteen käyttöalan rajaamiseksi edellytettäisiin, että virkasuhteen käyttämiseen tällai-

nessa tilanteessa on perusteltu syy. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi toiminnan volyymissä tapahtuvat vaihtelut, mistä syystä toiminta olisi perusteltua järjestää joustavasti ja hallinnollisesti yksinkertaisesti, kuten tuntiopettajien kohdalla. Yleensä tällainen virkasuhteen käyttäminen tulee kyseeseen määrääkäsena, mutta esimerkiksi tuntiopettaja voisi olla myös toistaiseksi otettu edellyttäen, että tarve on jatkuva.

Perusteltu syy voisi olla käsillä myös esimerkiksi silloin, kun kyse on tehtävästä, jota on välttämättömästi ryhdyttävä hoitamaan, mutta johon ei esimerkiksi päätöksentekoon liittyvistä aikataulusyistä ole vielä ehditty perustaa virkaa tai kyse on vain lyhyestä määräaikaisuudesta eikä sitä varten ole hallinnollisesti perusteltua perustaa virkaa. Tällaisissa tilanteissa henkilö on yleensä otettu tilapäiseksi viranhaltijaksi. Nyt ehdotettavan säännöksen myötä voitaisiin siten luopua tilapäisen viranhaltijan käsitteestä.

Kunnassa on myös tehtäviä, joita erityislainsäädännön nimenomaisen säännöksen mukaan voi hoitaa vain viranhaltija tai joita varten kunnan tulee perustaa virka tai yhteinen virka toisen kunnan kanssa. Näiden tehtävien hoidossa käytettävään palvelussuhdelajiin ei nyt ehdotettavalla säännöksellä puuttuttaisi.

44 a, 44 b ja 47 §. *Virantoimitusvelvollisuus. Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan. Virheellinen menettely virantoimituksessa ja virantoimituksesta pidättäminen.* Koska kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta säädettäisiin mahdollisimman kootusti kunnallisesta viranhaltijasta annettavassa laissa ja siinä olisi tarkoitus säätää myös mainituissa pykälissä käsitellyistä kysymyksistä, kuntalain 44 a, 44 b ja 47 § olisi kumottava.

45 §. *Viran perustaminen ja lakkauttaminen.* Pykälä on kokonaan uudensisältöinen. Voimassa oleva pykälä koskee virkasääntöä. Nyt ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin viran perustamisesta ja lakkauttamisesta.

Voimassa olevan 45 §:n mukaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä. Pykälän 2 momentin mukaan virkasäännössä annetaan myös yleiset mää-

räykset viranhaltijoiden ottamisesta, määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, sekä määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä.

Nyt ehdotetun kunnallista viranhaltijaa koskevan lain myötä nykyisenlaista virkasäännön antamiseen valtuuttavaa säännöstä ei enää tarvittaisi. Sellaiset kunnallista viranhaltijaa koskevat määräykset, joita lain mukaan kunta voi antaa, annettaisiin johtosäännöissä, joista säädetään kuntalain 16 §:n 1 momentissa. Virkasäännön antamista koskevan valtuutussäännöksen poistaminen merkitsee, että tämän lain voimaantultua kunnassa ei enää hyväksyttäisi uusia virkasääntöjä ja nykyiset virkasäännöt lakkaisivat olemasta voimassa siirtymäsäännöksessä ehdotetun siirtymäajan kuluttua.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevan kuntalain 44 §:n 2 momentissa säädetty viran perustamista ja lakkauttamista koskeva säännös. Sen mukaan viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättäisi valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Pykälän 2 momentti koskisi viran lakkauttamista tilanteessa, jossa virkaan kuuluviin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä eikä virassa ole enää viranhaltijaa. Säännös liittyy ehdotuksen 44 §:n 2 momenttiin, jonka tavoitteena on virkasuhteen käytön rajaaminen niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Säännös lähtee siitä, että tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa, perustetaan virka. Koska kunnissa ja kuntayhtymissä on virkoja myös sellaisissa tehtävissä, joissa ei käytetä julkista valtaa, ehdotetaan edellä mainitun tavoitteen toteuttamiseksi, että kun virka, jossa ei käytetä julkista valtaa, tulee avoimeksi, se lakkautetaan. Tarkoituksena on, että sitä mukaa kun virkoja, joissa ei käytetä julkista valtaa, tulee avoimeksi, tehtävän hoidossa - mikäli se jatkuu - siirryttäisiin työsopimussuhteen käyttöön. Säännöksellä on yhtymäkohta myös ehdotuksen 46 §:ään, jossa säädetäisiin virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi.

46 §. *Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi.* Pykälä on kokonaan uudensisältöinen. Voimassa olevassa pykälässä säädetään ul-

komaalaisen kelpoisuudesta kunnan palvelukseen. Nyt ehdotettava pykälä koskisi virkasuhteen muuttamista työsuhteeksi.

Perustuslain 125 §:n mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Kansalaisuusvaatimusta ei siis ole, ellei siitä nimenomaisesti lailla säädetä. Kunnan palvelukseen otettaville ei ole säädetty kansalaisuusvaatimuksia, vaan päinvastoin, voimassa olevan kuntalain 46 §:n mukaan kunnan palvelukseen voidaan ottaa muukin kuin Suomen kansalainen. Kuntalakiä säädettyä kyseinen 46 § oli tarpeen, sillä vuoden 1976 kunnallislaisissa säädettiin kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan kansalaisuutta koskevasta rajoituksesta. Nykyään ja edellä mainittu perustuslain säännöskin huomioon ottaen kuntalain 46 § ei kuitenkaan ole tarpeellinen, sillä kunnan virkasuhteeseen voidaan ilman nimenomaista valtuutustakin ottaa muunkin kuin Suomen kansalainen.

Kuntalakiin ehdotettujen muutosten tavoitteena on virkasuhteen käytön rajaaminen niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Kun kunnissa ja kuntayhtymissä edelleenkin käytetään virkasuhdetta sellaisissa tehtävissä, jotka eivät voimassaolevan lain mukaan ole viranomastehtäviä eivätkä näin ollen sisällä julkisen vallan käyttöäkään, on tarpeellista ottaa lakiin säännös, jonka perusteella virkasuhteen käyttöä koskeva tavoite voidaan toteuttaa.

Ehdotetun 46 §:n perusteella työnantaja voi yksipuolisella päätöksellä päättää virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi säännöksessä mainituilla edellytyksillä. Lähtökohta on se, että muutos virkasuhteesta työsuhteeksi tapahtuisi yleensä sopimalla eli työnantaja ja viranhaltija tekevät työsopimuslaisissa tarkoitettun työsopimuksen ja sopivat työsuhteen ehdoista, työsopimuksen alkamisesta ja muista työsopimukseen kuuluvista asioista. Tällöin 46 § ei tule sovellettavaksi.

Jos sopimusta ei syystä tai toisesta saada solmittua, virkasuhde voidaan 46 §:n perusteella yksipuolisella päätöksellä muuttaa työsuhteeksi. Yksipuolisen päätöksen tekeminen edellyttäisi, että kyseessä olevan viran tai virkasuhteen tehtäviin ei kuulu tai ei voi kuulua julkisen vallan käyttöä. Päätöstä tehdes-

sään työnantajan tulisi selvittää tämä seikka. Lisäksi työnantajan tulee ennen päätöksen tekemistä tarjota viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä antaa viranhaltijalle työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Säännöksessä tarkoitettujen entisten palvelussuhteen ehdot eivät sisällä virkasuhteesta itsestään johtuvia etuja kuten esimerkiksi jatkuvuusperiaatetta. Virkasuhteen muuttamista koskevassa päätöksessä tulee olla selvitys myös edellä mainituista seikoista.

Viranhaltija voi hakea muutosta työnantajan säännöksessä tarkoitettuun päätökseen kuntalain mukaisesti oikaisuvaatimuksella ja kunnallisvalituksella. Muutoksenhaku voi koskea kaikkia niitä seikkoja, jotka ovat säännöksen perusteella työsuhteeksi muuttamisen edellytyksiä. Säännöksen mukaan virkasuhde muuttuu työsuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Tämä tarkoittaa, että jos päätöksestä tehty valitus hylätään, työsuhteellinen suhde syntyy vasta tuomioistuimen ratkaisun saatua lainvoiman.

Säännös on tarpeen henkilön oikeusaseman turvaamiseksi. Jos sopimusta ei synny, pelkkä suostumuksenvaraisuus saattaisi ääritapauksissa johtaa irtisanomiseen. Kun henkilön palvelussuhteen jatkuminen ja siihen liittyvät entiset oikeudet, kuten esimerkiksi palkka, on säännöksessä edellä selostetulla tavalla turvattu, ehdotus ei loukkaa viranhaltijan oikeusturvaa eikä heikennä hänen palvelussuhteensa ehtoja. Kun kunnissa on tällä hetkellä samoissa tehtävissä samaa työtä tekeviä henkilöitä eri palvelussuhdelajeissa, virkasuhteen käyttöalan sääntelyä koskeva täsmennys ja virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi silloin, kun tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, myös yhdenmukaistavat samaa työtä tekevien oikeudellista asemaa ja edistävät siten yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Kun virkasuhde on lainvoimaisella päätöksellä muuttunut työsuhteeksi, tulee kunnan tai kuntayhtymän lakkauttaa virka 45 §:n 2 momentin mukaisesti.

48 ja 49 §. *Yhteistoimintamenettely. Virka- ja työehtosopimukset sekä eläketurva.* Kuten edellä on todettu, kuntalakiin olisi tarkoitus jättää vain henkilöstöä koskeva yleissäännös ja viranhaltijan oikeusasemasta säädettäisiin

mahdollisimman kootusti kunnallisesta viranhaltijasta annettavassa laissa. Näin ollen kuntalain 48 ja 49 § ehdotetaan kumottavaksi.

Kunnallisista virkaehtosopimuksista säädetään kunnallisista virkaehtosopimuksista annetussa laissa ja kunnallisista työehtosopimuksista säädetään kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa. Voimassa olevassa kuntalaissa on yleisluontoinen lakiviittaus mainittuun lainsäädäntöön. Kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehtojen vahvistaminen virka- ja työehtosopimuksilla järjestyy kyseisten lakien nojalla ilman nimenomaista viittaustakin. Järjestelmää ei ole tarkoitus muuttaa. Mainitunlaisia lakiviittausta ei ole enää nähty tarpeelliseksi eikä sitä sen vuoksi ehdoteta viranhaltijasta annettavaan lakiin. Kunnallista viranhaltijaa koskevan lain suhteesta virkaehtosopimukseen säädettäisiin lain 1 §:ssä.

Vuonna 1993 kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin tehdyn muutoksen (436/1993) mukaan yhteistoimintamenettelystä henkilöstöasioiden hoitamisessa voidaan tehdä osapuolia sitova yleissopimus. Lakia kunnan viranhaltijan neuvotteluoikeudesta (389/1944) sovelletaan vain, mikäli yleissopimus tai paikallinen yhteistoimintasopimus ei ole voimassa. Yhteistoimintaa koskeva yleissopimus tuli voimaan syyskuun 1993 alusta. Voimassa oleva kuntalain 48 §:n säännös ei asiallisesti puutu yhteistoimintamenettelyn sisältöön eikä muotoihin. Koska yhteistoimintaa koskeva säännös sisältyy jo kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin, ei sellaisen ottaminen viranhaltijasta annettavaan lakiin ole tarpeen.

Kunnallisen viranhaltijan eläketurva perustuu kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakiin. Voimassa olevan kuntalain 49 §:n säännöksessä on eläketurvan osalta vain yleisluontoinen viittaus. Viranhaltijan eläketurva määräytyy kyseisen lainsäädännön nojalla ilman nimenomaista viittaustakin. Parhailaan on myös vireillä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakia koskeva lainsäädäntöuudistus. Näin ollen ei ole katsottu aiheelliseksi ehdottaa viranhaltijasta annettavaan lakiin myöskään eläketurvaa koskevaa lakiviittausta.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Laki

on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kunnallisesta viranhaltijasta annettavan lain kanssa. Perustelujen osalta viitataan siihen, mitä kunnallisesta viranhaltijasta annettavan lakiehdotuksen voimaantuloa koskevan 59 §:n perusteluissa ja jäljempänä voimaantuloa koskevassa jaksossa on sanottu.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin kunnallisia virkasääntöjä koskevasta siirtymäsäännöksestä. Edellä ehdotettu kuntalain 45 §:n muuttaminen merkitsisi, että tämän lain voimaantultua virkasääntöjen antamiseen ei enää olisi nykyisenlaista valtuutusta eikä kunnassa näin ollen voisi enää antaa uusia virkasääntöjä ja nykyiset virkasäännöt lakkaisivat olemasta voimassa. Sellaiset kunnallista viranhaltijaa koskevat määräykset, joita lain mukaan kunta voi antaa, annettaisiin kuntalain 16 §:n 1 momentin nojalla johdosäännöissä.

Koska kunnille ja kuntayhtymille olisi varattava riittävä aika mahdollisten viranhaltijaa koskevien määräysten ottamiseen johtosääntöihin, ehdotetaan siirtymäsäännöstä. Sen mukaan kunnassa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevaa virkasääntöä noudatetaan enintään vuoden ajan tämän lain voimaantulosta, jollei virkasäännön määräys koske lailla säädettävää asiaa tai jollei se ole ristiriidassa tämän tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain kanssa. Enintään vuoden pituisen siirtymäajan arvioidaan tässä suhteessa riittävän.

Säännöksen muotoilu tarkoittaa, että sellaisia virkasäännön määräyksiä, joista tulee säätää lailla, ei noudatettaisi. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Ehdotetun säännöksen mukaan myöskään sellaisia virkasäännön määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa kuntalain tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain kanssa, ei noudatettaisi. Säännöksen muotoilu merkitsee luonnollisesti myös sitä, että sellaista virkasäännön määräystä, josta tulisi säätää lailla, mutta josta ei ole otettu säännöstä viranhaltijaa koskevaan lainsäädäntöön, ei voida soveltaa. Näin ollen esimerkiksi mallivirkasäännön mukaisia määräyksiä viranhaltijan asuinpaikasta, virka-asunnosta ja muusta pakollisesta luontoisuorituksesta,

lisä-, yli-, sunnuntai-, ilt- ja yötyön sekä varallaolon suorittamisvelvollisuudesta ei noudatettaisi.

Asioita, joista voisi ottaa tarpeelliset määräykset johtosääntöön ja joita koskevia virkasäännön määräyksiä voisi siirtymäajan noudattaa, olisivat lähinnä määräykset päättävästä viranomaisesta ja asioiden käsittelyn käytännön menettelyistä.

2. Voimaantulo

Kunnallisesta viranhaltijasta annettavan lain ja kuntalain muuttamisesta annettavan lain on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti.

Lakien on tarkoitettu tulemaan voimaan kuuden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Tällä halutaan varata aikaa uuden lain voimaantulolle, jos kuntaorganisaatioissa tarvitaan valmistautumisaikaa nyt ehdotettavien lakien tuomiin muutoksiin. Kuuden kuukauden siirtymäajan arvioidaan tässä suhteessa riittävän.

3. Säättämisjärjestys

Hallituksen esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on yhtymäkohtia perustuslaissa säädettyyn vaatimukseen säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla, lainsäädäntövallan siirtämistä koskevat rajoitukset, kunnallisen itsehallinnon perusteisiin sekä eräisiin perusoikeuksia koskeviin säännöksiin.

Hallituksen esityksen taustalla on tarve järjestää kunnallisten viranhaltijoiden oikeusasema lainsäädännössä perustuslain 80 §:n kannalta asianmukaisella tavalla. Kunnallisesta viranhaltijasta annettavaan lakiin ehdotetaan koottavaksi yhteen kunnallista viranhaltijaa koskeva, lähinnä palvelussuhdeturvalaissa ja kuntalaissa oleva sääntely, sekä nostettavaksi nykyään kunnallisissa virkasäännöissä oleva viranhaltijoita koskeva tarvittava sääntely lain tasolle. Sääntely kattaisi viranhaltijan oikeusaseman ”elinkaaren” alkan julkisesta hakumenettelystä ja virkasuhteeseen ottamisesta, työnantajan ja viranhaltijan velvollisuuksista sekä virkasuhteen aikana tapahtuvista aseman muutoksista aina virkasuhteen päättymiseen saakka. Virkasääntö-

jä ei enää annettaisi, vaan kunnan tarpeelliseksi katsomat määräykset annettaisiin vastaisuudessa johtosäännöissä. Tällaisia määräyksiä olisivat lähinnä määräykset päättävästä viranomaisesta ja toimielimestä sekä asioiden käsittelyn käytännön menettelyistä.

