

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (RP 90/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 35/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Miska Lautiainen, finansministeriet
- förhandlingschef Markku Kojo, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- jurist Päivi Ahonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL
- ansvarig jurist Ari Komulainen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att statstjänstemannalagen ändras så att en statstjänsteman för viss tid kan förflyttas också till arbete som delvis omfattar uppgifter som hör till ett annat ämbetsverks behörighet eller till arbete hos en annan arbetsgivare än staten. Dessutom tas i statstjänstemannalagen in en bestämmelse om karensavtal och om en särskild karenstid efter det att anställningsförhållandet har upphört samt om den ersättning som ska betalas för den tiden. Också i bestämmel-

Betänkande FvUB 17/2016 rd

serna om en statstjänstemans rätt till ändringssökande görs det ändringar. Bestämmelserna om ändringssökande harmoniseras med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen förutsätter i fortsättningen besvärstillstånd.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Tjänstemäns anställning för viss tid vid ett annat ämbetsverk

Enligt 20 § i den gällande statstjänstemannalagen (750/1994) kan en tjänsteman för viss tid förflyttas till arbete i ett annat ämbetsverk, om förflyttningen förbättrar tjänstemannens förutsättningar att fullgöra sina tjänsteåligganden eller främjar varaktigheten i tjänstemannens anställningsförhållande eller sysselsättandet av tjänstemannen. Andra tjänstemän än domare kan med stöd av bestämmelsen också förflyttas till arbete hos en annan arbetsgivare än staten. Villkoret är alltid att tjänstemannen och den mottagande arbetsgivaren har gett sitt samtycke. Avgränsningen av tillämpningsområdet gällande domare har strukits genom en lag (685/2016) som träder i kraft den 1 januari 2017. Villkoren för att förflytta domare kommer i fortsättningen att finnas i domstolslagen (673/2016).

Den gällande statstjänstemannalagen tillåter inte att tjänstemän bara delvis arbetar vid ett annat ämbetsverk eller hos en annan arbetsgivare. I den gällande lagstiftningen föreskrivs det heller inte särskilt om en tjänstemans behörighet när han eller hon i enlighet med 20 § i statstjänstemannalagen arbetar vid det mottagande ämbetsverket.

Enligt förslaget ska en statstjänsteman med tjänstemannens samtycke för viss tid kunna förflyttas också till arbete som delvis omfattar uppgifter som hör till ett annat ämbetsverks behörighet eller till arbete hos en annan arbetsgivare än staten. Enligt propositionen ska förflyttningen också kunna ske av särskilda skäl som grundar sig på skötseln av myndighetsuppgifter eller om förflyttningen främjar tjänstemannens yrkesskicklighet. Särskilda skäl kan enligt propositionsmotiven vara exempelvis särskild sakkunskap som tillfälligt behövs vid ett annat ämbetsverk och överbelastning vid det mottagande ämbetsverket.

En betydande del av det arbete som utförs inom statsförvaltningen består av sakkunnigarbete som inte är bundet vid vare sig tid eller plats. Ambitionen bör därför enligt utskottet vara att kunskap och expertis samutnyttjas och sammanförs på bred front.

Regeringen föreslår att det i statstjänstemannalagen införs bestämmelser om en tjänstemans behörighet när han eller hon under den tid förflyttningen varar arbetar vid det mottagande ämbetsverket. Liksom i nuläget ska tjänstemannen kvarstå i tjänsteförhållande till det ämbetsverk från vilket han eller hon förflyttats. På tjänstemannens anställningsvillkor tillämpas vad som föreskrivs om dem i tjänstekollektivavtalen eller i lag. I beslutet om förflyttning för viss tid ska det anges i vilken omfattning tjänstemannen utför uppgifter för det andra ämbetsverket eller för en

Betänkande FvUB 17/2016 rd

annan arbetsgivare än staten. Tjänstemannen kan under tiden för förflyttningen utföra arbetsuppgifter vid såväl det överlåtande som det mottagande ämbetsverket.

Syftet med de föreslagna ändringarna är att mer flexibelt nyttja expertis inom statsförvaltningen. Ambitionen är också att jämna ut arbetsbördan genom att tillfälligt dirigera statliga personalresurser dit där behovet är störst. En mer flexibel användning av personalresurser och ett effektivare utnyttjande av informations- och kommunikationsteknik (IKT) främjar också digitaliseringen av verksamheten, står det i propositionsmotiven. Syftet med ändringarna är också att genom en ökad personal- och arbetsrotation utveckla kompetensen i och med att tjänstemännen får mångsidig erfarenhet av olika arbetsuppgifter och organisationer. Utskottet ställer sig bakom de här målen.

