

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 50/2014 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och av vissa lagar som har samband med den

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 10 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 298/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Äijälä och konsultativ tjänsteman Riitta Bäck, finansministeriet
- lantråd Camilla Gunell och utvecklingschef Dan E. Eriksson, Ålands landskapsregering

- förhandlingschef Kristian Karrasch, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ordförande Niko Simola, Löntagarorganisationen Pardia rf
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- Människorättscentret
- Finlands Juristförbund ry.

Dessutom har Fritänkarnas Förbund på eget initiativ lämnat ett yttrande.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår i propositionen att det i statstjänstemannalagen införs vissa bestämmelser som gäller statens högsta tjänstemannaledning. Anmälningförfarandet för tjänster inom statens högsta tjänstemannaledning avskaffas och i stället tillämpas ett allmänt ansökningsförfarande. I lagen tas in en bestämmelse enligt vilken den högsta ledningen alltid utnämns för viss tid och anställningstiderna är enhetliga, i regel fem år. Dessutom föreskrivs det om den högsta ledningens gemensamma behörighetsvillkor. De bestämmelser om behörighetsvillkoren för den

högsta ledningen som finns någon annanstans i lag ska huvudsakligen upphävas. För att förbättra transparensen föreslår regeringen att det i lagen införs bestämmelser om att den högsta ledningens bindningar och bisysslor ska offentliggöras i ett allmänt datanät.

Regeringen föreslås också ändringar i fråga om alla tjänster och tjänsteförhållanden. De huvudregler som gäller förfarandet vid ansökan om tjänster ska regleras på lagnivå i stället för på förordningsnivå som för närvarande. Dessutom ska det till lagen fogas en bestämmelse som gör

det möjligt att avtala om särskilda karenstider och ersättningar som betalas för karenstiden. Bestämmelserna om statstjänstemännens möjligheter att söka ändring och hur dessa möjligheter har begränsats överförs i sin helhet till stats-

tjänstemannalagen. Möjligheterna för en tjänsteman som inte omfattas av statens tjänstekollektivavtal att begära omprövning ska utvidgas.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2015.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Allmänt*

Regeringen föreslår ändringar inom flera olika ämnesområden i statstjänstemannalagen (750/1994). Dessutom lyfts flera bestämmelser från förordningsnivå till lagnivå. Det är enligt förvaltningsutskottet viktigt att huvudreglerna om tillsättande av tjänster i fortsättningen ingår i lag. Också grundlagsutskottet har konstaterat att det med tanke på regleringen av tillsättandet av statliga tjänster är motiverat att huvudregeln vid tillsättande av tjänster, nämligen att tjänster ska ledigförklaras, anges i lag (GrUU 19/2011 rd).

Det föreslås också att bestämmelserna om statstjänstemännens möjligheter att söka ändring och hur dessa möjligheter har begränsats i sin helhet ska överföras till statstjänstemannalagen. Dessutom görs lagen det möjligt att söka ändring i ett beslut om uppsägning av produktionsmässiga och ekonomiska orsaker först efter att uppsägningstiden har gått ut. På så sätt kan förändringar i omständigheterna som inträtt under uppsägningstiden beaktas vid bedömningen av om beslutet ska överklagas eller inte.

Nytt är att det i lagen också ska ingå bestämmelser om rätten för tjänstemän som inte omfattas av tjänstekollektivavtalet att yrka rättelse i ett ärende som gäller ekonomiska förmåner och att söka ändring genom besvär i beslutet om rättelseyrkande, om tjänstemannen inte kan föra ärendet till behandling vid arbetsdomstolen. Bakgrunden till förslaget är biträdande justitiekanslerns avgöranden där denne har påpekat bristerna i de lagfästa rättsmedlen för oorganiserade statliga tjänstemän. Förslaget motsvarar rådande rättspraxis. Utskottet konstaterar att reg-

leringen gör lagstiftningen tydligare och förbättrar statstjänstemännens rättsskydd.

Dessutom förenhetligas bestämmelserna om statens högsta lednings ställning. De föreslagna bestämmelserna gäller direkt ungefär 110 tjänster inom den högsta ledningen. Enligt propositionen ska tjänstemännen inom den högsta ledningen i regel utnämnas för en femårsperiod. Det föreslås också bestämmelser om bland annat gemensamma behörighetskrav i fråga om den högsta ledningen. Målet är att de tjänstemän som omfattas av reformen ska utgöra en tydligare gemensam resurs inom statsförvaltningen än tidigare. Genom bestämmelserna vill man förbättra statens förmåga som arbetsgivare att rekrytera kompetenta ledare, ledningens mobilitet och disponibilitet för olika uppgifter inom statsförvaltningen samt främja en enhetlig ledarskapskultur inom statsförvaltningen.