Edellä olevaan liittyen esityksellä on merkitystä myös perustuslain 121 §:ssä säädettyjen kunnallisen itsehallinnon perusteiden kannalta. Kun jo perustuslaissa on pidätetty laissa säädettäväksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä muista asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan, eikä kunnallisen itsehallinnon ole katsottu muodostavan perustetta tulkita väljästi perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta ja virkasäännöllä on katsottu voivan olla vain lakia täydentävä rooli, ei esitys tosiasiassa rajoittaisi kuntien päätösvaltaa nykyisestä.

Lakiehdotuksen 19 § koskisi viranhaltijan velvollisuutta antaa virkasuhteen aikana tarpeellisia terveydentilaansa koskevia tietoja sekä osallistumaan terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Ehdotettu pykälä liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Ehdotetussa pykälässä on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan hallituksen esitystä työterveyshuoltolaiksi (PeVL 39/2001 vp) koskevan käsittelyn yhteydessä tekemät huomautukset välttämättömyyskriteerin vaatimuksesta sekä viittauksesta potilaan itsemääräämisoikeutta koskevaan säännökseen.

Ehdotuksen 24 § koskisi viranhaltijan siirtämistä toiseen virkasuhteeseen. Säännöksen nojalla olisi periaatteessa mahdollista siirtää viranhaltija toiseen virkasuhteeseen toiselle paikkakunnalle. Ehdotetulla pykälällä on yhtymäkohta perustuslain 9 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi ulkoasiainhallinnon ja puolustushallinnon virkamiehiä koskevissa lausunnoissaan (PeVL 15/1999 vp ja 40/1998 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, rajoittaako virkaan tai tehtävään siirtymisvelvollisuus tosiasiassa

virkamiehen vapautta valita asuinpaikkansa. Edellä mainituissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä ulkoasiainhallinnon ja puolustusvoimien tehtävien erityisluonteelle, joka perustelee tavanomaisista pidemmälle ulottuvaa virkamiesten velvollisuuksien sääntelemistä. Vastavalla tavalla ei voida perustella kunnallisen viranhaltijan velvollisuutta siirtyä toiseen virkasuhteeseen. Ehdotettu 24 § ei tarkoita sitä, että viranhaltijan edellyttäisiin asuvan paikkakunnalla. Yhtymäkohta mainittuun perusoikeussäännökseen on kuitenkin otettava huomioon siirrosta päätettäessä.

Kunnallista viranhaltijaa koskevan lakiesityksen 25 ja 39 §:ssä säädettäisiin virkasuhteista johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä työnantajalta toiselle kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovutuksen yhteydessä. Toiminnallisen osan luovutus vastaisi työsopimuslain mukaista liikkeenluovutusta. Liikkeen luovutusta koskevat säännökset eivät määrittele sitä, milloin ja millä perusteilla jokin toiminta siirretään. Toiminnan siirtämisen edellytykset määräytyvät erikseen muun lainsäädännön mukaan. Ehdotetuilla säännöksillä ei näin ollen ole vaikutusta siihen, missä tilanteissa ja millä perusteilla julkisia hallintotehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muille kuin viranomaisille. Toisin sanoen ehdotetussa 25 ja 39 §:ssä tarkoitettu toiminnallisen osan luovutus voisi tapahtua muulle kuin viranomaiselle vain, jos se perustuslain 124 §:n mukaan on mahdollista. Säännökset eivät myöskään vaikuta siihen, miten kunnalle voidaan antaa uusia tehtäviä tai ottaa niitä pois, mistä asiasta säädetään perustuslain 121 §:ssä ja kuntalain 2 §:ssä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän kuntalain muuttamista koskevan lakiesityksen 46 §:n mukaan työnantaja voisi, jos säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät, päättää, että sellainen virkasuhde, jonka tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, muuttuu työsuhteeksi päätöksen tulua lainvoimaiseksi. Esityksen lähtökohtana on, että muutos tapahtuisi työnantajan ja henkilön välisellä sopimuksella, jolloin 46 §:ää ei sovellettaisi. Mikäli 46 § tulisi sovellettavaksi, henkilön aseman turvaaminen on otettu huomioon säännöksessä siten, että työnantajan on tarjot-

tava työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla ja annettava työsuhtesopimuslain mukainen kirjallinen selvitys työn keskeisistä ehdoista. Viranhaltijan asemaa turvaa lisäksi se, että viranhaltija voi hakea muutosta pykälässä tarkoitettuun työnantajan päätökseen kuntalain mukaisesti. Muutoksenhaku voisi koskea kaikkia niitä seikkoja, jotka ovat säännöksen perusteella työsuhteeksi muuttamisen perusteena. Virkasuhde muuttuisi työsuhteeksi vasta päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Virkasuhteesta itsestään johutuvat edut, kuten jatkuvuusperiaate, joka on säädetty julkista valtaa käyttävän henkilön riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamiseksi, on perusteltua pysyttää virkasuhteeseen liittyvinä.

Ehdotettu kuntalain 46 § merkitsee muodollisesti puuttumista sopimusvapauteen siinä mielessä, että työsuhtesuhde ei pykälän tarkoittamissa tilanteissa syntyisi sopimuksella, vaan työnantajan yksipuolisella päätöksellä. Säännös on tarpeen henkilön oikeusaseman turvaamiseksi. Jos sopimusta ei synny, pelkkä suostumuksenvaraisuus saattaisi ääritapauksissa johtaa irtisanomiseen. Kun henkilön palvelussuhteen jatkuminen ja sii-

hen liittyvät entiset oikeudet, kuten esimerkiksi palkka, on säännöksessä edellä selostetulla tavalla turvattu, ehdotus ei loukkaa viranhaltijan oikeusturvaa eikä heikennä hänen palvelussuhteensa ehtoja. Kun kunnissa on tällä hetkellä samoissa tehtävissä samaa työtä tekeviä henkilöitä eri palvelussuhteissa, virkasuhteen käyttöalan sääntelyä koskeva täsmennys ja virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi silloin, kun tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, myös yhdenmukaistavat samaa työtä tekevien oikeudellista asemaa ja edistävät siten yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Koska lakiehdotukset koskevat keskeisiä virkamiesoikeudellisia ja yksilön oikeusasemaan liittyviä kysymyksiä, hallitus pitää suotavana, että ehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kunnallisesta viranhaltijasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

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

Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää.

2 §

Viranhaltija

Tässä laissa viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantaja ja viranhaltija työn suorittajana. Henkilö otetaan virkasuhteeseen kuntalain 44 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

2 luku

Virkasuhteen alkaminen

3 §

Virkasuhteen kesto aika

Viranhaltija otetaan virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi.

Viranhaltija voidaan ottaa määräajaksi vain viranhaltijan omasta pyynnöstä tai jos määräajaksi ottamisesta on erikseen säädetty

taikka tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen tai muu näihin rinnastettava kunnan toimintaan liittyvä määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka sitä vaatii.

Viranhaltijalla, joka on ilman 2 momentin mukaista perustetta otettu määräajaksi tai joka on ilman perusteltua 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 päätymisestä

4 §

Julkinen hakumenettely

Virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Hakuaika on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain 64 §:ssä säädetyllä tavalla.

Virkasuhteeseen ottamisesta päättävä viranomais voi perustellusta syystä päättää hakuajan jatkamisesta, uudesta hakumenettelystä tai virkasuhteen täyttämättä jättämisestä. Uutta hakumenettelyä koskevassa ilmoituksessa on mainittava, otetaanko aikaisemmat hakemukset huomioon.

