

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2000 vp**

Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 1/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kuntalakiin lisättäväksi säännökset, joilla laki saatetaan vastaamaan Suomen perustuslakia. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevat virkasäännön määräykset ehdotetaan otettaviksi lain tasolle niiden asiasisältöä muuttamatta. Lisäksi valtuutusta virkasäännöllä määrättävistä asioista ehdotetaan täsmennettäväksi.

Ehdotettu laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen perustuslain kanssa 1.3.2000.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista tarpeellisena, koska kysymys on uuden perustuslain soveltamisesta ja erityisesti sen soveltamspiirin määrittämisestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Virantoimitusvelvollisuus (44 a §)

Lakiehdotuksen 44 a § sisältää yleiset säännökset kunnan viranhaltijan virantoimitusvelvollisuudesta. Ehdotus vastaa pitkälti valtion virkamieslain 14 §:ää. Merkittävin ero on siinä, että lakiehdotuksen 2 momentin mukaan kunnan viranhaltijan on vältettävä kaikkea, mikä on kunnan edun vastaista.

Kunnan edun vastaisuus on vaikeasti määriteltävissä, ja tämä kriteeri jää laissa siksi merkitykseltään ja sisällöltään varsin avoimeksi. Tämän tapainen säännös on perustuslain kannalta sikäli arveluttava, että siihen vedoten saatettaisiin rajoittaa yleisluonteisesti viranhaltijoiden perusoikeuksia, kuten sananvapautta. Säännöksen valtiosääntöoikeudellinen ongelmallisuus ilmenee erityisesti perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, johon sisältyy myös vaatimus rikossäännöksen täsmällisyydestä. Ehdotetun säännöksen vastainen toiminta voisi tulla kriminalisoinnin piiriin rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamana virkavelvollisuuden rikkomisena tai 40 luvun 11 §:n tarkoittamana tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.

Yleiseksi virkavelvollisuudeksi asetettava kaiken kunnan edun vastaisen toiminnan välttäminen on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän rikossäännöksen täsmällisyysvaatimuksen valossa sääntelynä liian epämääräinen. Valiokunta viittaa myös siihen, että korkein oikeus on viime aikoina hylännyt virkarikossyytteitä juuri sovellettavien säännösten epämääräisyyden takia (KKO 1998:41 ja KKO 1999:46). Valiokunnan käsityksen mukaan 44 a § ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, jos sen 2 momentista poistetaan sanat "taikka on kunnan edun vastaista".

Asuinpaikka (44 c §) sekä virka-asunto ja muu luontoissuoritus (44 d §)

Lakiehdotuksen 44 c § sisältää yleissäännöksen kunnan viranhaltijan velvollisuudesta asua niin

lähellä virantoimituspaikkaa, ettei virkatehtävien hoitaminen kärsi asunnon etäisyydestä. Viranhaltija voitaisiin 44 d §:n nojalla velvoittaa asumaan kunnan omistamassa tai hallitsemassa huoneistossa, jos viran tai virkatehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen sitä vaatii.

Ehdotetut säännökset rajoittavat perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädettyä vapautta valita asuinpaikka, joten niitä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Niistä ongelmallisiksi osoittautuvat vaatimukset perusoikeusrajoituksen täsmällisyydestä ja suhteellisuudesta.

Täsmällisyysvaatimuksen kannalta 44 c §:ssä asuinpaikan etäisyyttä virantoimituspaikasta määrittää pelkästään yleinen viittaus siihen, ettei virkatehtävien hoito saa kärsiä asunnon etäisyydestä. Ehdotettu 44 d § ei ole tässä suhteessa täsmällisempi. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on oleellista, että virkatehtävien asianmukainen hoitaminen voidaan varmistaa riittävästi muilla keinoin kuin säännösin asumisvelvollisuudesta. Esimerkkinä voidaan mainita, että valtion virkamieslaissa ei enää ole asumisvelvollisuussäännöksiä. Asumisvelvollisuus ei siten ole välttämätön keino.