Under behandlingen i utskottet har det framgått att propositionens förslag om det skriftliga avtal som får ingås med en tjänsteman och som begränsar dennes rätt att övergå till uppgifter utanför statsförvaltningen (det så kallade karensavtalet) kräver fortsatt beredning. Därför föreslår förvaltningsutskottet på det sätt som framgår av detaljmotiveringen att bestämmelsen inte införs i detta sammanhang.

#### *Hur bestämmelserna ska tillämpas på landshövdingen på Åland*

I samband med utskottsbehandlingen har frågan om hur statstjänstemannalagens bestämmelser ska tillämpas på landshövdingen på Åland.

De befogenheter statliga myndigheter och tjänstemän har i landskapet Åland följer den behörighetsfördelning mellan riket och landskapet som bestäms i självstyrelselagen för Åland

(1144/1991). Landshövdingen har en särskild ställning i landskapet, vilket har folkrättslig bakgrund. Enligt 4 § i självstyrelselagen företräder landshövdingen Finlands regering i landskapet. Enligt 14 § i självstyrelselagen öppnas och avslutas lagtinget av republikens president eller på hans vägnar av landshövdingen. Landshövdingen överlämnar presidentens framställningar och meddelanden till lagtinget. Landshövdingen slår vakt om ömsesidiga goda relationer mellan landskapet och riket. Till landshövdingens särskilda uppgifter hör att vara ordförande för Ålandsdelegationen, som är ett juridiskt organ bestående av ledamöter som dels utses av Ålands lagting, dels av Finlands regering. Ålandsdelegationens uppgifter regleras i 56 § i självstyrelselagen.

Enligt 52 § i självstyrelselagen utnämns till landshövding en person som har nödvändiga förutsättningar att utöva ämbetet så att landskapet förvaltas väl och statens säkerhet tillvaratas. Landshövdingen utnämns av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. Om samförstånd inte uppnås, ska presidenten utse landshövdingen bland fem personer som har föreslagits av lagtinget. Enligt 30 § i självstyrelselagen ska det när statstjänster besätts i landskapet tillmätas särskild betydelse att den som anställs har kännedom om landskapets förhållanden eller är bosatt i landskapet. Självstyrelselagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om att tjänsten som landshövding ska ledigförklaras eller att den ska tillsättas utan att ledigförklaras.

I 16 § i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) föreskrivs om statens regionförvaltning i landskapet Åland. Enligt bestämmelsen är Statens ämbetsverk på Åland, som leds av landshövdingen, en sådan myndighet inom statsförvaltningen som avses i lagen. Ämbetsverket sköter sådana uppgifter som avses i 4 § i lagen och som enligt självstyrelselagen för Åland hör till området för rikets behörighet. I övrigt gäller för ämbetsverkets uppgifter vad som särskilt föreskrivs om dem. Enligt 3 mom. föreskrivs i fråga om landshövdingen, som är direktör för Statens ämbetsverk på Åland, i självstyrelselagen för Åland.

I förarbetena till självstyrelselagen (RP 73/1990 rd) och statsrådets justitiekanslers beslut 14.1.1999 tar man upp frågan om lagstiftning som är tillämplig på utnämningen av landshövding på Åland och om utnämningsförfarandet. I samband med behandlingen av den nu föreslagna ändringen av statstjänstemannalagen har det visat sig nödvändigt att reda ut vilken ställning tjänsten som landshövding på Åland har i dess egenskap av tjänst inom statens högsta ledning sedan regionförvaltningsreformen trädde i kraft från ingången av 2010 och vilka bestämmelser som ska tillämpas i fråga om landshövdingen på Åland.

Statrådet har tillsatt en parlamentarisk kommitté för att se över självstyrelselagen för Åland. Kommittén har till uppgift att föreslå av samhällsutvecklingen betingade ändringar i självstyrelsesystemet och självstyrelselagen och utarbeta ett förslag till modern lagstiftning om självstyrelsen. Enligt vad utskottet erfar är det möjligt för kommittén att ta upp frågan om landshövdingens ställning.