Virkasuhteeseen voidaan 1 momentista poiketen ottaa ilman hakumenettelyä, kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoinna olevaan virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi, taloudellisista ja tuotannollista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen, 22 §:ssä tarkoitettu virkasuhteen tarjoaminen osa-aikaiselle viranhaltijal-

le, 24 §:ssä tarkoitettu tai muussa laissa säädetty viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, muun työnantajan palveluksessa olevan henkilön ottaminen virkasuhteeseen lain tai sopimuksen nojalla tapahtuvan toiminnan siirtämisen yhteydessä taikka muu näihin rinnastettava johtosäännössä määrätty peruste.

5 §

Virkasuhteeseen ottaminen

Sellaiseen virkasuhteeseen, joka on ollut julkisesti haettavana, voidaan ottaa vain henkilö, joka on hakenut sitä kirjallisesti ennen hakuajan päättymistä ja silloin täyttää kelpoisuusvaatimukset. Hakemukseen on liitettävä selvitys hakijan kelpoisuudesta. Kunnanjohtajan virkaan ja valtuuston päätöksen mukaisesti muuhunkin virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys.

6 §

Kelpoisuusvaatimukset

Virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

Henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos siitä erikseen säädetään tai kunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää.

Virkasuhteeseen voidaan ottaa vain 18 vuotta täyttänyt henkilö.

7 §

Terveystilaa koskeva selvitys

Virkasuhteeseen ottamisen edellytyksenä on, että siihen otettava henkilö antaa ottamisesta päättävälle viranomaiselle tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevat tiedot sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja

tutkimuksiin. Työnantajan määräämistä tarkastuksista ja tutkimuksista aiheutuvista välttämättömistä kustannuksista vastaa työnantaja.

Ottamisesta päättävä viranomainen voi perustellusta syystä päättää, ettei 1 momentissa tarkoitettua selvitystä vaadita.

Jollei terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja ole käytettävissä virkasuhteeseen otettaessa, ottaminen on suoritettava ehdollisena. Ehdollisesti otetun viranhaltijan on esitettävä tiedot ottamisesta päättävän viranomaisen asettaman kohtuullisen määräajan kuluttua ottamista koskevan päätöksen tiedoksiansannista lukien. Jos tietoja ei esitetä määräajassa tai ottamisesta päättävä viranomainen ei tietojen johdosta katso voivansa vahvistaa ehdollisesti toimitettua ottamista, viranomainen toteaa päätöksellään ottamisen rauenneeksi. Muussa tapauksessa ottamisesta päättävä tai alempi täytäntöön paneva viranomainen päättää ottamisen vahvistamisesta.

8 §

Koeaika

Virkasuhteeseen otettaessa voidaan määrätä virantoimituksen aloittamisesta alkavasta enintään kuuden kuukauden koeajasta. Vuotta lyhyemmässä määräaikaisessa virkasuhteessa koeaika voi olla enintään puolet virkasuhteen kestosta.

Jos viranhaltija otetaan saman työnantajan palveluksessa virkasuhteesta toiseen, työnantaja voi määrätä koeajan noudatettavaksi uudessa virkasuhteessa, jos viranhaltijan tehtävissä tai hänen asemassaan tapahtuu huomattava muutos.

Koeajan kuluessa virkasuhde voidaan molemmin puolin purkaa päättymään välittömästi. Purkaminen ei saa tapahtua jäljempänä 12 §:ssä tarkoitetuilla tai koeajan tarkoitukseen nähden muutoin epäasiallisilla perusteilla.

9 §

Viranhoitomääräys

Viranhaltijalle on annettava viipymättä ja mikäli mahdollista ennen virantoimituksen

alkamista virkasuhteeseen ottamisesta pöytäkirjan ote tai muu kirjallinen viranhoitomääräys, josta ilmenee ainakin hänen virkanimikkeensä, virkasuhteen kesto-aika, määräaikaisuuden peruste, mahdollinen koeaika, virantoimituksen alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät tai niiden määräytymisperuste ja palkkauksen perusteet.

10 §

Virkasuhteen sekä viranhaltijan oikeuksien ja velvollisuuksien alkaminen

Virkasuhde alkaa virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemisestä.

Viranhaltijan oikeudet ja velvollisuudet alkavat virantoimituksen alkamispäivästä, jollei aikaisemmasta alkamisajankohdasta tässä laissa tai muualla toisin säädetä tai määrätä.

Jos viranhaltija otetaan saman työnantajan toiseen virkasuhteeseen, viranhaltijan palvelussuhde ei katkea hänen siirtyessään välittömästi toiseen virkasuhteeseen.

3 luku

Työnantajan velvollisuudet

11 §

Yleisvelvoite

Työnantajan on huolehdittava siitä, että viranhaltijalle annetaan virkasuhteesta johtuvat etuudet ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat.

12 §

Syrjintäkielto

Työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, kansallisen tai etnisen alkuperän, sukupuolisen suuntautuneisuuden, kielen, uskonnon, mielipiteen, perhesuhteiden, ammattiyhdistys-toiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään

naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

Määräaikaissa ja osa-aikaissa virkasuhteissa ei saa pelkästään virkasuhteen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia palvelussuhteen ehtoja kuin muissa virkasuhteissa, ellei se ole perusteltua asiallisista syistä.

Työnantajan on muutoinkin kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, ellei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

13 §

Työyhteisön ja työilmapiirin kehittäminen

Viranhaltijan hoidettavana olevaa tehtävää tai työmenetelmiä muutettaessa taikka kehitettäessä työnantajan on pyrittävä huolehtimaan siitä, että viranhaltija voi suoriutua tehtävänsä hoidosta. Työnantajan on myös pyrittävä edistämään viranhaltijan mahdollisuuksia kehittyä kykyjensä mukaan urallaan. Työnantajan on pyrittävä edistämään suhteitaan viranhaltijoihin samoin kuin viranhaltijoiden ja muiden palveluksessaan olevien keskinäisiä suhteita.

14 §

Työturvallisuus

Työnantajan on huolehdittava työturvallisuudesta viranhaltijan suojelemiseksi tapaturmilta ja terveydellisiltä vaaroilta niin kuin työturvallisuuslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään.

Jos raskaana olevan viranhaltijan työtehtävät tai työolot vaarantavat hänen tai sikiön terveyden eikä työssä tai työoloissa olevaa vaaratekijää voida poistaa, viranhaltija on pyrittävä raskauden ajaksi siirtämään muihin, hänen työkykynsä ja ammattitaitonsa huomioon ottaen sopiviin tehtäviin.

15 §

Palkkalaskelma

Työnantajan on annettava viranhaltijalle palkanmaksun yhteydessä laskelma, josta il-

menevät palkan määrä ja sen määräytymisperusteet.

16 §

Kokoontumisoikeus

Työnantajan on sallittava viranhaltijoiden ja heidän järjestöjensä käyttää maksutta työnantajan hallinnassa olevia sopivia tiloja taukojen aikana ja työajan ulkopuolella virkasuhdeasioiden sekä ammatillisen yhdistyksen toimialaan kuuluvien asioiden käsitteilyyn. Kokoontumisoikeuden käyttö ei saa aiheuttaa haittaa työnantajan toiminnalle.

4 luku

Viranhaltijan velvollisuudet

17 §

Yleiset velvollisuudet

Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa.

18 §

Sivutoimi ja kilpaileva toiminta

Sivutoimella tarkoitetaan virkasuhdetta, työtä ja pysyväisluonteista tehtävää, joista viranhaltijalla on oikeus kieltäytyä, sekä ammatin, elinkeinon ja liikkeen harjoittamista.

Viranhaltija ei saa ottaa vastaan eikä pitää sellaista sivutoimintaa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei työnantaja hakemuksesta

myönnä siihen lupaa. Lupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Lupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä. Viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen peruuttamista.

Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimena ei saa harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantaja.

Viranhaltija ei saa virkasuhteen kestäessä ryhtyä kilpailevan toiminnan valmisteleiseksi sellaisiin toimenpiteisiin, joita 3 momentissa säädetty huomioon ottaen ei voida pitää hyväksyttävänä.

Muusta kuin 2 momentissa tarkoitetusta sivutoimesta viranhaltijan on tehtävä ilmoitus työnantajalle. Työnantaja voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi kieltää tällaisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen 3 momentissa säädetyillä perusteilla.

