

Valtiovarainministeriölle

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 2.11.2015, VM103:00/2015 ja VM/2412/03.01.00/2015

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksen mukaan kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia (viranhaltijalaki) muutettaisiin kolmessa suhteessa: 1. eroamisikää koskeva sääntely sopeutettaisiin sääntelyyn, joka koskee eläkeiän nostamista, 2. selkiytettäisiin sääntelyä, joka koskee järjestäytymättömien kunnallisten viranhaltijoiden mahdollisuutta saada hallintolainkäytön järjestyksessä tutkittavaksi sellaisia asioitaan, jotka yleensä kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan ja 3. korkolain viivästyskorkoa koskevia säännöksiä ryhdyttäisiin soveltamaan myös kunnalliseen virkasuhteen perustuvan saatavan suorituksen viivästyessä.

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna toisen muutoksen taustalla olevaa tavoitetta siitä, että käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tulee ilmetä lainsäädännöstä eikä perustua vain oikeuskäytäntöön. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole lausuttavaa ensimmäisen ja kolmannen muutoksen tavoitteiden osalta.

Toinen ja kolmas ehdotettava muutos vastaavat valtion virkamieslakiin äskettäin tehtyjä muutoksia, joihin viitataan myös esitysluonnoksessa (lait valtion virkamieslain muuttamisesta 270/2014 ja 283/2015). Näiltä osin esitysluonnos tukeutuu voimakkaasti hallituksen esityksiin HE 298/2014 vp ja HE 209/2013 vp. Siltä osin kuin mainittuja esityksiä ei ole voitu käyttää pohjana tai kun käytettyä pohjaa on pyritty sopeuttamaan nyt esillä olevaan kunnallisia viranhaltijoita koskevaan sääntelyyn, esitysluonnos vaikuttaa vielä jossakin määrin viimeistelemättömältä eikä ole muutoinkaan kaikilta osin ongelmaton.

Jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota ainakin seuraaviin kohtiin.

Esitysehdotuksen *nykytilaa ja sen arviointia* koskevan jakson muutoksenhakua käsittelevässä osassa olisi syytä käsitellä viranhaltijalain 50 §:n muutoksenhakua koskevan säännöksen lisäksi myös viranhaltijalain 57 §:n säännöstä korvausvaatimuksen käsittelyjärjestyksestä.



Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO 1999:80 esittelyn (esitysluonnoksen s. 2) viimeistä virkettä olisi syytä tarkistaa seuraavasti: Tällöin viranhaltijalla tulee, *tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 16 §:n 1 momenttia nykyisin vastaavan perustuslain 21 §:n 1 momentti huomioon ottaen*, olla oikeus saada asiansa käsiteltäväksi viime kädessä hallintotuomioistuimessa.

Esitysluonnoksen 56 a §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (6 kpl) todetaan, että virkasuhteeseen perustuvat riita-asiat kuuluvat hallintotuomioistuimen toimivaltaan ja asiat käsitellään hallinto-oikeuksissa hallintovalitus- tai hallintoriita-asioina hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä. *Oikeussuojakeinona kunnallisia virkasuhteita koskevissa asioissa ei kuitenkaan ole hallintovalitus, vaan kunnallisvalitus*, mikä ilmenee viranhaltijalain 50 §:stä. Kuten korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisusta KHO 2009:10 ilmenee, kunnallisvalituksella saattaa kuitenkin olla joitakin tavanomaisesta poikkeavia piirteitä esillä olevan kaltaisissa asioissa. Perusteluissa myöhemminkin viitataan erheellisesti hallintovalitukseen kunnallisvalituksen sijasta.

Palkan takaisinperimisen osalta säännösluonnosten ja niiden perustelujen perusteella näyttää jäävän epäselväksi, mistä ajankohdasta lukien saatavalle voidaan vaatia viivästyskorkoa. Esitysluonnoksen 56 a §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että työnantajan periessä viranhaltijalta liikaa maksettua palkkaa takaisin, kyseessä on hallintoriita-asia, jonka vireilläolosta viranhaltija saa tiedon viimeistään silloin kun häntä kuullaan hallintolainkäyttölain 34 §:n mukaisesti asianosaisena. Perustelumaininta lienee ymmärrettävä niin, että viivästyskorkoa olisi 2 momentin säännösluonnoksen perusteella maksettava viimeistään kuulemisen ajankohdasta lukien.

Viranhaltijalain 56 § huomioon ottaen takaisinperinnästä päätetään kuitenkin hallintopäätöksellä, johon viranhaltija voi hakea muutosta 50 §:n mukaisesti. Tällöin viivästyskorkoa voitaisiin ilmeisesti korkolain 6 §:n mukaisesti vaatia siitä lähtien kun 30 päivää on kulunut kyseisen hallintopäätöksen ja maksuvaatimuksen lähettämisestä viranhaltijalle. Myös esitysluonnoksen perusteluissa viitataan pykälän 1 momentin kohdalla työnantajan mahdollisuuteen liittää viivästysseuraamus maksuvaatimukseensa. Oikeudellista tilannetta monimutkaistaa vielä se korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisusta KHO 2012:121 ilmenevä seikka, että joissakin takaisinperintätilanteissa hallintoriitamenettely voi kuitenkin tulla kysymykseen. Voimassa olevan viranhaltijalain sääntelyä palkan takaisinperinnästä ei siten voida pitää selkeänä ja ongelmattomana.

Tämän esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi mahdollista selkiyttää viranhaltijalain palkan takaisinperintään liittyvää sääntelyä. Jatkovalmistelussa on joka tapauksessa ratkaistava, mistä ajankohdasta lukien takaisin perittävälle liikaa maksetulle palkalle voidaan vaatia maksettavaksi viivästyskorkoa. On harkittava, onko laissa säädettävä tästä nimenomaisesti. Myös perusteluista asian on ilmeistä yksiselitteisesti.

Esitysluonnoksen 56 a §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään myös tilanteita, joissa viranhaltija vaatii viranhaltijalain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua korvausta, koska hänet on otettu virkasuhteeseen määrääjäksi ilman laillista perustetta. Se, että tällaiset vaatimukset käsitellään hallinto-oikeuksissa hallintoriita-asioina, ilmenee nimenomaisesti viranhaltijalain 57 §:stä, minkä olisi hyvä käydä ilmi perusteluista.

Lopuksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että nyt kysymyksessä olevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaista toisaalta kunnallisten viranhaltijoiden ja toisaalta valtion virkamiesten kohdalla. Näin ei nyt kuitenkaan näytä kaikilta osin olevan tapahtumassa. Yhdenmukaisuuden tarve koskee myös muutoksenhakumenettelyä. Käsitksemme mukaan valtiovarainministeriössä valmistellaan parhaillaan valtion virkamieslakiin muutoksia. Tarkoitus on muun ohella muuttaa valtion virkamieslain muutoksenhakusääntelyä siten, että haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta vaadittaisiin ensin valituslupa. Korkein hallinto-oikeus pitää tuollaista muutosta valtion virkamieslakiin tärkeänä, sillä se vastaa hallintolainkäyttöasioiden muutoksenhakusääntelyn yleistä kehittämislinjaa. Vastaava muutos olisi näin ollen syytä saada myös lakiin kunnallisista viranhaltijoista.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvokset Outi Suviranta ja Janne Aer ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen