

Förvaltningsutskottets betänkande nr 5 om regeringens proposition med förslag till statstjänstemannalag och lag om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal

Riksdagen har genom beslutsprotokollsutdrag av den 9 december 1993 remitterat regeringens proposition nr 291/1993 rd till förvaltningsutskottet för beredning.

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet avgett utlåtande i saken till förvaltningsutskottet. Utlåtandet (GrUU 5) ingår som bilaga till detta betänkande.

Utskottet har hört konsultativa tjänstemannen Tarja Hyvönen vid finansministeriet, överdirektören Pekka Kilpi vid inrikesministeriet, överdirektören K. J. Lång och tf. lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet, avdelningschefen Jukka Salmenperä vid arbetsministeriet, konsultative tjänstemannen Heikki Rosti vid undervisningsministeriet, förvaltningsrådet Sakari Sippola vid högsta förvaltningsdomstolen, juristen Markku Nieminen vid Akava, förhandlingschefen Harri Wetterstrand vid FTFC-O rf., juristen Heikki Sipiläinen vid Valtion yhteisjärjestö, juristen Jukka Kauppala vid Undervisningssektorns fackorganisation, ombudsmannen Rauno Selenius vid Finlands Juristförbund, vice ordföranden för Poliisijärjestöjen Liitto Kyösti Kerälä vid Suomen Poliisien Liitto, ordföranden Tauno Taipalus och sekreteraren Veijo Löytönen vid Tullimiesliitto, huvudförtroendemannen Risto Rautava vid Upseeriliitto, vice ordföranden Reima Viitala och expeditionsföreståndaren Tuula Multaharju vid Rajavartijain liitto, ordföranden Matti Karhunen vid Tingsrättsdomarna rf., ombudsmannen Jorma Virkkala vid Professorsförbundet, förhandlingschefen Heikki Saipio vid Kommunala arbetsmarknadsverket, medlemmen i förvaltningsdelegationen Astrid Thors vid Svenska Finlands folkting, förvaltningsdirektören Sinikka Mertano vid Helsingfors universitet, professorn Mikael Hidén, professorn Kaarlo Tuori, professorn Olli Mäenpää och professorn Kari-Pekka Tiitinen. Vidare har professorn Sepo Koskinen gett in ett skriftligt sakkunnigutlåtande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ny statstjänstemannalag. Genom den föreslagna lagen upphävs den

statstjänstemannalag som trädde i kraft i början av 1988. Den nya lagen avser att skapa ett anställningsförhållande som garanterar att statens uppgifter sköts effektivt och ändamålsenligt och att kraven på rättssäkerhet uppfylls.

Genom den nya lagen skall ett tjänsteförhållande tillnärmas ett arbetsavtalsförhållande enligt lagen om arbetsavtal. Ett tjänsteförhållande skall dock ha en del särdrag som beror på statens uppgifter. Lagen medger att avtal ingås med en tjänsteman om hans anställningsvillkor. Ett tjänsteförhållande kan ingås för en viss tid på de grunder som bestäms i lagen. Ett tjänsteförhållande för viss tid kan komma i fråga i situationer där det i dag förekommer tillfälliga och tjänstförrättande tjänstemän. Anställningstryggheten för tjänstemän skall i huvudsak svara mot anställningstryggheten enligt lagen om arbetsavtal.

Enligt den föreslagna lagen kan nuvarande typ av disciplinär bestraffning av tjänstemän inte längre komma i fråga. De nuvarande 50 tjänstemannanämnderna föreslås bli ersatta med en enda nämnd. Det skall inte längre stadgas om inrättande av tjänster och tjänsteregleringar eller om behöriga myndigheter. Stadganden om dem skall tas in i en förordning som utfärdas med stöd av lagen.

Regeringen föreslår vidare att lagen om statens tjänstekollektivavtal ändras i linje med den nya statstjänstemannalagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de blivit antagna och stadfästa.

Utskottets ställningstaganden

1 Allmänna ställningstaganden

1.1 Behovet av en revidering

Den föreslagna nya statstjänstemannalagen avser att upphäva den gällande statstjänstemannalagen (755/86), som trädde i kraft i början av 1988 och som innebar en omfattande totalrevidering av den då gällande tjänstemannalagstiftningen. Lagen från 1988 ersatte de knapphändiga

tidigare stadganden som redan varit i kraft i flera decennier. Lagen har senare ändrats genom ett antal delreformer.

