

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Kuntalain (365/1995) 44 §:ssä on säädetty henkilöstön asemasta. 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. Lain 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 virkavelvollisuuksiaan 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 §), yhteistoimintamenettelystä (48 §) ja virka- ja työehtosopimuksesta sekä eläketurvasta (49 §).

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 §:n 2 momentissa on säädetty rajaukset siitä, mitä ei pidetä palvelussuhteen ehtona ja 3 momentissa on säädetty, mitkä palvelussuhteen ehdot eivät ole sopimuksenvaraisia. 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, lukuunottamatta irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita. 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 lukuunottamatta työntekijän ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoimintatehtävissä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä, niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia eikä laissa säädettyjen virkasuhteen irtisanomisperusteiden laajentamisesta.

Kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetussa laissa (484/1996) on säädetty niistä palvelussuhdeturvaan kuuluvista ehdoista, joista hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin (969/1995) mukaan tuli säätää lailla. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Rikoslain 40 luvussa on säännökset virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista. Nämä säännökset on uudistettu vuonna 1989 annetulla lailla (792/1989). Luvun 10 §:ssä on kriminalisoitu virkavelvollisuuden rikkominen yleisesti. Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla tavalla kuin luvun 1 - 7 §:ssä säädettyllä tavalla rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettavaan 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.

Uuden perustuslain (731/1999) 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksen 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asialli-

nen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain 80 § edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Lauseke kattaa hallituksen esityksen (HE 1/1998) mukaan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

Kuntalain 45 §:n tarkoittamalla virkasäännöllä ei voitaisi enää päättää viranhaltijan oikeusaseman perusteita. Lain tasolla säädettäväksi tulee nostaa ne virkasäännön määräykset, joilla on selkeä perusoikeuskenttä. Virkasäännössä tähän asti olleet määräykset viranhaltijan oikeuksista ja velvollisuuksista ehdotetaan säädettäväksi lailla siten, että kuntalakiin lisätään säännös viranhaltijan siirtämisestä toiseen virkaan sekä määräykset asuinpaikasta ja virka-asunnosta. Lakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi yleissäännös virantoimitusvelvollisuudesta, joka sekkin on ollut virkasäännössä.

Kuntalain säännöstä niistä asioista, joista voidaan määrätä virkasäännöllä ehdotetaan muutettavaksi niin, että virantoimitusvelvollisuuden täsmentämistä tarkoittavasta viranhaltijan sivutoimesta ja velvollisuudesta suoritaa lisä-, yli-, sunnuntai-, ilta- ja yötyötä sekä varallaoloa voitaisiin määrätä virkasäännöllä. Muita asioita, joista voitaisiin määrätä virkasäännöllä, olisivat edelleen yleiset määräykset viranhaltijan ottamisesta, määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuksiin tai laiminlyö niitä sekä viranhaltijan palkka- tai muuta etua koskevan vaatimuksen vanhentumisaika sekä palvelussuhdetodistus.

Asiasisällöltään ehdotetut säännökset vastaisivat virkasäännön määräyksiä. Virkasäännöllä voitaisiin antaa myös oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia järjestysluontoisia määräyksiä, joita niistä on virkasäännössä annettu nykyisinkin.

2. Esityksen vaikutukset

Esityksellä saatetaan kuntalain säännökset kunnallisen viranhaltijan oikeusaseman perusteista vastaamaan säädöstasoltaan uutta perustuslakia. Virkasäännön soveltamisala

supistuisi vastaavasti. Asiallisia muutoksia viranhaltijan oikeuksien tai velvollisuuksien perusteisiin ei tehtäisi. Esityksellä ei myöskään olisi taloudellisia vaikutuksia.

3. Asian valmistelu

Lakiehdotus on valmisteltu virkatyönä. Luonnoksesta on pyydetty lausunto oikeusministeriöltä, työministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta ja kunnallisilta työmarkkinaosapuolilta. Lausunnoissa esitetyt huomautukset on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon jatkovalmistelussa ja kuultu luonnoksesta vielä Kuntaliittoa ja kunnallisia työmarkkinaosapuolia. Luonnoksesta on pyydetty myös asiantuntijalausunto, joka on otettu jatkovalmistelussa huomioon.