19 §

Terveystietojen antaminen

Sen lisäksi, mitä työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädetään, viranhaltija on velvollinen työnantajan pyynnöstä antamaan tälle tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevat tiedot työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi. Viranhaltija on myös velvollinen työnantajan määräyksestä osallistumaan hänen terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin, jos se on välttämätöntä tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi. Viranhaltijalle on ennen määräyksen antamista varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Potilaan itsemääräämisoikeudesta säädetään potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 6 §:ssä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista työnantajan määräämistä tarkastuksista ja tutkimuksista aiheutuvat välttämättömistä kustannuksista vastaa työnantaja.

20 §

Työturvallisuus

Viranhaltijan on huolehdittava työturvallisuudesta siten kuin työturvallisuuslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä viranhaltijan velvollisuudeksi säädetään.

5 luku

Virkasuhteessa tapahtuvat muutokset

21 §

Virkasuhteen muuttaminen osa-aikaiseksi

Työnantaja voi, varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi, yksipuolisesti muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi 37 §:ssä tarkoitetulla irtisanomisperusteella irtisanomisaikaa noudattaen.

22 §

Osa-aikaisen viranhaltijan oikeus muuhun virkaan

Työnantajan, joka tarvitsee uusia viranhaltijoita tehtäviltään samankaltaiseen kokoaikaiseen virkasuhteeseen, on 46 §:n estämättä ensisijaisesti tarjottava toistaiseksi virkaan otetulle osa-aikatyötä tekeväälle viranhaltijalle mahdollisuus siirtyä tällaiseen virkasuhteeseen edellyttäen, että viranhaltija on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut haluavansa kokoaikaiseen virkasuhteeseen, hän täyttää tämän virkasuhteen kelpoisuusvaatimukset ja tehtävä on hänelle sopiva.

23 §

Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen

Toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan viranomaisen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.

24 §

Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen

Viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa taikka siirtoon on muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa.

Viranhaltija voidaan perustellusta syystä siirtää enintään vuoden määräajaksi oman työnantajan toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, edellyttäen, ettei viranhaltijan varsinainen palkka vähene. Viranhaltijalle annettu määräys voidaan milloin tahansa peruuttaa ja asianomainen on velvollinen siirtymään välittömästi takaisin entiseen virkasuhteeseen siihen kuuluvien palkkaeduin. Peruutus tulee voimaan heti.

Viranhaltijalle on ennen 1 ja 2 momentissa tarkoitettua siirtämistä tai 2 momentissa tarkoitettua peruuttamista varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

25 §

Viranhaltijan asema liikkeen luovutuksessa

Työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle lukuun ottamatta niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, joka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle, silloin kun luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätöille. Jos luovutus tapahtuu yksityisoi-

keudelliselle yhteisölle, siirtyvät viranhaltijat työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen.

Ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen virkaehtosopimuksen määräyksiä kuten työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä säädetään.

6 luku

Virkavapaa

26 §

Virkavapaa

Viranhaltijalle voidaan hakemuksesta myöntää määrääjäksi vapautus virkatehtävien hoitamisesta joko kokonaan tai osittain.

27 §

Virkavapaan hakeminen ja myöntäminen

Virkavapaata on haettava kirjallisesti, jollei muualla toisin säädetä tai virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty.

Virkavapaan myöntäminen ja sen pituus ovat työnantajan harkinnassa, jollei muualla toisin säädetä tai virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty. Mikäli virkavapaata ei voida myöntää hakemuksen mukaisesti, hakemus on hylättävä tai virkavapaa voidaan viranhaltijan kirjallisella suostumuksella myöntää muullakin tavalla.

Jos viranhaltija on ollut poissa virantoimuksesta eikä hänelle ole myönnetty virkavapaata, poissaolo merkitään jälkikäteen virkavapaaksi, mikäli työnantaja toteaa poissaolon johtuneen ylivoimaisesta esteestä tai muusta pätevästä syystä.

28 §

Virkavapaan keskeyttäminen ja peruuttaminen

Virkavapaan keskeyttäminen tai peruuttaminen viranhaltijan pyynnöstä on työnantajan harkinnassa, jollei laissa toisin säädetä tai virkaehtosopimuksessa toisin määrätä.

Virkavapaa keskeytyy siksi ajaksi, kun virkavapaana oleva viranhaltija suostumuksensa perusteella perustellusta syystä määrätään suorittamaan joitakin virkatehtäviä.

Jos virkavapaata käytetään muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty, virkavapaa voidaan keskeyttää tai peruuttaa. Ennen päätöksen tekemistä viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

29 §

Perhevapaat

Viranhaltijalla on oikeus saada virkavapaata perhevapaiden vuoksi siten kuin työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 1—8 §:ssä säädetään.

7 luku

Lomauttaminen

30 §

Lomauttaminen

Työnantajalla on oikeus lomauttaa viranhaltija siten, että virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään toistaiseksi tai määrääjäksi joko kokonaan tai osittain virkasuhteen muuttoon pysyessä voimassa, jos työnantajalla on 37 §:n mukainen peruste irtisanoa virkasuhde. Lomauttaminen ei estä viranhaltijaa ottamasta lomautusajaksi muuta työtä.

Viranhaltija voidaan 1 momentissa mainitulla tavalla lomauttaa enintään 90 päivän ajaksi, jos tehtävät tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat tilapäisesti vähentyneet eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää muita tehtäviä tai työnantajan tarpeisiin sopi-

vaa koulutusta. Virkaehtosopimuksella ei voida sopia edellä tarkoitetun lomautuksen enimmäisajan pidentämisestä.

Virkasuhteen kestäessä voidaan työnantajan aloitteesta sopia viranhaltijan ja työnantajan kesken viranhaltijan lomauttamisesta 1 momentissa mainitulla tavalla silloin, kun se on tarpeen työnantajan toiminnan tai taloudellisen tilan vuoksi.

Jos viranhaltija on lomautettu toistaiseksi, on virantoimituksen alkamisesta ilmoitettava vähintään viikkoa ennen, jollei toisin ole sovittu. Jos lomauttamista koskeva päätös on kumottu oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta muulla kuin 1 tai 2 momentissa tarkoitetulla perusteella ja työnantaja 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 peruuntumisesta muuta johdu.

31 §

Lomautusmenettely

Työnantajan on käytettävissään olevien tietojen perusteella esitettävä viranhaltijalle ennakkoselvitys lomautuksen perusteista sekä sen arvioidusta laajuudesta, toteuttamistavasta, alkamisajankohdasta ja kestosta. Jos lomautus kohdistuu useaan viranhaltijaan, selvitys voidaan antaa luottamusmiehelle tai viranhaltijoille yhteisesti. Selvitys on annettava viipymättä lomautuksen tarpeen tultua työnantajan tietoon. Selvitystä ei tarvitse esittää, jos työnantajan on virkaehtosopimuksen perusteella esitettävä vastaava selvitys.

Lomautusta koskeva päätös on annettava kirjallisesti viranhaltijalle vähintään 14 päivää ennen lomautuksen alkamista. Lomautuspäätös annetaan viranhaltijalle henkilökohtaisesti. Jos lomautuspäätöstä ei voida antaa henkilökohtaisesti, sen saa toimittaa kirjeitse samaa määräaika noudattaen. Kirjeitse toimitetun päätöksen katsotaan tulleen viranhaltijan tietoon viimeistään seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on lähetetty. Lomautuspäätöksessä tulee mainita lomau-

tuksen peruste, sen alkamisaika ja määräaikaisen lomautuksen kesto sekä toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen osalta sen arvioitu kesto. Lomautuspäätös on annettava tiedoksi luottamusmiehelle ja lomautuksen kohdistuessa vähintään kymmeneen viranhaltijaan myös työvoimaviranomaiselle.

32 §

Virkasuhteen irtisanominen lomautuksen yhteydessä

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

Jos lomauttaminen on tullut voimaan viranhaltijan saamatta hyväkseen 40 §:n 1 momentin mukaista irtisanomisaikaa ja työnantaja irtisanoo viranhaltijan ennen lomautuksen päättymistä, viranhaltijalla on oikeus saada korvauksena irtisanomisajan palkkansa. Irtisanomisajan palkasta saadaan vähentää 14 päivän palkka, jos viranhaltija on lomautettu lain tai sopimuksen mukaista yli 14 päivän lomautusilmoitusaikaa noudattaen.