När en förflyttning av en tjänsteman övervägs ska det enligt det föreslagna 20 § 3 mom. i statstjänstemannalagen bedömas om tjänstemannen har tillräckliga förutsättningar och tillräcklig kompetens för att sköta uppgifterna. Tjänstemannen får inte på grund av förflyttningen bli jävig i sina uppgifter. Förflyttningen får heller inte äventyra förtroendet för myndighetsverksamhetens opartiskhet eller i övrigt störa en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna. Utskottet framhåller att de föreslagna bestämmelserna ska tillämpas så att tjänstemännens rättsskyddsgarantier vid såväl det överlåtande som det mottagande ämbetsverket uppfylls. Behörighetsvillkoren får inte kringgås vid en förflyttning.

Avtal om tiden efter anställningsförhållandet (karensavtal)

Allmänt

Tjänstemännens anställningsvillkor bestäms i tjänstekollektivavtalen. En del av anställningsvillkoren bestäms emellertid direkt genom lagstiftning. Enligt 44 § i statstjänstemannalagen kan ett ämbetsverk ingå ett skriftligt avtal med en tjänsteman om tjänstemannens anställningsvillkor. Det går endast att komma överens om de frågor som enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) kan vara föremål för ett avtal. Ett avtal om anställningsvillkoren enligt den bestämmelsen gäller i regel villkoren under ett tjänsteförhållande. I statstjänstemannalagen ingår i nuläget inga bestämmelser om möjligheten att ingå avtal som gäller tiden efter det att anställningsförhållandet har upphört.

Statstjänstemannalagen föreslås få en bestämmelse om möjlighet att avtala om en tidsfrist efter anställningens slut när en tjänsteman har inskränkt rätt att övergå till ett annat anställningsförhållande eller ett annat uppdrag utanför statsförvaltningen eller att börja utöva en näring eller ett yrke eller annan verksamhet som jämställs med förvärsarbete. En myndighet ska ha rätt att ställa ett sådant karensavtal som villkor för att bli utnämnd till en tjänst eller ett tjänsteförhållande eller för att övergå till en ny anställning. Inskränkningen får enligt förslaget gälla i högst tolv månader efter det att ett anställningsförhållande har upphört och under den tiden får tjänstemannen en ersättning motsvarande lönen. I avtalet kan det ingå en bestämmelse om avtalsvite och vitet får vara högst dubbelt så stort som den ersättning som betalas under karenstiden. Under och efter tjänsteförhållandet ska en tjänsteman enligt förslaget under en frist motsvarande karenstiden i karensavtalet vara skyldig att anmäla om han eller hon övergår till ett annat anställningsförhållande eller en annan arbetsuppgift eller börjar utöva näring eller yrke eller någon annan verksamhet. Ka-

Betänkande FvUB 17/2016 rd

rensavtalet binder dock inte tjänstemannen om anställningen har upphört av skäl som beror på arbetsgivaren.

I ett betänkande om en proposition med förslag till ändring av statstjänstemannalagen (FvUB 50/2014 rd — RP 298/2014 rd) menade förvaltningsutskottet att det fanns relativt vägande skäl för det karenسفörfarande som föreslogs då. Utskottet ansåg trots det att de föreslagna bestämmelserna om vad karensen ska omfatta och om dess yttre betingelser och omfattning var så pass vaga och mångtydiga att de inte kunde anses uppfylla de krav på exakthet och noggrann avgränsning som måste ställas på lagstiftningen.

Till följd av 18 och 80 § i grundlagen måste de förpliktelser och begränsningar som ingår i ett karensavtal regleras i lag, anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 35/2016 rd) om den nu aktuella propositionen. Enligt utskottet är rättigheter och skyldigheter för statstjänstemän reglerade i lag på ett fullgott sätt i förslaget. Restriktionerna i de rättigheter som skyddas i 18 § i grundlagen uppfyller i allt väsentligt kravet på exakt avgränsning och tydlighet, står det i utlåtandet. Med karensbestämmelserna skyddas allmänintresset. Samtidigt är syftet att öka förtroendet för att myndigheterna är oberoende i sin verksamhet, vilket är ett viktigt element i garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. Tanken är också att motverka korruption vid den här typen av anställningsbyten. Grundlagsutskottet menar att regeringen anför godtagbara skäl för ändringarna (se också GrUU 41/2000 rd).