### *Detaljmotivering*

#### **1. Lag om ändring av statstjänstemannalagen**

8 d §. Regeringen föreslår i sin proposition att uppgifterna om statens högsta tjänstemäns bindningar och bisysslor ska kunna offentliggöras i ett allmänt datanät till den del de är offentliga. Förslaget hänför sig till 8 a § i lagen, som innehåller bestämmelser om att statens högsta tjänstemän ska anmäla sina bindningar och tillstånd för och anmälningar om bisysslor till den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten är i de flesta fall förvaltningsområdets ministerium, som är tjänstemannens arbetsgivare. Uppgifterna framgår därmed i regel redan i nuläget av ministeriets personregister i elektronisk eller icke elektronisk form och omfattas av de bestämmelser som gäller skydd av personuppgifter. Bestämmelsens formulering "får offentliggöras" sammanhänger enligt inkommen utredning framför allt med att offentliggörandet i ett allmänt datanät i praktiken kräver en datatek-

nisk lösning som ännu inte finns och som det är svårt att avgöra när den kommer att realiseras. Utskottet anser det vara viktigt att uppgifterna om den högsta statstjänstemannaledningens bindningar och tillstånd för och anmälningar om bisysslor offentliggörs i ett allmänt datanät och vill att de behövliga datatekniska lösningarna blir verklighet så snart som möjligt.

Det är trots det nödvändigt att precisera *1 mom.* och tydliggöra det i relation till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och formulera om bestämmelsen så att uppgifterna får offentliggöras i ett allmänt datanät, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

Enligt *2 mom.* svarar den behöriga myndigheten för att de uppgifter som avses i *1 mom.* är uppdaterade. Också enligt gällande lag ska tjänstemännen utan dröjsmål anmäla ändringar och bristfälligheter i de uppgifter som avses i *8 a § 1 mom.* i lagen samt även annars lämna motsvarande redogörelse när den behöriga myndigheten begär en sådan. På så sätt försöker man säkerställa att uppgifterna i registren är aktuella. Enligt den föreslagna *8 d § 2 mom.* ska den behöriga myndigheten svara för att de uppgifter som offentliggörs på allmänna webbplatser är uppdaterade. Detaljmotiven anger att det här bland annat innebär att ändrade uppgifter genast uppdateras. Den behöriga myndigheten ska också svara för att informationen raderas från datanätet när bisysslan har upphört. Utskottet konstaterar att också det bör framgå av paragraf-texten och föreslår att en bestämmelse om detta fogas till *2 mom.*

Det är enligt utskottet också nödvändigt att bemyndigandet att utfärda förordning i *3 mom.* preciseras med ett omnämnande av vilka slags uppgifter det är fråga om. Enligt inkommen utredning ingår bemyndigandet för att man senare ska kunna svara på eventuella behov av reglering i samband med konstruktionen av ett datatekniskt system. Eftersom behoven av en reglering på lägre nivå tills vidare inte har precisrats, föreslår utskottet att ordalydelsen ändras så att närmare bestämmelser får utfärdas genom förordning av statsrådet.

*44 a §.* Det föreslås i bestämmelsen att en myndighet ska ha möjlighet att avtala om en tidsfrist under vilken en tjänstemans rätt att övergå till ett annat anställningsförhållande eller en annan uppgift utanför statsförvaltningen eller att inleda närings- eller yrkesutövning eller annan verksamhet som jämföras med förvärvsarbete är begränsad. Detta så kallade karensavtal ingås i regel före utnämningen, men också under tjänsteförhållandet om det behövs, innan tjänstemannen inleder ett arbete som förutsätter ett avtal om en karenstid. Enligt detaljmotiven ska frågan om att ingå ett karensavtal och ställa det som förutsättning för utnämning eller övergång till nya uppgifter övervägas särskilt noggrant om tjänstemannens kommande uppgifter omfattar arbete med information som är särskilt känslig med tanke på staten eller företagsverksamheten.

Genom karensförfarandet försöker man trygga exempelvis särskilt viktiga tjänste- eller affärshemligheter. Förfarandet bidrar också till att skydda allmänintresset och förtroendet för ämbetsåtgärdernas opartiskhet. På så sätt begränsas också möjligheterna till korruption i övergångsskedet. Det finns därmed relativt vägande skäl för ett karensförfarande. Utskottet anser trots det att de föreslagna bestämmelserna, i synnerhet de som gäller vad karensen ska omfatta, dess yttre betingelser och omfattning är så pass vaga och mångtydiga att de inte kan anses uppfylla de krav på exakthet och noggrann avgränsning som måste ställas på lagstiftningen. Utifrån en utredning konstaterar utskottet att saken kräver så pass omfattande fortsatt beredning att utskottet inte kunnat genomföra den i samband med sin behandling. Utskottet föreslår därför att paragrafen stryks. Vid den fortsatta beredningen bör det beaktas att bestämmelserna ska kunna tillämpas också inom den offentliga förvaltningen i övrigt och oberoende av anställningsförhållandets juridiska form. Bestämmelserna bör också bedömas i konstitutionellt hänseende.