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 korvauksena irtisanomisajan palkkansa kuten 2 momentissa säädetään.

33 §

Menetettyjen ansioiden korvaaminen

Mikäli lomautusta koskeva päätös kumotaan lainvoimaisella päätöksellä 30 §:n 1 tai 2 momentin vastaisena, viranhaltijalle maksetaan lainvastaisen lomautuksen johdosta saamatta jäänyt säännöllisen työajan ansio 45 §:ssä säädetyllä tavalla.

8 luku

Virkasuhteen päättyminen

34 §

Virkasuhteen päättyminen ilman irtisanomista

Virkasuhde päättyy ilman irtisanomista ja irtisanomisaikaa:

- 1) kun määräaika, joksi viranhaltija on otettu, on kulunut loppuun;
- 2) kun määrätehtävää varten otetun viranhaltijan tehtävä on suoritettu;
- 3) sijaiseksi otetun määräaikaisen viranhaltijan määräajasta riippumatta, kun toistaiseksi otettu viranhaltija palaa virantoimitukseen, jos toistaiseksi otetulla viranhaltijalla on lakiin tai virkaehtosopimuksen määräykseen perustuva ehdoton oikeus palata virantoimitukseen;
- 4) kun viranhaltijalle on virkasuhteen perusteella myönnetty täysi työkyvyttömyyseläke toistaiseksi, sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltijan oikeus sairausajan palkan saamiseen on päättynyt, tai jos kunta on saanut työkyvyttömyyseläkepäätöksestä tiedon myöhemmin, tiedoksisaantikuukauden päättyessä;
- 5) kun viranhaltijan tämän lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua ehdollista valintaa ei vahvisteta, vahvistamatta jättämispäätöksen tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä lukien; tai
- 6) sen kalenterikuukauden päättyessä, jonka aikana viranhaltija saavuttaa vanhuuseläkeikänsä, jollei viranhaltijan kanssa sovita virkasuhteen määräaikaisesta jatkamisesta.

35 §

Viranhaltijasta johtuvat irtisanomisperusteet

Työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava. Tällaisena syytä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen

olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekehdelytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu syy ei ole ainakaan:

- 1) viranhaltijan sairaus, vamma, tai tapaturma ellei viranhaltijan työkyky ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista;
- 2) osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen;
- 3) viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan; eikä
- 4) turvautuminen viranhaltijan käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.

Viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelystä.

Työnantajan on ennen irtisanomista selvitettävä, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla viranhaltija muuhun virkasuhteeseen.

Jos irtisanomisen perusteena on niin vakava virkasuhteeseen liittyvä rikkomus, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista, ei 3 ja 4 momentissa säädettyä tarvitse soveltaa.

36 §

Viranhaltijasta johtuvaan irtisanomisperusteeseen vetoaminen

Irtisanominen on tehtävä 35 §:ssä säädetyllä perusteella kohtuullisen ajan kuluessa sitä, kun irtisanomisen peruste on tullut irtisanomisesta päättävän viranomaisen tietoon.

37 §

Taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet

Virkasuhde voidaan irtisanoa, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan 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 virkasuhteeseen 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 työnantajan toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia; tai

2) irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä työnantajalla tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua.

38 §

Erityinen irtisanomissuoja

Viranhaltijalla, jolle on myönnetty virkavapaata perhevapaiden vuoksi, on sama irtisanomissuoja kuin työntekijällä työsopimuslain (55/2001) mukaan. Sama koskee viranhaltijaa, joka on raskaana tai joka tulee käyttämään oikeuttaan edellä tarkoitettuihin vapaisiin.

Luottamusmiehen virkasuhde voidaan irtisanoa 35 §:n perusteella vain, jos niiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden enemmistö, joiden luottamusmiehenä hän on, antaa siihen suostumuksensa. Virkasuhde voidaan irtisanoa 37 §:n perusteella vain, jos työ kokonaan päättyy eikä viranhaltijalle voida järjestää muuta työtä, joka vastaa hänen ammattitaitoaan tai kouluttaa häntä muuhun työhön 37 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

39 §

Irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen yhteydessä

Luovutuksensaaja ei saa irtisanoa viranhaltijan palvelussuhdetta pelkästään 25 §:n 1 momentissa tarkoitettua liikkeen luovutuksen perusteella.

Kunnan luovuttaessa liikkeensä edellä 25 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla viranhaltija saa virkasuhteessa muutoin sovellettavaa irtisanomisaikaa noudattamatta tai sen kestoajasta riippumatta irtisanoa virkasuhteen päättymään luovutuspäivästä, jos hän on saanut tiedon luovutuksesta työnantajalta tai liikkeen uudelta haltijalta viimeistään kuukautta ennen luovutuspäivää. Jos hänelle on annettu tieto luovutuksesta myöhemmin, hän saa irtisanoa palvelussuhteensa päättymään luovutuspäivästä tai tämän jälkeen, viimeistään kuitenkin kuukauden kuluessa saatuaan tiedon luovutuksesta.

40 §

Irtisanomisaika

Työnantajan irtisanoessa viranhaltijan virkasuhteen irtisanomisaika on vähintään:

1) 14 päivää, jos palvelussuhde on jatkunut enintään vuoden;

2) yksi kuukausi, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli vuoden, mutta enintään neljä vuotta;

3) kaksi kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli neljä vuotta mutta enintään kahdeksan vuotta;

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

5) kuusi kuukautta, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli 12 vuotta.

Viranhaltijan irtisanoessa virkasuhteensa irtisanomisaika on vähintään:

1) 14 päivää, jos palvelussuhde on jatkunut enintään viisi vuotta;

2) yksi kuukausi, jos palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettä yli viisi vuotta; ja

3) kaksi kuukautta, jos viranhaltijan ottaminen kuuluu valtuustolle.

Irtisanomisaika alkaa kulua sitä päivää seuraavasta päivästä, jona irtisanominen on annettu tai saatettu tiedoksi. Viranhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella voidaan noudattaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettua lyhyempää irtisanomisaikaa.

41 §

Virkasuhteen purkaminen

Työnantaja saa purkaa viranhaltijan virkasuhteen noudatettavasta irtisanomisajasta tai määräajan pituudesta riippumatta päättyväksi heti vain erittäin painavasta syystä. Tällaisena syynä voidaan pitää laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa.

42 §

Purkamisoikeuden raukeaminen

Purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole jo aikaisemmin menettänyt merkitystään, 14 päivän kuluttua siitä kun työnantaja on saanut tiedon purkamisen aiheesta tai, jos syy on jatkuva, siitä kun työnantaja on saanut tiedon sen lakkaamisesta. Jos purkaminen estyy päätevänsyyn vuoksi, saadaan purkaminen toimittaa 14 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta.

43 §

Virkasuhteen päättämismenettely

Ennen työnantajan suorittamaa irtisanomista tai purkamista viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi virkasuhteen päättämisen syistä perusteluineen. Viranhaltijalla on oikeus häntä kuultaessa käyttää avustajaa. Oikeudesta käyttää avustajaa on ilmoitettava viranhaltijalle. Työnantajan suorittamaa irtisanomista tai purkamista koskeva päätös perusteluineen on merkittävä pöytäkirjaan.

Päätös virkasuhteen irtisanomisesta tai purkamisesta on annettava kirjallisesti tie-

doksi viranhaltijalle henkilökohtaisesti. Jollei tämä ole mahdollista, päätös virkasuhteen irtisanomisesta tai purkamisesta saadaan antaa tiedoksi lähettämällä päätös kirjeitse.

Jos päätös virkasuhteen päättämisestä on lähetetty kirjeitse, katsotaan päätöksen tulleen viranhaltijan tietoon viimeistään seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on lähetetty. Viranhaltijan ollessa vuosilomalla tai työajan tasoittamisesta johtuvalla vähintään kahden viikon pituisella vapaa-ajalla katsotaan virkasuhteen päättäminen toimitetuksi kuitenkin aikaisintaan loman tai vapaa-ajan päättymistä seuraavana päivänä.