Utskottet ställer sig bakom de generella målen och anser att syftet med och regleringen av karensavtalen är motiverade. I regel kan det ses som oproblemiskt att tjänstemän övergår från anställning hos staten till nya eller andra uppgifter och därför bör möjligheten till detta inte begränsas mer än nödvändigt. Syftet med det nya förfarandet är inte att allmänt taget förhindra att tjänstemän övergår till en annan arbetsgivares tjänst. Men det finns situationer där det kan uppstå intressekonflikter om tjänstemän kan övergå till andra uppgifter utanför statsförvaltningen utan några som helst begränsningar.

Förvaltningsutskottet påpekar att det enligt finansministeriets anvisningar har varit möjligt att avtala om karenstid sedan 2007. Men enligt propositionsmotiven och en utredning som utskottet fått har finansministeriet inte vetskap om ett enda karensavtal som skulle ha ingåtts enligt anvisningarna. I propositionsmotiven räknar regeringen med att den föreslagna ändringen i viss mån kan ha ekonomiska konsekvenser för enskilda ämbetsverk på grund av karensavtalen och de ersättningar som enligt dem ska betalas för karenstiden. De ekonomiska konsekvenserna analyseras inte närmare. Enligt tillgängliga uppgifter finns det i princip ett relativt stort antal tjänstemän som det kan ingås karensavtal med. Eventuella ersättningar ska betalas med medel från anslaget för ämbetsverkets omkostnader. Därför vill utskottet inskräpa att beloppet av de ersättningar som betalas utifrån karensavtal kan komma att bli betydande.

Karensavtalet ska enligt de föreslagna bestämmelserna i regel ingås före utnämningen till tjänsten. Då kan myndigheten villkora utnämningen med att avtalet ingås. Avtalet kan trots det också ingås under tjänsteförhållandet, innan tjänstemannen börjar arbeta med uppgifter som förutsätter ett avtal om en karenstid. Ett ämbetsverk kan således inom ramen för arbetsledningsrätten ensidigt ändra en tjänstemans uppgifter så att de omfattas av det föreslagna 44 a § 2 mom. Bestämelsen förpliktar inte tjänstemannen att ingå ett avtal.

Betänkande FvUB 17/2016 rd

Enligt propositionsmotiven bryter en tjänsteman inte mot sin tjänsteplikt bara genom att vägra ingå ett karensavtal, och tjänstemannen kan inte bli föremål för åtgärder som kan tolkas som straff bara för att han eller hon vägrar ingå karensavtal. I sitt utlåtande påpekar grundlagsutskottet att det är oklart hur detta är relaterat till uppsägning eftersom uppsägning på individuella grunder inte kan tolkas som straff. Det är enligt utlåtandet också en tolkningsfråga om vägran kan motivera uppsägning med hänvisning till produktionsmässiga och ekonomiska grunder när en tjänstemans arbetsmängd minskar (27 § i statstjänstemannalagen). Utskottet påpekar att det är fråga om avtalsarrangemang i den föreslagna 44 a § och att tjänstemannen därmed också kan vägra ingå avtal. Om myndigheten anser att det uppdrag som personen ska utses till eller som personen ska ta över är av den typ att ett karensavtal krävs kan personen enligt utredning inte få ta hand om uppdraget. Att tjänstemannen vägrar ingå avtal är ändå ingen uppsägningsgrund enligt statstjänstemannalagen. Utskottet anser de föreslagna bestämmelserna vara ändamålsenliga till denna del.

Målgruppen för karensavtal

Ett karensavtal förutsätter enligt förslaget att personen i sin tjänst, uppgift eller ställning har tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i ett nytt anställningsförhållande eller en ny verksamhet för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. Den grupp av tjänstemän som kan beröras av avtal avgränsas alltså genom en beskrivning av typen av information som tjänstemannen har åtkomst till i sitt uppdrag. Vid prövningen av om det behövs ett avtal ska det enligt propositionsmotiven bedömas om tjänstemannen kan utnyttja information om t.ex. konkurrerande företag eller förhållandena eller marknaden inom branschen. Vid prövningen ska det också bedömas om tjänstemannen har information som företagen inom branschen i allmänhet inte har tillgång till.