Siltä osin kuin oikeusministeriö on huomauttanut, että esitysluonnos ei ole riittävä ja virkasääntö sisältää muitakin perustuslain mukaan lain alaan kuuluvia säännöksiä virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja toisaalta pääsopijajärjestöt ovat huomauttaneet, että uudistus ei ole riittävä ja tulisi ulottaa myös muihin määräyksiin, jotka koskevat viranhaltijan oikeusaseman perusteita, on todettava, että laajemman uudistuksen valmisteluun ei huomioonottaen uuden perustuslain voimaantuloajan ole ollut vielä mahdollisuuksia.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Kunnallisen viranhaltijan oikeudellisesta asemasta ja erityisesti viranhaltijan velvollisuuksien perusteista on kuntalain nojalla määrätty virkasäännössä, jonka asianomainen kunnan valtuusto ja kuntayhtymän päättäntävaltaa käyttävä toimielin antavat. Kun uuden perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, oikeudellisen epävarmuuden estämiseksi on tarpeellista siirtää lain tasolla säädettäväksi niitä virkasäännön määräyksistä, joilla on selkeä perusoikeuskytkentä. Viranhaltijan palvelusuhteen ehdoista ja erityisesti siis viranhaltijan oikeuksista on määrätty virkaehtosopimuksin. Sen selvittäminen, missä laajuudessa kokonaisuutena olisi säädettävä lain tasolla kunnallisen viranhaltijan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, on laaja ja uusi asiakokonaisuus. Valmistelua ei ole mahdollista suorittaa niin lyhyessä ajassa, että uudet säännökset voisivat tulla voimaan samanaikaisesti perustuslain kanssa. Kun toisaalta työsopimuslainsäädäntö on pitkään ollut uudistettavana ja sillä todennäköisesti tulee olemaan vaikutuksia myös kunnallisen viranhaltijan aseman sääntelyyn, kokonaisuudistuksen toteuttaminen siirtyy myöhempään ajankohtaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

44 a §. *Virantoimitusvelvollisuus*. Säännöksessä olisi vastaava yleissäännös, kuin tähän asti on ollut virkasäännössä. Virkasuhteen sisältöä koskeva olennainen kysymys on viranhaltijan velvollisuus virkaan kuuluvien tehtävien suorittamisesta. Vaikka viroista ja niihin kuuluvista tehtävistä päättäminen kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin, on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaista lain alaan koskevaa säännöstä perustelujen näkökohtien kannalta perusteltua katsoa, että yleisperusteluissa mainitulla tavalla virantoimitusvelvollisuus katsotaan viranhaltijan oikeusaseman perusteisiin kuuluvaksi. Virantoimitusvelvollisuus kattaa virkaan kuuluvat tehtävät ja työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamisen.

Virantoimitusvelvollisuus on hoidettava hallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti tasapuolisesti ja viranhaltijan on käytädyttävä asemansa edellyttämällä tavalla.

44 b §. *Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan*. Viranhaltijan velvollisuuksien perusteisiin kuuluu siirtäminen toiseen virkaan, minkä vuoksi virkasäännössä ollut määräys nostettaisiin lain tasolle. Velvollisuus ei muuttuisi. Määräykset eivät ole velvoittaneet siirtämään viranhaltijoita virasta toiseen, vaan ne mahdollistavat siirron silloin, kun kunnallinen viranomainen katsoo siirron säännöksessä mainituissa tapauksissa tarkoituksenmukaiseksi. Yleensä vältetään vastoin viranhaltijan tahtoa tapahtuvia siirtoja. Eräissä tapauksissa siirtoon tarvitaan viranhaltijan suostumus.

44 c §. *Asuinpaikka*. Säännöksessä esite-

tään rajoitus asuinpaikan suhteen. Viranhaltija olisi edelleen velvollinen asumaan niin lähellä virantoimituspaikkaansa, ettei virkatehtävien hoito kärsi asunnon etäisyyden takia. Esimerkkinä tälle perusoikeuden rajoittamiselle voidaan mainita viranhaltijan varallaolovelvollisuus, jolloin asuinpaikka ei voi olla niin kaukana, että varallaolon merkitys mitätöityy.

44 d §. *Virka-asunto ja muu pakollinen luontoissuoritus.* Jos viran tai virkatehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen vaatii, viranhaltija voidaan velvoittaa asumaan määrättyssä huoneistossa, jota kutsutaan virka-asunnoksi. Vastaavin edellytyksin viranhaltija voidaan velvoittaa vastaanottamaan muitakin luontoissuorituksia. Virka-asuntoja on nykyisin vain poikkeuksellisesti käytössä. Muita luontoissuorituksia voi olla esimerkiksi ruokailuun osallistuminen viran hoidon yhteydessä.