Eftersom utskottet föreslår att *44 a §* inte ska ingå i lagen, behöver inte heller *rubriken för 11 kap.* ändras.

65 §. Enligt 2 mom. anses en tjänsteman ha avgått från sin tidigare tjänst vid den tidpunkt då denne för andra gången har utnämnts till en tjänst för viss tid inom den högsta ledningen. Avsikten är framför allt att undvika långa kedjor av tjänstledigheter. Den föreslagna bestämmelsen ger dock myndigheten möjlighet att av särskilda skäl besluta något annat. Det ämbetsverk där bakgrundstjänsten är placerad får besluta att tjänstemannen beviljas fortsatt tjänstledighet efter den i lag föreskrivna visstidsperioden. Det ska alltså uttryckligen röra sig om orsaker som utgår från myndigheten. Avsikten är att trygga behoven inom myndighetsverksamheten, till exempel att värdefull kompetens bevaras inom organisationen.

Förslaget innebär en ändring jämfört med det rådande läget, nämligen att personen i regel beviljas tjänstledighet för den tid den nya tjänsteutnämningen varar. Bakgrundstanken, alltså att undvika långa kedjor av tjänstledigheter, är enligt utskottet lovvärd. Det som ur tjänstemannens synvinkel måste beaktas är att om denne genast efter femårsperioden utnämns till någon tjänst inom den högsta ledningen för en ny period, upphör det tidigare tjänsteförhållandet som gällt tills vidare direkt med stöd av lagen. Att beviljas tjänstledighet blir i fortsättningen alltså ett undantag från huvudregeln. Också förfarandet blir ett annat. Tjänstemannen ansöker i sådana fall inte om tjänstledighet, utan ger bara sitt samtycke till beviljande av ledighet. Tjänstledigheten beviljas inte heller på tjänstemannens initiativ. Men det bör också noteras att tjänsteförhållandet till staten inte upphör när en tjänsteman blir utnämnd för en ny period. Tjänstemannen har inte heller någon lagfäst skyldighet att ta emot en ny femårsperiod, utan kan i stället återvända till sin tidigare tjänst. Dessutom kommer var och en som söker en tjänst inom den högsta ledningen redan när tjänsten söks att vara medveten om reglerna för kontinuiteten i tjänsteförhållanden och när ett förhållande upphör enligt lag.

Utskottet anser att den föreslagna regleringen som helhet betraktad är möjlig och därmed kan godkännas. Enligt inkommen utredning till ut-

skottet avser 2 mom. i den aktuella paragrafen enbart tjänster som avses i 9 a § 1 mom. Bestämmelsen behöver därför förtydligas i detta avseende.

I detta sammanhang noterar utskottet också 9 b § i lagförslaget, som föreskriver om möjligheten att utnämna en tjänsteman inom den högsta ledningen till en annan uppgift inom statförvaltningen för viss tid, högst två år, utan ett ansökningsförfarande. Målet med bestämmelsen är att se till att en tjänsteman som blivit utnämnd till en tjänst får möjlighet att arbeta inom statsförvaltningen när denne inte genast när visstidsanställningen utgår kan utnännas antingen till en uppgift inom den högsta ledningen eller till en annan uppgift som motsvarar tjänstemannens yrkeskompetens genom tillsättandeförfarandet. Det beror på situationen om det finns lämpliga uppgifter som tjänstemannen kan söka, och man kan inte heller på förhand veta vilka tjänster som är lediga att sökas och när. Bestämmelsens syfte är att ge flexibilitet när det gäller sådana oförutsägbara mellanskeden. Bestämmelsen tillämpas inte på en tjänsteman som är tjänstledig från en annan statlig tjänst till vilken denne har utnämnts tills vidare.

*Ingressen.* Av utskottets ändringsförslag följer att också ingressen måste ändras.

## 5. Lag om ändring av 14 § i lagen om regionförvaltningsverken

14 §. *Tillsättande av tjänster.* Efter det att propositionen lämnades har riksdagen godkänt lagen om ändring av lagen om regionförvaltningsverken, där det som i 14 § 1 mom. tidigare var styrningen av verksamheten har ändrats till sektorstyrningen (30/2015). Lagen stadfästes den 23 januari 2015 och träder i kraft den 1 mars 2015. Det nu aktuella 1 mom. bör samordnas med lagändringen.