Syftet är att reglera praxis när framför allt de högsta tjänstemännen och exempelvis tjänstemän som handlägger mycket viktiga tjänste- eller affärshemligheter eller känsliga uppgifter om personer eller företag byter arbetsgivare eller arbetsuppgifter. Förslaget gäller i princip alla statliga tjänstemän. Målgruppen kan enligt inkommen utredning inte avgränsas till bara en del av tjänstemännen, eftersom de uppgifter som avses i bestämmelsen kan finnas inom alla förvaltningsområden och på alla organisationsnivåer. Det väsentliga i fråga om ingåendet av karensavtal är vilket slags information en tjänsteman i sin tjänst, uppgift eller ställning har tillgång till. Som exempel nämner regeringen de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen och tjänstemän som behandlar offentliga upphandlingar och avtal. Det kommer inte att finnas någon skyldighet att ingå karensavtal efter det att den föreslagna ändringen trätt i kraft. Utskottet anser att de föreslagna begränsningarna är motiverade framför allt i de fall där de högsta tjänstemännen eller tjänstemän som handlägger viktiga tjänste- eller affärshemligheter eller information som är känslig på annat sätt byter arbetsuppgifter.

Den som är anställd hos en myndighet eller innehar ett förtroendeuppdrag får enligt 23 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) inte röja en handlings sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling, och inte heller någon annan omständighet som han eller hon har fått kännedom om i samband med sin verksamhet hos myndigheten och för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag. Information för vilken tystnadsplikt gäller får inte heller röjas efter det att verksamheten hos myndigheten har

Betänkande FvUB 17/2016 rd

upphört eller det uppdrag som utförts för myndighetens räkning har avslutats. I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om förbud mot att utnyttja information. Den som har tystnadsplikt får inte använda sekretessbelagda uppgifter för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. Tjänstemännens tystnadsplikt och förbudet mot att utnyttja sekretessbelagd information gäller alltså också tiden efter tjänsteförhållandet. De föreslagna bestämmelserna kompletterar lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Förslaget gäller uteslutande statliga tjänstemän. I sitt utlåtande om propositionen anser grundlagsutskottet att det vore befogat att utvidga tillämpningsområdet för karensbestämmelserna med liknande inskränkningar som i 44 a § till alla som är anställda i tjänsteförhållande och därmed samordna bestämmelserna om tjänsteförhållanden också i fråga om kommunala tjänsteinnehavare. Även förvaltningsutskottet har tidigare kommenterat detta (FvUB 50/2014 rd — RP 298/2014 rd). Motsvarande karensbestämmelser som i det aktuella förslaget är enligt uppgift under beredning för att också tas in i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

Tillämpning av avtalsvillkoret om karenstid och ersättning för karenstiden

Karenstiden ska enligt förslaget få avtalas att omfatta högst tolv månader efter det att anställningsförhållandet har upphört. När karenstidens längd prövas ska det enligt propositionsmotiven vägas in när den information som tjänstemannen känner till och som begränsningen gäller har förlorat sin betydelse i det avseendet att den inte längre kan utnyttjas i det nya uppdraget på det sätt som avses i den föreslagna bestämmelsen.

Karensförfarandet är en inskränkning i en tjänstemans rätt att enligt 18 § 1 mom. i grundlagen skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. I sitt utlåtande konstaterar grundlagsutskottet att begränsningarna följaktligen måste uppfylla proportionalitetskravet. Utskottet hänvisar till tidigare utlåtanden (t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). Tidsmässigt harmonierar begränsningen i lagförslaget med proportionalitetskravet och tjänstemannen får en ersättning motsvarande lön under karenstiden. Karensavtalet är inte bindande för tjänstemannen om tjänsteförhållandet har avslutats av skäl som beror på myndigheten. Enligt grundlagsutskottets åsikt är det angeläget att karensbegränsningen är tillåten bara i sådana situationer enligt 44 a § 2 mom. som i och för sig är relaterade till begränsnings syften som bedömts vara godtagbara. Om bestämmelsen tillämpas i kombination med den bestämmelse i 6 § i förvaltningslagen som anger grunderna för god förvaltning och som allmänt kräver att myndigheterna utövar sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag, hindras det att bestämmelsen tillämpas schablonmässigt exempelvis på alla tjänstemän som arbetar med databehandling. Med denna tolkning är lagförslaget inget konstitutionellt problem, menar grundlagsutskottet.

Förvaltningsutskottet understryker att avtalsvillkoret om karenstid inte nödvändigtvis kommer att tillämpas även om karensavtal härefter kommer att ingås med vissa tjänstemän. Tillämpningen av avtalsvillkoret ska nämligen alltid avgöras särskilt i varje enskilt fall. Bedömningen av huruvida avtalsvillkoret ska tillämpas ska göras av den överlåtande myndigheten. Om en tjänsteman antingen genast eller under den tid som tjänstemannen är skyldig att informera myndigheten ämnar övergå till uppgifter där tjänstemannen inte kan utnyttja den information som tjänstemannen fått eller om det inte annars finns något behov av en karenstid med tanke på myndighetens verksam-

Betänkande FvUB 17/2016 rd

het, kan myndigheten bestämma att karensavtalets villkor om en karenstid inte gäller. I detta fall är myndigheten inte heller skyldig att betala tjänstemannen ersättning. Tjänstemannen är då inte förhindrad att börja arbeta hos en ny arbetsgivare eller i andra uppgifter.