Toimitettaessa virkasuhteen purkamisilmoitus kirjeitse, katsotaan 8 ja 41 §:n mukaiseen perusteeseen vedotun säädettyssä ajassa, jos ilmoitus on tuon ajan kuluessa jätetty postin kuljetettavaksi.

44 §

Virkasuhteen jatkuminen

Viranhaltijan virkasuhde jatkuu katkeamattomana, jos virkasuhteen irtisanominen tai purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman laissa säädettyä irtisanomis- tai purkamisperustetta.

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

Mikäli tuomioistuimien 51 §:ssä säädettyssä tapauksessa katsoo työnantajalla olleen irtisanomisperusteen, virkasuhteen katsotaan jatkuvan viranhaltijaan noudatettavan irtisanomisajan päättymiseen saakka ja viranhaltijalla on oikeus saada irtisanomisajan palkkansa.

45 §

Menettyjen ansioiden korvaaminen

Kun virkasuhteen päättämistä koskeva asia on 44 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa lainvoimaisesti ratkaistu ja työnantaja

on saanut 2 momentissa tarkoitetun selvityksen, viranhaltijalle maksetaan viipymättä virkasuhteen lainvastaisen päättymisen johdosta saamatta jäänyt säännöllisen työajan ansio vähennettynä samalta ajalta muissa palvelusuhteissa, ammatinharjoittajana tai yrittäjänä ansaitulla vastaavalla ansiolla, jota viranhaltija ei olisi saanut virkaa hoitaessaan. Samoin otetaan vähennyksenä huomioon viranhaltijalle maksettu työttömyysturvalaissa (602/1984) tarkoitettu ansioon suhteutettu työttömyyspäiväraha ja peruspäiväraha sekä työmarkkinatuesta annetussa laissa (1542/1993) tarkoitettu työmarkkinatuki sekä vastaavalta ajalta hänelle maksettu sairausvakuutuslain mukainen päivä- ja äitiysraha.

Viranhaltija on velvollinen esittämään työnantajalle viipymättä luotettavan selvityksen 1 momentissa mainitusta muusta ansiotulosta, työttömyyspäivärahasta, peruspäivärahasta tai työmarkkinatuesta sekä saamistaan sairausvakuutuskorvauksista.

Työnantaja on velvollinen viipymättä maksamaan työttömyysvakuutusrahastolle 75 prosenttia ja asianomaiselle työttömyyskassalle 25 prosenttia viranhaltijalle maksetusta ansiosidonnaisesta työttömyyspäivärahasta ja kansaneläkelaitokselle viranhaltijalle maksetun peruspäivärahan tai työmarkkinatuen.

Viranhaltijan eläke-etuja määrättäessä katsotaan palkkatuloksi edellä 1 momentissa tarkoitettu ansio, jossa on vähennyksenä huomioitu edellä 1 momentissa tarkoitettussa muussa palvelussuhteessa, ammatinharjoittajana tai yrittäjänä ansaittu, eläkkeeseen oikeuttava tulo. Vähennyksenä ei oteta huomioon edellä 1 momentissa tarkoitettuja päivärahoja tai työmarkkinatukea. Sen estämättä mitä muualla säädetään, viranhaltijan katsotaan eläkeoikeutta määrättäessä olleen jatkuvassa virkasuhteessa myös 1 momentissa mainittuna aikana, vaikka hänelle ei tältä ajalta jäisi maksuun lainkaan ansiota.

46 §

Irtisanotun viranhaltijan takaisinottaminen

Jos työnantaja on irtisanonut toistaiseksi otetun viranhaltijan 37 §:n mukaisilla perus-

teilla ja työnantaja tarvitsee yhdeksän kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä viranhaltijaa tehtäviltään samankaltaiseen toistaiseksi voimassa olevaan tai yli kuusi kuukautta kestäväan virkasuhteeseen, työnantajan on tiedusteltava paikalliselta työvoimaviranomaiselta, onko irtisanottuja viranhaltijoita etsimässä tämän viranomaisen välityksellä työtä, ja myönteisessä tapauksessa tarjottava työtä ensisijaisesti irtisanotuille kelpoisuusvaatimukset täyttävälle viranhaltijoille. Sama velvollisuus koskee 25 §:ssä tarkoitettua luovutuksensaajaa silloin, kun luovuttaja on irtisanonut viranhaltijan ennen luovutushetkeä.

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

9 luku

Virantoimituksesta pidättäminen

47 §

Virantoimituksesta pidättäminen

Jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Milloin viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta, jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtävänsä.

Muussa kuin 1 ja 2 momenteissa tarkoitettussa tilanteessa viranhaltija voidaan pidättää virantoimituksesta siksi ajaksi, kun viranhaltija ei voi hänestä johtuvasta syystä suorittaa asianmukaisesti virkatehtäviään.

48 §

Virantoimituksesta pidättämisessä noudatettava menettely

Virantoimituksesta pidättämisestä päättää kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty muu viranomainen. Kunnanjohtajan virasta pidättämisestä päättää kuitenkin valtuusto. Ennen valtuuston kokousta voi kunnanjohtajan virasta pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Muiden viranhaltijoiden virasta pidättämisestä voi väliaikaisesti päättää kunnanjohtaja tai muu johtosäännössä määrätty johtava viranhaltija.

Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan virasta pidättämisestä päättää kuntayhtymän ylin toimielin. Ennen kuntayhtymän ylimmän toimielimen kokousta voi kuntayhtymän johtavan viranhaltijan virasta pidättämisestä väliaikaisesti päättää kuntayhtymän ylimmän toimielimen puheenjohtaja.

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

Virantoimituksesta pidättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön heti.

49 §

Virantoimituksesta pidättämisen uudelleenarviointi

Virantoimituksesta pidättämisestä päättäneen toimielimen tulee seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja tarvittaessa olosuhteiden muututtua tehdä asiasta uusi päätös. Virantoimituksesta pidättämisen jatkaminen tulee ottaa viipymättä ratkaistavaksi viranhaltijan sitä vaatiessa.

10 luku

Muutoksenhaku

50 §

Muutoksenhaku

Työnantajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kun-

talaissa (365/1995) oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään. Oikaisuvaatimusaika 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kuitenkin kulua vasta 40 §:n 1 momentissa säädetyn irtisanomisajan päättymisestä. Sama koskee valitusaikaa silloin, kun 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomista koskevan päätöksen on tehnyt valtuusto tai kuntalain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu kuntayhtymän toimielin.

51 §

Irtisanomisperusteiden tutkiminen purkamista koskevassa asiassa

Mikäli tuomioistuin katsoo virkasuhteen purkamista koskevaa asiaa käsitellessään, että 41 §:ssä säädetty purkamisperusteet eivät täyty, tuomioistuimen on vaadittaessa harkittava, onko työnantajalla ollut 36 §:ssä säädetty irtisanomisperuste.

52 §

Valituksen käsittely

Virkasuhteen irtisanomista, purkamista ja osa-aikaistamista sekä virantoimituksesta pidättämistä koskeva valitus on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä.

53 §

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Sen estämättä, mitä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, on kunnallisvalituksen tehnyt asianomainen viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, vaadittaessa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli valitus koskee tässä laissa tarkoitettua asiaa eikä valitusta hyväksytä.

Edellä 1 momentista poiketen oikeudenkäyntikuluja ei velvoiteta korvattavaksi silloin, kun valitus koskee virkaan ottamista tai jos asia on ollut oikeudellisesti niin epäselvä, että valituksen tekemiseen on ollut perusteltu syy tai oikeudenkäyntikulujen korvaamista

on muutoin pidettävä asian laatu tai olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana.

11 luku

Erinäiset säännökset

54 §

Yhdistymisvapaus

Viranhaltijalla on oikeus kuulua yhdistyksen sekä osallistua tällaisen yhdistyksen toimintaan. Hänellä on myös oikeus perustaa luvallinen yhdistys. Viranhaltijalla on niin ikään vapaus olla kuulumatta edellä tarkoitettuun yhdistykseen. Tämän oikeuden ja vapauden käytön estäminen ja rajoittaminen on kiellettyä.

55 §

Palkkasaatavan vanhentuminen

Viranhaltijan on esitettävä virkasuhteesta johtuvaa palkkaa tai muuta taloudellista etuutta koskeva kirjallinen vaatimus kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona asianomainen palkkaerä tai muu etu olisi ollut maksettava tai annettava. Jos edellä tarkoitettua vaatimusta ei ole esitetty määräajan kuluessa, oikeus palkkaan tai muihin taloudelliseen etuuteen on menetetty.

Mitä 1 momentissa säädetään viranhaltijasta, koskee myös henkilöä, jonka virkasuhde on lakannut, sekä viranhaltijan kuolinpesää.

56 §

Palkan takaisinperiminen

Aiheettomasti maksettu palkka tai muu palvelussuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden määrä saadaan periä takaisin. Takaisinperintä voidaan suorittaa myös siten, että perittävä määrä vähennetään seuraavan tai seuraavien palkanmaksujen yhteydessä viranhaltijan palkasta, jos tämä on edelleen saman työnantajan palveluksessa. Takaisinperintää koskevassa päätöksessä on mainittava takaisin perittävä määrä ja takaisinperin-

nän peruste.

Kulloinkin suoritettavasta palkasta ei saa 1 momentin nojalla periä enempää kuin mitä palkasta lain mukaan saadaan ulosmitata.

Työnantaja voi luopua takaisinperinnästä joko kokonaan tai osittain, jos takaisinperintää on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuuttomana tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen.

Jos takaisinperinnästä ei ole päätetty tai pantu vireille muussa järjestyksessä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana aiheeton palkan tai muun etuuden määrä on maksettu, oikeus takaisinperintään on menetetty.

57 §

Korvausvaatimuksen käsittelyjärjestys

Edellä 3 §:n 3 momentissa, 32 §:n 2 ja 3 momentissa ja 46 §:n 2 momentissa tarkoitettua korvausta koskevat vaatimukset käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

58 §

Työtodistus

Viranhaltijalla on virkasuhteen päättyessä oikeus pyynnöstä saada työnantajalta kirjallinen todistus virkasuhteen kestoajasta ja tehtävien laadusta. Viranhaltijan nimenomaisesti pyynnöstä todistuksessa on lisäksi mainittava virkasuhteen päättymisen syy sekä arvio viranhaltijan työtaidosta, ahkeruudesta ja käytöksestä. Työtodistuksesta ei saa ilmetä muuta kuin mitä sen sanamuodosta käy ilmi.

Työnantajalla on velvollisuus antaa viranhaltijalle työtodistus, jos sitä pyydetään kymmenen vuoden kuluessa virkasuhteen päättymisestä. Todistusta viranhaltijan työtaidosta, ahkeruudesta ja käytöksestä on kuitenkin pyydetty viiden vuoden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

Jos virkasuhteen päättymisestä on kulunut yli kymmenen vuotta, työtodistus on annettava vain, jos siitä ei aiheudu työnantajalle kohtuutonta hankaluutta. Samoin edellytyksin työnantajan on annettava kadonneen tai turmeltuneen työtodistuksen tilalle uusi todistus.

<p>12 luku</p> <p>Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset</p> <p>59 §</p> <p><i>Voimaantulo</i></p> <p>Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .</p> <p>Tällä lailla kumotaan kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta 28 päivänä kesä-</p>	<p>kuuta 1996 annettu laki (484/1996) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.</p> <p>60 §</p> <p><i>Siirtymäsäännös</i></p> <p>Jos tässä laissa tarkoitettu asia on vireillä tämän lain voimaan tullessa, noudatetaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä.</p>
--	--

2.

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti kumotaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 44 a ja 44 b § sekä 47—49 §, sellaisina kuin niistä ovat 44 a ja 44 b § laissa 413/2000, sekä muutetaan 44—46 §, seuraavasti:

<p>6 luku</p> <p>Henkilöstö</p> <p>44 §</p> <p><i>Kunnan henkilöstö</i></p> <p>Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.</p> <p>Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa.</p>	<p>45 §</p> <p><i>Viran perustaminen ja lakkauttaminen</i></p> <p>Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.</p> <p>Kun virka, jossa ei käytetä julkista valtaa, tulee avoimeksi, se lakkautetaan.</p> <p>46 §</p> <p><i>Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi</i></p> <p>Mikäli viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä ja työnantaja on tarjonnut viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään en-</p>
---	--

tisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä antanut viranhaltijalle työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitetun kirjallisen selvityksen työnteon keskeisistä ehdoista, työnantaja voi päättää, että virkasuhde muutetaan työsopimussuhteeksi. Virkasuhde muuttuu työsopimussuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Kunnassa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevaa virkasääntöä noudatetaan enintään vuoden ajan tämän lain voimaantuloa, jollei virkasäännön määräys koske lailla säädettyä asiaa tai jollei se ole ristiriidassa tämän tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain kanssa

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2002 .

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri *Suvi-Anne Siimes*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

2.

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 44 a ja 44 b § sekä 47—49 §, sellaisina kuin niistä ovat 44 a ja 44 b § laissa 413/2000, sekä muutetaan 44—46 §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

44 §

44 §

Henkilöstön asema

Kunnan henkilöstö

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Virka perustetaan kunnan viranomais-tehtäviä varten. Työsopimussuhteesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Viran perustamisesta ja viran lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

44 a §

Virantoimitusvelvollisuus

Viranhaltijan on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytykset-tä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä.

Viranhaltijan on vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa tasapuolisuuden tai hänen asemassaan olevalta viranhaltijalta kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa.

44 a §

Virantoimitusvelvollisuus

(kumotaan)

44 b §

Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan

Viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkaan tai virkasuhteeseen, jos hänen asemansa vakainaisena, väliaikaisena tai tilapäisenä viranhaltijana taikka pää- tai sivuviranhaltijana ei muutu ja perusteena on:

1) toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa;

2) viranhaltijan työkyvyn alentuminen siten, että hän ei enää kykene suorittamaan asianmukaisesti virkatehtäviään tai siirtämisellä voidaan ehkäistä viranhaltijan työkyvyn alenemista tai edistää alentuneen työkyvyn palautumista; taikka

3) muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtämiseen suostumuksensa

45 §

Virkasääntö

Viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä.

Virkasäännössä annetaan myös:

1) yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta; (28.6.1996/486)

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

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

46 §

Ulkomaalaisen kelpoisuus

Kunnan palvelukseen voidaan ottaa muu-kin kuin Suomen kansalainen.

44 b §

Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan

(kumotaan)

45 §

Viran perustaminen ja lakkauttaminen

Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Kun virka, jossa ei käytetä julkista valtaa, tulee avoimeksi, se lakkautetaan.

46 §

Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi

Mikäli viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä ja työnantaja on tarjonnut viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä antanut viranhaltijalle työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitetun kirjallisen selvityksen työnteon keskeisistä ehdoista, työnanta-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

ja voi päättää, että virkasuhde muutetaan työsopimussuhteeksi. Virkasuhde muuttuu työsopimussuhteeksi päätöksen tultua lainvoimaiseksi

47 §

47 §

Virheellinen menettely virantoimituksessa ja virantoimituksesta pidättäminen

Virheellinen menettely virantoimituksessa ja virantoimituksesta pidättäminen

Jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virassaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, häneltä on vaadittava selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta kunnanhallitukselle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

(kumotaan)

Kunnanhallitus voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää viranhaltijan virastaan. Kunnanjohtajan virasta pidättämisestä päättää valtuusto. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja.

Milloin viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella, hänet voidaan, noudattaen mitä 2 momentissa säädetään, pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta, jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti.

48 §

48 §

Yhteistoimintamenettely

Yhteistoimintamenettely

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä voidaan sopia siten kuin kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen tekemisestä säädetään.

(kumotaan)

49 §

Virka- ja työehtosopimukset sekä eläketurva

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkan ja muiden palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta virka- ja työehtosopimuksilla sekä heidän eläketurvastaan säädetään erikseen.

49 §

Virka- ja työehtosopimukset sekä eläketurva

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Kunnassa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevaa virkasääntöä noudatetaan enintään vuoden ajan tämän lain voimaantulosta, jollei virkasäännön määräys koske lailla säädettävää asiaa tai jollei se ole ristiriidassa tämän tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain kanssa.