Propositionen föreslår i samband med bestämmelserna om den högsta ledningen att det gällande 14 § 3 mom. om bemyndigande att utfärda förordning om behörighetsvillkoren för tjänsterna vid regionförvaltningsverken ska slo-

pas. Eftersom bemyndigandet i 3 mom. omfattar också andra behörighetsvillkor än de som gäller ämbetsverkschefer, behöver bestämmelsen kvarstå.

**Utskottets förslag till beslut**

Riksdagen

*godkänner lagförslag 2—4 och 6—11 utan ändringar och*

*godkänner lagförslag 1 och 5 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).*

**Utskottets ändringsförslag**

**1.**

**Lag**

**om ändring av statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i statstjänstemannalagen (750/1994) 9 § 4 mom.,  
*ändras* rubriken för 3 kap., 8 och 8 a §, 23 § 4 mom., 40 § 1 mom., (*utesl.*) 52 §, 57 § 1 mom. och 70 §,  
av dem 8 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 281/2000, 8 a § sådan den lyder i lag 604/1997, 40 § 1 mom. och 57 § 1 mom. sådana de lyder i lag 177/2013 och 52 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 604/1997, samt  
*fogas* till lagen nya 6 a—6 d, 8 d, 9 a och 9 b §, till 18 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 387/2001, ett nytt 6 mom., (*utesl.*) till lagen en ny 58 §, i stället för den 58 § som upphävts genom lag 177/2013, samt till 65 §, sådan den lyder i lagarna 604/2007 och 1088/2007, ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

3 kap.

**Ansökningsförfarande för tjänster och tjänsteförhållanden för viss tid, utnämning och behörighetsvillkor**

6 a—6 d, 8 och 8 a §  
(Som i RP)

8 d §

*Trots vad som föreskrivs i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får den behöriga myndigheten offentliggöra de anmälningar om bindningar samt tillstånd för och anmälningar om bisysslor som avses i 8 a § 1 och 2 mom. över ett allmänt data-*

*nät, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.*

Den behöriga myndigheten svarar för att de uppgifter som avses i 1 mom. är uppdaterade. *Uppgifterna om bindningar samt om tillstånd för och anmälningar om bisysslor ska tas bort från det allmänna datanätet när bindningen eller bisysslan har upphört.*

Genom förordning av statsrådet *får* närmare bestämmelser *utfärdas* om att offentliggöra uppgifter om bindningar samt om tillstånd för och anmälningar om bisysslor.

9 a, 9 b, 18, 23 och 40 §  
(Som i RP)

11 kap. (Utesl.) 44 a § (Utesl.) 52, 57 och 58 § (Som i RP)	65 § ----- En tjänsteman anses dock ha avgått från sin tidigare tjänst vid den tidpunkt då denne för andra gången har utnämnts till en tjänst enligt 9 a § 1 mom. för viss tid om inte myndigheten av särskilda skäl bestämmer något annat. ----- 70 § (Som i RP) ----- Ikraftträdandebestämmelsen (Som i RP)
--	---

## 5.

### Lag

#### om ändring av 14 § i lagen om regionförvaltningsverken

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) 14 §, sådan den lyder delvis ändrad i *lagarna* 507/2013 och 30/2015, som följer:

14 § <i>Tillsättande av tjänster</i>  Statsrådet utnämner direktören för ett regionförvaltningsverk på framställning av finansministeriet. Cheferna för ett regionförvaltningsverks ansvarsområden, med undantag av chefen för ansvarsområdet för arbetarskyddet, utnämns för viss tid. Cheferna för ansvarsområdena och chefen för den serviceenhet för den språkliga minoriteten som nämns i 18 § utnämns av det ministerium som bär huvudansvaret för <i>sektorstyrningen</i> inom ansvarsområdet eller av den myndighet inom centralförvaltningen för vilken styrningen särskilt föreskrivits. Det utnämmande ministeriet eller den utnämmande myndigheten inom centralförvaltningen ska innan beslutet fattas höra andra ministerier eller myndigheter inom centralförvaltningen som deltar i <i>sektorstyrningen</i> inom ansvarsområdet samt regionförvaltningsverket. (2 mom. som i RP)
---

-----  
Ikraftträdandebestämmelsen  
(Som i RP)

**FvUB 50/2014 rd — RP 298/2014 rd**

Helsingfors den 24 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf  
vordf. Mika Kari /sd  
Satu Haapanen /gröna  
Anne Holmlund /saml  
Reijo Hongisto /saf  
Risto Kalliorinne /vänst

Elsi Katainen /cent  
Antti Lindtman /sd  
Markus Lohi /cent  
Tapani Mäkinen /saml  
Mika Raatikainen /saf  
Kari Tolvanen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.