Här vill utskottet påpeka att 3 kap. 5 § i arbetsavtalslagen (55/2001) tillåter att ett konkurrensförbudsavtal under högst sex månader får begränsa arbetstagarens rätt att ingå ett nytt arbetsavtal eller att utöva ett yrke. Tidsbegränsningen får avtalas att gälla högst ett år, om det kan anses att arbetstagaren får en skäligen ersättning för den bundenhet som konkurrensförbudsavtalet orsakar honom eller henne. Nu föreslår regeringen att karenstiden för statliga tjänstemän ska vara högst tolv månader. Utskottet anser att den här föreslagna maximala karenstiden är för lång. Syftena med propositionen går att uppfylla även om den maximala karenstiden är kortare.

Enligt propositionsmotiven är det till exempel i Norge möjligt att utifrån lagstiftning som nyligen trätt i kraft fastställa en karenstid på högst sex månader för tjänstemän innan de övergår till andra uppgifter. I motiveringen hänvisar regeringen också till en rapport från statens tjänstemannaetiska kommitté, där kommittén rekommenderar att karenstiden ska vara mellan sex och tolv månader. Utskottet föreslår att karenstiden får avtalas att omfatta högst sex månader efter det att anställningsförhållandet har upphört. En sådan karenstid kan anses vara tillräcklig före övergången till nya uppgifter i de fall där det anses att en karenstid behövs. Utskottet understryker ändå att karenstiden bör vara tillräckligt lång för att ha avsedd effekt. När längden bestäms har det betydelse om den information som ska skyddas med hjälp av karenstiden på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i ett nytt anställningsförhållande eller användas för att skada någon annan. Karenstiden kan naturligtvis också vara kortare än den föreslagna maximala tiden.

Utskottet ser det som viktigt att se till att den i och för sig motiverade karensavtalsregleringen inte blir ett system där myndigheten alltid efter att ha ingått karensavtal med tjänstemän betalar ut den ersättning som de nya bestämmelserna tillåter för tiden efter det att anställningsförhållandet har upphört. I varje enskilt fall måste det nog prövas huruvida en ersättning behöver betalas ut. Detta gäller till exempel situationer där tjänstemannen har gått i pension och under den avtalade karenstiden meddelar att han eller hon inleder sådan verksamhet som i övrigt skulle omfattas av karensbestämmelserna.

Också grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att lagförslaget uppenbarligen kan leda till att en pensionerad tjänsteman utöver pension kan få en ersättning motsvarande lön. Det är också enligt grundlagsutskottet oklart hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till ersättning som motsvarar lönen för uppsägningstiden enligt 28 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. Enligt en utredning som förvaltningsutskottet fått är det möjligt att ett avtal om karenstid enligt förslaget behöver åberopas också efter det att tjänstemannen gått i pension. Med hänsyn till syftena med de föreslagna bestämmelserna kan det också i sådana situationer finnas grunder att betala ut ersättning för karenstiden i enskilda fall. Principen bör enligt utskottets åsikt ändå vara att man förhåller sig restriktivt till utbetalning av ersättning till pensionerade tjänstemän.

I karensavtalet kan det också ingå avtalsvite, som enligt förslaget ska få vara högst dubbelt så stort som ersättningen under karenstiden. Syftet är att förstärka karensavtalets förebyggande effekt. Enligt inkommen utredning bör det maximala vitesbeloppet vara större än ersättningen för karenstiden för att ha effekt. I konkurrensförbudsavtal enligt arbetsavtalslagen kan det tas in en be-

Betänkande FvUB 17/2016 rd

stämmelse om avtalsvite som utdöms i stället för skadestånd och som högst får motsvara arbetstagarens lön för de sex månader som närmast föregår anställningsförhållandets upphörande. Med hänsyn till utskottets förslag att karenstiden får vara högst sex månader blir det maximala beloppet av avtalsvitet enligt statstjänstemannalagen större än avtalsvitet enligt arbetsavtalslagen. Utskottet anser att detta är motiverat med tanke på syftena med propositionen.

De föreslagna ändringarna i bestämmelserna om ändringssökande

Beslut av en myndighet som är underställd statsrådet och beslut av ett ministerium får enligt 7 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Beslut av statsrådets allmänna sammanträde får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 53 § i statstjänstemannalagen kan en tjänsteman dock i nuläget söka ändring i beslut som fattats av ett ministerium och som gäller tjänstemannen själv genom besvär direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Målet är nu att råda bot på den här konflikten mellan bestämmelserna i den gällande lagstiftningen. Även beslut fattade av ett ministerium i egenskap av arbetsgivarämbetsverk ska framöver i enlighet med förvaltningsprocesslagen överklagas i första instans genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

I förslaget utsträcks tillämpningsområdet för rätten att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen till de fall där ändring söks på grundval av 57 § i statstjänstemannalagen. Att utsträcka systemet med besvärstillstånd till de ärenden som avses i lagförslaget är enligt grundlagsutskottets utlåtande inte något problem i konstitutionellt hänseende (se också t.ex. GrUU 55/2014 rd). Men på grund av kravet på likabehandling bör bestämmelserna om besvärstillstånd också utsträckas till myndighetens rätt att enligt 57 § 2 mom. i statstjänstemannalagen överklaga beslut av förvaltningsdomstolen i besvärärenden till högsta förvaltningsdomstolen, anser grundlagsutskottet. Utifrån en utredning noterar förvaltningsutskottet att den föreslagna 57 § i statstjänstemannalagen lämnar det öppet huruvida också statliga myndigheter måste ha besvärstillstånd för att överklaga beslut av förvaltningsdomstolen. Enligt uppgift har avsikten varit att de föreslagna bestämmelserna om besvärstillstånd också ska gälla myndigheter. Utskottet föreslår därför att bestämmelsen preciseras på det sätt som anges i detaljmotiven nedan.

Systemet för ändringssökande i fråga om statliga tjänstemän har setts över genom en ändring som trädde i kraft den 1 april 2013. Förvaltningsutskottet ansåg då att det var angeläget att det följs upp hur de nya bestämmelserna fungerar och hur de inverkar på tjänstemännens rättssäkerhet, domstolarnas arbetsbörda och samordningen av beslutspraxis. Resultaten bör rapporteras till förvaltningsutskottet (FvUB 25/2012 rd — RP 61/2011 rd).

Den nu föreslagna ändringen utgör en del av den allmänna utvidgningen av systemet med besvärstillstånd till olika förvaltningsområden och nya ärendegrupper. En utvidgning till en rad andra ärendegrupper har genomförts genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2016 (RP 230/2014 rd). I det sammanhanget gjordes inga ändringar i statstjänstemannalagen. Genom den ändring som nu föreslås utvidgas systemet med besvärstillstånd till att också gälla statstjänstemannalagen.

Betänkande FvUB 17/2016 rd

DETALJMOTIVERING

20 §. Efter det att den nu aktuella propositionen lämnades har statstjänstemannalagens 20 § ändrats genom lag 685/2016, som träder i kraft den 1 januari 2017. Lagförslagets 20 § behöver samordnas med den ändringen.

44 a §. I sitt utlåtande om propositionen noterar grundlagsutskottet att 44 a § 1 mom. tillåter att en myndighet genom karensavtal villkorligt ("ehdollisesti") kan inskränka en tjänstemans rättigheter. Propositionen är inte helt tydlig med vad som avses med bestämmelsen om ett villkorat avtal. Grundlagsutskottet anser därför att förvaltningsutskottet bör ta ställning till om villkorlighet behövs i detta sammanhang eller om formuleringen bör preciseras för att stämma överens med sitt syfte. Det betyder att den villkorade formuleringen åtminstone inte kan tolkas som att det handlar om en villkorsbefogenhet som tillåter att en myndighet i ett karensavtal har rätt att ålägga en tjänsteman andra skyldigheter eller restriktioner än de som är förankrade i lag.

Också enligt vad förvaltningsutskottet erfar är tanken att understryka att avtalsvillkoret om en karenstid enligt 44 a § 4 mom. utlöses bara om myndigheten bedömer att förflyttning av en tjänsteman är en situation som avses i 2 mom. Utskottet föreslår att 1 mom. preciseras på så sätt att det ovanstående klart sägs ut. Därför föreslår utskottet att uttrycket "i de situationer som avses i 2 mom." läggs till.

Enligt det föreslagna 3 mom. får karenstiden avtalas att gälla högst tolv månader efter det att anställningsförhållandet har upphört. Med hänvisning till den allmänna motiveringen ovan anser utskottet att en karenstid på sex månader är tillräcklig för att syftena med propositionen ska nås. Utskottet föreslår att 3 mom. preciseras till denna del.

