

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2003 rd

Talmanskonferensens förslag till lag om riksdagens tjänstemän och till riksdagens beslut om ändring av reglementet för riksdagens kansli och instruktionen för statsrevisorerna

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2003 talmanskonferensens förslag till lag om riksdagens tjänstemän och till riksdagens beslut om ändring av reglemente för riksdagens kansli och instruktionen för statsrevisorerna (TKF 1/2003 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen och utskottsråd Ossi Lantto, riksdagens kansli
- lagstiftningsråd Eero J. Aarnio, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Talmanskonferensen föreslår en ny lag om riksdagens tjänstemän. Den ersätter den nuvarande lagen från 1995. Förslaget innehåller bestämmelser om riksdagens tjänstemän, tjänsteförhållanden och tjänster, om tjänstekollektivavtal, arbetsfred och arbetstvister samt om tjänstemännens rättssäkerhet. I anknytning till revideringen av lagen om riksdagens tjänstemän föreslår talmanskonferensen också att reglementet för riksdagens kansli och instruktionen för statsrevisorerna ses över.

Förslagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de antagits.

I motiven till lagstiftningsordning gör talmanskonferensen en bedömning av hur bestämmelserna förhåller sig till den fackliga föreningsfrihet som grundlagens 13 § 2 mom. garanterar och rättsskyddsbestämmelsen i 21 § samt till delegering av lagstiftningsbehörighet i ljuset av grundlagens 80 § 1 mom. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, menar talmanskonferensen men anser det dock på sin plats att låta grundlagsutskottet yttra sig om förslaget.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Grundlagens 80 § 1 mom. föreskriver att det genom lag ska utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Kravet på bestämmelser i lag gäller också grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd, s. 132/I; se även GrUU 3/2000 rd, s. 3). Minimikriterierna för anställnings- och tjänsteförhållanden regleras numera i stor utsträckning också i kollektivavtal och tjänstekollektivavtal. Att ordna med frågor som hör till grunderna för den enskildes rättigheter och skyldigheter genom kollektivavtal och tjänstekollektivavtal bygger delvis på arbetsmarknadens avtalsfrihet, som i sin tur utgår från grundlagens 13 § 2 mom. och den där garanterade fackliga föreningsfriheten och som för privata arbetsgivares vidkommande dessutom åtnjuter ett visst egendoms- skydd enligt grundlagens 15 § (GrUU 41/2000 rd, s. 2—3).

Lagförslaget handlar om att samordna bestämmelserna om riksdagens tjänstemäns rättsliga ställning med det regelverk som gäller inom statsförvaltningen i övrigt och inom kommunalförvaltningen, ett regelverk där tjänstekollektivavtalets bestämmelser kompletterar bestämmelserna i lag. Förslaget är på denna punkt förenlig med kraven i grundlagen.

Utredningar och uppgifter om hälsotillstånd

En förutsättning för utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande för viss tid är enligt 14 § att den som ska utnännas på begäran av den behöriga myndigheten lämnar sådana uppgifter om sin hälsa som är relevanta för skötseln av tjänsteförhållandet samt dessutom vid behov genomgår kontroller och undersökningar för bedömning av saken.

En persons skyldighet att lämna uppgifter om sitt hälsotillstånd innebär ett ingrepp i det skydd för privatliv och personuppgifter som grundlagens 10 § 1 mom. garanterar. Denna skyldighet är konstitutionellt relevant också av den anled-

ningen att ingen enligt diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom. utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av hälsotillstånd. Skyldigheten att delta i hälsokontroller och undersökningar åter inkräktar på den personliga integritet som garanteras i 7 § grundlagen. En obligatorisk hälsokontroll kringskär också en persons självbestämmanderätt (GrUU 64/2002 rd, s. 2—3, GrUU 39/2001 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet har tidigare i samband med bedömningen av likartade bestämmelser understrukit att det i konstitutionellt hänseende är betydelsefullt att en i utnämningssfasen framställd begäran om upplysningar om hälsotillståndet är grundad t.ex. till följd av särskilda krav som ställs på tjänsteinnehavaren (GrUU 64/2002 rd, 3/I). Enligt förslaget inträder personens skyldighet enbart i och med ämbetsverkets begäran, som i sin tur är beroende av om ämbetsverket bedömer att uppgifter om hälsa behövs. Sett ur ett grundlagsperspektiv finns det inte något problematiskt i förslaget.

Bestämmelserna i den föreslagna 24 § om en tjänstemans skyldighet att lämna upplysningar om sin hälsa och att delta i hälsokontroller motsvarar i stort sätt kraven i grundlagsutskottets praxis (GrUU 39/2001 rd, s. 2). Skyldigheten i bestämmelserna är dock rätt löst knuten till villkoret att upplysningarna och kontrollerna ska vara nödvändiga. Därför bör bestämmelserna lämpligen ändras genom att skyldigheten knyts fastare till nödvändighetskriteriet (GrUU 64/2002 rd, s. 3).

Facklig föreningsfrihet

Förbud mot stridsåtgärder. Tjänstemännen vid centralkansliet, utskottssekretariatet och förvaltningsavdelningen, som bildar riksdagens kansli, har enligt 54 § i lagförslaget inte rätt att delta i en stridsåtgärd.

Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är garanterad i grundlagens 13 § 2 mom. I bestämmelsen nämns inte uttryckligen rätten till stridsåtgärder. Enligt förarbetena innebär den

fackliga föreningsfriheten också att den som utövar sin frihet inte ska drabbas av skadliga påföljder. Därmed utgör deltagande i en laglig arbetskonflikt inte en godtagbar grund för avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet (RP 309/1993 rd, s. 65/I).

Grundlagsutskottet har varit av den åsikten att denna grundlagsbestämmelse ger anledning till en viss restriktivitet till att det i lag ingår av kollektivavtalssystemet oberoende bestämmelser om tillåtna eller förbjudna stridsåtgärder i arbetskonflikter och har ansett att 56 §¹ i lagen om republikens presidents kansli är korrektare i detta avseende (GrUU 5/1997 rd, s. 6/I). Utskottet har också gjort den bedömningen att förbudet för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen att vidta stridsåtgärder inte bereder några problem med tanke på den fackliga föreningsfriheten i 13 § 2 mom. i grundlagen, om lönerna och andra anställningsvillkor för domarna i denna grupp ordnas genom lag (GrUU 19/2001 rd, s. 2—3).

Rätten att vidta stridsåtgärder hänger enligt utskottets mening samman med den fackliga föreningsfriheten i grundlagens 13 § 2 mom. Vad denna rätt i detalj innebär regleras dock i allt väsentligt genom bestämmelser i vanlig lag. Också lagstiftaren har enligt utskottets mening en relativt omfattande prövningsrätt i fråga om regleringen av rätten att vidta stridsåtgärder. Begränsningarna i rätten skall bedömas med beaktande av detta och de allmänna förutsättningarna att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det föreslagna förbudet att vidta stridsåtgärder gäller tjänstemännen vid vissa enheter vid riksdagens kansli. Riksdagens kansli ska enligt 74 § i riksdagens arbetsordning skapa förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter som statsorgan. I och med riksdagens specialsta-

tus som högsta statsorgan finns det godtagbara och synnerligen vägande skäl för förbudet. Syftet är att säkerställa att riksdagen kan fungera i alla lägen. Med hänsyn till att riksdagen har den position den har och att förbudet mot stridsåtgärder begränsas till att gälla endast de delar av riksdagens kansli som nämns i bestämmelsen, håller sig regleringen enligt utskottets mening inom ramen för de proportionalitetskrav som gäller för begränsningar. Bestämmelsen om förbud mot stridsåtgärder påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Det finns bestämmelser om rätten att vidta stridsåtgärder i internationella människorättsorganisationer som är bindande för Finland. För att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt, har parterna i Europeiska sociala stadgan åtagit sig att erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikt, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal (artikel 6.4). Likaså har konventionsstaterna i internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förpliktat sig att säkerställa rätten att strejka under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat (artikel 8.1 punkt d). Enligt den praxis som uppstått i övervakningen av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 87 och 98 innefattar dessa konventioner rätt till stridsåtgärder.² Rätten till kollektiva åtgärder behandlas också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Där sägs det i artikel 28 att arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, har i enlighet med gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk.

¹ "Det måste säkerställas att presidentämbetet kan utövas oberoende av stridsåtgärder i samband med arbetskonflikter. Om en stridsåtgärd av nämnda slag hindrar eller i väsentlig grad inverkar menligt på skötseln av presidentämbetet, skall parterna sedan de fått vetskap därom, utan dröjsmål vidta nödvändiga åtgärder för att avlägsna detta hinder eller men".

² Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fourth (revised) edition. International Labour Office, Geneva 1996, s. 101—123.

GrUU 12/2003 rd — TKF 1/2003 rd

Ställt i relation till dessa bestämmelser utgör den föreslagna lagstiftningen inget problem.

Begränsning av föreningsfrihet. En tjänsteman som företräder arbetsgivaren får enligt 21 § inte ha en sådan ställning i en förening som representerar riksdagens anställda att hans eller hennes verksamhet i föreningen står i strid med tjänsteuppgifterna. Som grundlagens 13 § 2 mom. är formulerad, innefattar den i lagrummer garanterade föreningsfriheten rätt att delta i föreningars verksamhet. Tanken är att det inte ska uppstå intressekonflikter och därmed finns det en godtagbar grund för den föreslagna bestämmelsen. Paragrafen utfärdar inte ett generellt förbud för tjänstemän att delta i föreningar som avses där. Förbudet gäller bara en sådan position i föreningen som är av betydelse för att intressekonflikt ska kunna undvikas. Bestämmelsen påverkar inte lagstiftningsordningen (GrUU 13/1985 rd, s. 5).

Utskottet påpekar att det på grund av bestämmelserna i 21 § inte är helt klart vilken betydelse 60 § ska tillmätas. Därför bör det övervägas om 60 § faktiskt behövs.

Helsingfors den 12 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml (delvis)
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

Övriga omständigheter

Avslutande av tjänsteförhållande. I grundlagens 18 § 3 mom. föreskrivs det att ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund. Bestämmelserna i 7 kap. om avslutande av tjänsteförhållande utgör i detta hänseende inget problem (GrUU 41/2000 rd, s. 7, GrUU 64/2002 rd, s. 4, GrUB 13/2002 rd, s. 5).

Förbud mot diskriminering. Uttrycken "utan fog" och "annan därmed jämförbar omständighet" i 16 § avviker från "utan godtagbart skäl" och "någon annan orsak som gäller hans eller hennes person" i grundlagens 6 § 2 mom. om förbud mot särbehandling. Utskottet menar att det vore skäl att ändra lagförslaget på denna punkt så att det stämmer överens med formuleringen i grundlagen (GrUU 41/2000 rd, s. 7/II, GrUU 10/2003 rd, s. 3/I).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Reino Ojala /sd (delvis)
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd (delvis)
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.