45 §. *Virkasääntö.* Pykälän 2 momenttia esitetään täsmennettäväksi valtuutussäännösten takia. Määräyksiä voitaisiin antaa määrättyistä asioista, mihin katsotaan olevan erityisiä syitä sen vuoksi, että niillä vain täsmennetään virantoimitusvelvollisuutta eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla. Määräykset sivutoimesta täsmenävät virantoimitusvelvollisuutta niin, ettei ilman lupaa voi hoitaa sellaista sivutointa, joka edellyttää virka-ajan käyttämistä ja sellaisen sivutoimen hoitaminen voidaan

kieltää, joka haittaa viranhaltijan virkatehtävien hoitamista tai viranomaisen toimintaa muutoin. Määräys lisä-, yli-, sunnuntai-, iltaja yötyön sekä varallaolon suorittamiseen voitaisiin antaa myös työaikalain soveltamisalan ulkopuolella olevalle viranhaltijalle, jos viran asianmukainen suorittaminen edellyttää sitä. Virkasäännössä voitaisiin määrätä myös palvelussuhdetodistuksen antamisesta. Tämä on tarpeen etenkin silloin, kun nimikirjaa ei pidetä.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan samanaikaisesti perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

3. Säättämisjärjestys

Kun perustuslaki edellyttää, että yksilön oikeusaseman perusteista säädetään lailla ja lauseke kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet, tämä hallituksen esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Kun kuitenkin on kysymys uuden perustuslain soveltamisesta ja erityisesti sen soveltamispiirin määrittämisestä, on pidettävä tarpeellisena, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 45 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on osaksi laissa 486/1996, ja lisätään lakiin uusi 44 a —44 d § seuraavasti:

44 a §

Virantoimitusvelvollisuus

Viranhaltijan on suoritettava virkaan kuu-

luvut tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksetä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä.

Viranhaltijan on vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa tasapuolisuuden tai hänen

asemassaan olevalta viranhaltijalta kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa taikka on kunnan edun vastaista.

44 b §

Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan

Viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkaan tai virkasuhteeseen, jos hänen asemansa vakinaisena, 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.

44 c §

A suinpaikka

Viranhaltija on velvollinen asumaan niin lähellä virantoimituspaikkaansa, ettei virkatehtävien hoito kärsi asunnon etäisyydestä.

44 d §

Virka-asunto ja muu pakollinen luontoissuoritus

Jos viran tai virkatehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen vaatii, viranhaltija voidaan velvoittaa asumaan kunnan omistamassa tai hallitsemassa huoneistossa. Vastaavin edellytyksin viranhaltija on velvollinen vastaanottamaan muitakin luontoissuorituksia.

45 §

Virkasääntö

Virkasäännössä annetaan myös:

1) yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta, sivutoimesta sekä velvollisuudesta lisä-, yli-, sunnuntai-, ilta- ja yötyöhön sekä varallaoloon;

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

3) määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä sekä palvelussuhdetodistuksesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 2000.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2000

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Alue- ja kuntaministeri *Martti Korhonen*

L a k i

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 45 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on osaksi laissa 486/1996, ja
lisätään lakiin uusi 44 a —44 d § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

44 a §

Virantoimitusvelvollisuus

Viranhaltijan on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä.

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

44 b §

Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan

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

1) toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestylyyn 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.

44 c §

Asuinpaikka

Viranhaltija on velvollinen asumaan niin

Voimassa oleva laki

Ehdotus

lähellä virantoimituspaikkaansa, ettei virkatehtävien hoito kärsi asunnon etäisyydestä.

44 d §

Virka-asunto ja muu pakollinen luontoissuoritus

Jos viran tai virkatehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen vaatii, viranhaltija voidaan velvoittaa asumaan kunnan omistamassa tai hallitsemassa huoneistossa. Vastaavin edellytyksin viranhaltija on velvollinen vastaanottamaan muitakin luontoissuorituksia.

45 §

Virkasääntö

Virkasäännössä annetaan myös:

1) yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta;

1) yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta, *sivutoimesta sekä velvollisuudesta lisä-, yli-, sunnuntai-, ilta- ja yötyöhön sekä varallaoloon;*

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

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

3) määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä *sekä palvelussuhdetodistuksesta.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 2000.*