Valiokunta katsoo, että 44 c ja 44 d §:n säännökset viranhaltijan asumisvelvollisuudesta eivät ole sopusoinnussa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa ja merkitsevät siksi sellaista perusoikeuden rajoittamista, joka on mahdollista toteuttaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 44 d § koskee lisäksi viranhaltijan velvollisuutta ottaa vastaan muitakin luontoissuorituksia. Tältä osin ehdotuksella on väljyydessään kytkentä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Tämäkään ehdotus ei ole sopusoinnussa perusoikeusrajoituksen täsmällisyysvaatimuksen eikä suhteellisuusvaatimuksen kanssa, minä takia se voidaan säätää ainoastaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Virkasääntö (45 §)

Esityksessä ei ole ehdotettu muutettavaksi kuntalain 45 §:n 1 momentin yleissäännöstä, jonka mukaan virkasäännössä annetaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset. Muutosehdotus kohdistuu pykälän 2 momenttiin, joka koskee sitä, mistä seikoista virkasäännössä myös annetaan määräyksiä. Lakiehdotuksen 45 §:n 2 momenttia on arvioitava perustuslain lainsäädäntövallan siirtämistä ja kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten kannalta.

Perustuslain 80 §:ssä ovat säännökset asetusten antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän 1 momentissa, jossa säädetään asetuksenantovallan käyttämisestä, on tietyt asiat pidätetty lailla säänneltäviksi: "Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan." Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on perustuslain esitöiden mukaan ymmärrettävä 80 §:n 1 momentissa laajasti ja tämä käsite kattaa nimenomaisen maininnan mukaan virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131/II). Valiokunta pitääkin selkeänä lähtökohtana, että myös kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman perusteista pitää säätää kattavasti lailla. Virkasäännöllä voi tässä suhteessa olla vain lakia täydentävä rooli.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan tietyn edellytyksen muikin viranomaisena kuin asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista. Tässä ensi sijassa valtion viranomaisia tarkoittavassa säännöksessä ilmaistut periaatteet koskevat perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan myös säädösvallan osoittamista kunnille, minkä perusteena on viime kädessä kuntien itsehallinto (HE 1/1998 vp, s. 133/II). Virkasääntöjen määräykset koskevat kuntien omaa henkilöstöä, ja näin tällaisilla määräyksillä on yhteys perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon.

Valiokunta katsoo, että lailla voidaan osoittaa kunnille virkasääntöjen antamisvaltaa jos-

sain 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. Lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentin kaksi ensimmäistä kohtaa kohdistuvat sillä tavoin kunnan viranhaltijan oikeusaseman perusteisiin, että niitä koskevan säännöstämisvaltuuden uskominen virkasäännön tasoon on ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

Poikkeuslain säätäminen

Perustuslain 73 §:n mukaan perustuslaista voidaan säätää rajattuja poikkeuksia. Lakiehdotuksen mukaiset perustuslakipoikkeukset ovat sinänsä rajattuja sillä tavoin kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttiin kuitenkin jo aiemminkin vahvistunut käsitys, että tulee välttää perustuslaista poikkeavien säännösten säätämistä puhtaasti kansallisista syistä ja että poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23).

Kunnan viranhaltijoiden oikeusaseman sääntely koskee sellaisen tavanomaisena pidettävän lainsäädännön aikaan saamista, jonka yhteydessä poikkeuslain käyttäminen ei valiokunnan mielestä tule lainkaan kysymykseen. Valiokunta ei pidä asiallisesti perusteltuna, että lakiehdotuksen pohjalta säädettäisiin poikkeuslaki. Valiokunta päinvastoin kiirehtii kunnan viranhaltijoiden oikeusaseman perusteiden järjestämistä lainsäädännössä perustuslain 80 §:n kannalta asianmukaisella tavalla.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotuksen 44 a §:n 2 momentti, jollei valiokunnan siitä tekemää valtiosääntöoikeudellista huomautusta oteta asianmukaisesti huomioon, sa-

PeVL 3/2000 vp — HE 1/2000 vp

*moin kuin 44 c ja 44 d § sekä 45 §:n
2 momentin 1 ja 2 kohta ovat ristiriidas-
sa perustuslain kanssa ja*

*että lakiehdotus niiden vuoksi voidaan
käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä
säädettyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 17 päivänä maaliskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Jouni Lehtimäki /kok
vpj.	Riitta Prusti /sd	Hannes Manninen /kesk
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Pekka Nousiainen /kesk
	Esko Helle /vas	Heli Paasio /sd
	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /skl	Petri Salo /kok
	Paula Kokkonen /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.