53 §. Lagförslagets 53 § behöver samordnas med en ändring som gjorts genom lag 685/2016.

57 §. Regeringen föreslår att paragrafen ändras genom att 1 mom. kompletteras med en bestämmelse om att ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen får sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Enligt gällande 2 mom. får också en myndighet genom besvär söka ändring i ett beslut av en förvaltningsdomstol när beslutet är ett avgörande med anledning av besvär över ett beslut som myndigheten har fattat på grundval av lagen eller när det är ett avgörande i ett förvaltningstvistemål enligt 56 §. Regeringen föreslår inga ändringar i 2 mom. Utskottet påpekar att det efter de föreslagna ändringarna inte är helt klart om också myndigheter måste ha besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen för att få överklaga beslut av förvaltningsdomstolen. Utskottet föreslår därför att 2 mom. kompletteras med en hänvisning till 1 mom. På så sätt preciseras det faktum att också myndigheter måste få besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen för att kunna överklaga beslut av förvaltningsdomstolen.

Dessutom behöver paragrafen samordnas med en ändring som gjorts genom lag 685/2016. Utskottet korrigerar också ett skrivfel i 1 mom. i den finska versionen.

Betänkande FvUB 17/2016 rd

Ingressen

Utskottet påpekar att 20, 53 och 57 § i statstjänstemannalagen har ändrats genom lag 685/2016. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2017. Ingressen i lagförslaget behöver därför justeras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 90/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i statstjänstemannalagen (750/1994) 20, 52, 53 och 57 §,
sådana de lyder, 20, 53 och 57 § i lag 685/2016 och 52 § sådan den lyder i lag 283/2015, 53 §
sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1088/2007 och 177/2013 samt 57 § sådan den lyder i la-
garna 177/2013 och 283/2015, samt
fogas till lagen en ny 44 a § som följer:

20 §

En tjänsteman kan för viss tid helt eller delvis förflyttas till arbete i uppgifter som hör till ett annat ämbetsverks behörighet eller till arbete hos en annan arbetsgivare än staten, om det finns särskilda skäl till det med hänsyn till skötseln av myndigheternas uppgifter eller om förflyttningen främjar utvecklandet av tjänstemannens yrkesskicklighet, varaktigheten i tjänstemannens anställningsförhållande eller sysselsättandet av tjänstemannen. Förflyttningen förutsätter att tjänstemannen och det mottagande ämbetsverket eller den mottagande arbetsgivaren har gett sitt samtycke.

Under den tid som avses i 1 mom. står tjänstemannen i tjänsteförhållande till det överlåtande ämbetsverket. En tjänsteman kan dock på basis av och inom ramen för förflyttningen arbeta som tjänsteman vid det mottagande ämbetsverket, om det inte genom lag eller förordning särskilt föreskrivs att uppgifterna eller behörigheten hör till en viss tjänst eller om inte något annat föreskrivs någon annanstans.

När förflyttning av en tjänsteman övervägs ska det bedömas om tjänstemannen har tillräckliga förutsättningar och tillräcklig kompetens för att sköta uppgifterna, och att tjänstemannen inte på grund av förflyttningen blir jävig att sköta sina uppgifter. Förflyttningen får inte heller äventyra

Betänkande FvUB 17/2016 rd

förtroendet för myndighetsverksamhetens opartiskhet eller i övrigt störa en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna.

Beslut om förflyttning av en tjänsteman fattas av det ämbetsverk från vilket tjänstemannen förflyttas.

11 kap.

Avtal om anställningsvillkoren

44 a §

Myndigheten kan före utnämningen till en tjänst eller ett tjänsteförhållande med den person som föreslås bli utnämnd eller med en tjänsteman under pågående tjänsteförhållande före övergången till en ny uppgift ingå ett skriftligt avtal genom vilket tjänstemannens rätt att övergå till en annan arbetsgivare eller att inleda närings- eller yrkesutövning eller någon annan motsvarande verksamhet begränsas för viss tid **i de situationer som avses i 2 mom.** (*karensavtal*).

Ingående av ett karensavtal förutsätter att personen i sin tjänst, uppgift eller ställning har tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i ett nytt anställningsförhållande eller en ny verksamhet för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. Ett karensavtal utgör i de situationer som nämns ovan en förutsättning för utnämning eller övergång till en ny uppgift.

Karenstiden får avtalas att omfatta högst **sex** månader efter det att anställningsförhållandet har upphört. Under karenstiden ska en ersättning som motsvarar lönen betalas. I avtalet kan ingå en bestämmelse om avtalsvite och vitet får vara högst dubbelt så stort som den ersättning som betalas under karenstiden.

