

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 11/1996 vp

Hallituksen esitys 44/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

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

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

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

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

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

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

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

Valiokunnan kannanotot

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

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

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

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

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

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 1996

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

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

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-aho /kesk, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurrola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.