Tjänstemannen ska informera myndigheten om en i 1 mom. avsedd övergång under pågående tjänsteförhållande eller under den tid efter det att tjänsteförhållandet har upphört som motsvarar karenstiden. Avtalsvillkoret om karenstiden träder i kraft om myndigheten bedömer att det vid tjänstemannens övergång är fråga om en situation som avses i 2 mom. Karensavtalet binder dock inte tjänstemannen om tjänsteförhållandet har upphört av skäl som beror på myndigheten.

52 §

En tjänsteman som anser att myndigheten inte betalat en ekonomisk förmån med anledning av tjänsteförhållandet till det belopp som han eller hon har rätt till, får skriftligen begära omprövning hos den behöriga myndigheten, om inte något annat föreskrivs i lag. Myndigheten ska meddela ett beslut i ärendet.

I myndighetens beslut med anledning av begäran om omprövning får ändring sökas på det sätt som föreskrivs i 57 §.

53 §

Beslut av statsrådets allmänna sammanträde genom vilket statsrådet har sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande, avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning eller beslutat att avstängningen från tjänsteutövning fortfarande ska gälla får överklagas av tjänstemannen genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som förskrivs i förvaltningsprocesslagen.

Betänkande FvUB 17/2016 rd

Ett annat beslut än beslut av statsrådets allmänna sammanträde genom vilket en myndighet har gett **en tjänsteman** ~~än en domare~~ en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller ändrat ett tjänsteförhållande till en deltidsanställning, avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning, beslutat att avstängningen från tjänsteutövning fortfarande ska gälla eller skilt en tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i 57 §. **Ändring i ett beslut som en domstol fattat om en domare söks på det sätt som föreskrivs i 23 kap. i domstolslagen.**

Vad som föreskrivs i 2 mom. gäller inte beslut genom vilket republikens president har sagt upp en tjänsteman eller **hävt** en tjänstemans tjänsteförhållande eller genom vilket högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen har gett en tjänsteman en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, **hävt** en tjänstemans tjänsteförhållande eller ändrat tjänsteförhållandet till en deltidsanställning eller avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning.

57 §

I ett beslut som gäller en tjänsteman och som statsrådet eller ett ämbetsverk har fattat får tjänstemannen söka ändring genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen får sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Ändring i ett beslut som en domstol fattat om en **domares eller föredragandes** bisyssla söks **i enlighet med 23 kap. 1 § i domstolslagen**. Besvärstiden när det gäller beslut om uppsägning enligt 27 § 1 mom. börjar löpa först från uppsägningstidens utgång. Beslutet ska **följas** trots besvär, om inte **besvärsmyndigheten** beslutar något annat. **Ärenden enligt 53 § ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.**

Också en myndighet får, **så som föreskrivs i 1 mom.**, genom besvär söka ändring i ett beslut av en förvaltningsdomstol när beslutet är ett avgörande med anledning av besvär över ett beslut som myndigheten har fattat **på grundval** av denna lag eller när **beslutet** är ett avgörande i ett förvaltningsstvemål **enligt 56 §**.

I följande beslut som gäller en tjänsteman eller den som söker en tjänst får ändring inte sökas genom besvär, om inte något annat föreskrivs i lag:

- 1) utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande,
- 2) **placering** av en gemensam tjänst inom ämbetsverket,
- 3) beviljande eller förvägran av tjänstledighet som är beroende av prövning, och
- 4) förordnande till en uppgift, om tjänstemannen har gett sitt samtycke till förordnandet.

Om ett beslut som avses i 3 mom. 2 eller 4 punkten innebär att placeringsorten för tjänsten ändras, får ändring i beslutet sökas på det sätt som föreskrivs i denna paragraf. Beslutet ska **följas** trots besvär, om inte **besvärsmyndigheten** beslutar något annat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

De tjänster och tjänsteförhållanden för viss tid som har förklarats lediga att sökas innan denna lag har trätt i kraft tillsätts med iakttagande av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. En myndighet eller en sådan tjänsteman som har utnämnts till eller som föreslås bli utnämnd till en tjänst eller ett tjänsteförhållande för viss tid som avses i 44 a §, men på vilken de bestämmelser som gällde när denna lag trädde i kraft tillämpas, kan dock ingå ett karensavtal med beaktande av vad som föreskrivs i 44 a §.

Genom denna lag upphävs 41 § i statstjänstemannaförordningen (971/1994).

Betänkande FvUB 17/2016 rd

Helsingfors 28.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Joonas Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.