Den senaste tidens trend i vår statstjänstemannalagstiftning förefaller ha varit att medge större flexibilitet och — delvis just i flexibilitetens namn — att ingripa i tjänstemännens anställningstrygghet. I samband med att tjänstemannalagen av 1988 stiftades ändrades regeringsformen så till vida att lagar om särskilda tjänstetyper frångicks. Vidare blev det möjligt att säga upp en tjänsteman och ett anställningsförhållande så att det upphör också på andra än straffrättsliga grunder. Löner på indragningsstat för tjänstemän med grundlön slopades. I anställningstryggheten för tjänstemän har senare gjorts en rad ingrepp genom delreformer av den gällande statstjänstemannalagen.

Finansministeriet tillsatte den 30 maj 1991 ett anställningsförhållandeprojekt som fick i uppdrag att utreda en övergång till ett enda enhetligt anställningsförhållande i statsförvaltningen. Men projektet beslöt föreslå en ny statstjänstemannalag i stället för ett enda anställningsförhållande. Meningen var att minska skillnaderna mellan ett tjänsteförhållande och ett arbetsavtalsförhållande. Projektet hade haft som mål att ett tjänsteförhållande skall vara den huvudsakliga typen av anställningsförhållande vid ämbetsverk som omfattas av statens budgethushållning och ett arbetsavtalsförhållande det huvudsakliga anställningsförhållandet vid statens affärsdrivande verk.

Enligt vad utskottet har erfarit har det inte funnits något alldeles uppenbart behov av en totalreform med beaktande av att den gällande lagen inte har varit i kraft mer än en kort tid och att den fungerat rätt väl. Alternativt hade det därför på goda grunder varit möjligt att gå fram via delreformer. I så fall hade det givetvis varit nödvändigt att bibehålla den gällande lagens struktur, som också den otvivelaktigt fungerat fullt tillfredsställande.

Enligt propositionens motivering är målet att skapa ett anställningsförhållande som på bästa möjliga sätt garanterar att statens uppgifter sköts effektivt och ändamålsenligt och att kraven på medborgarnas och de statsanställdas rättssäkerhet uppfylls. Med hänsyn till detta mål har det föreslagits att tjänsteförhållandet skall stå kvar som en särskild typ av statligt anställningsförhållande vid sidan av arbetsavtalsförhållande. Utskottet menar att denna principiella lösning bör anses vara helt riktig med beaktande av att de

statliga uppgifterna har vissa särdrag och ställer vissa krav, trots att det på sikt alltjämt är skäl att eftersträva ett enda anställningsförhållande typ arbetsförhållande.

1.2 Grunderna för tjänstemännens särställning

Enligt en princip som kan härledas ur regeringsformen kan bara ett organ som organiserat sig som en myndighet och personal som står i tjänsteförhållande normalt inneha offentlig makt. Detta framgår bland annat av 92 och 93 §§ regeringsformen i anknytning till principen om förvaltningens lagbundenhet och tjänstemannans ansvar.

Enligt propositionens motivering bildar medborgarnas rättsskydd, rikets inre och yttre säkerhet och uppgiften att tillhandahålla grundläggande tjänster för medborgarna kärnan i statsförvaltningen. Särskilt vad gäller dessa uppgifter men också andra uppgifter som handhas av statliga ämbetsverk inom ramen för den statliga budgethushållningen accentueras vikten av att uppgifterna sköts självständigt och med gott resultat och att kraven på rättssäkerhet uppfylls. Ur dessa krav kan man enligt propositionen härleda också de krav som ställs på tjänstemännens anställningsförhållande och som gör att den föreslagna tjänstemannalagen avviker från den normala arbetslagstiftningen.

Utskottet konstaterar att tjänstemän traditionellt har haft en bättre anställningstrygghet än arbetstagare i arbetsavtalsförhållande. Detta bygger på kravet på oavhängighet och opartiskhet i tjänsten och det gäller inte minst dem som skall tillämpa lagar och utöva offentlig makt över huvudtaget. Observeras bör dock att regeringen i motsats till vad som anförs i föregående stycke på vissa punkter föreslår en sämre anställningstrygghet för tjänstemän än vad den gällande lagen om arbetsavtal erbjuder.

Utskottet anser att ett tjänsteförhållande egentligen är ett centralt instrument för statens uppgifter, de må sedan bygga på direkta förpliktelser i lagstiftning eller administrativa beslut. Tjänsteuppgifterna får konsekvenser framför allt utanför förvaltningen och därför är det viktigt att genom särskilda stadganden se till att de sköts som sig bör, utan dröjsmål och tillräckligt opartiskt.

Utskottet påpekar att lagstiftningen om statstjänstemän inte bara reglerar de rättsliga förhållandena mellan arbetsgivaren, dvs. staten, och dess anställda. Tjänstemannalagen spelar också

en avgörande roll för grunderna för all offentlig verksamhet. Det är möjligt att regeringens markering inte minst visavi anställningstryggheten har en negativ effekt på neutraliteten i beslut, dvs. utövningen av offentlig makt, som gäller enskilda medborgares, medborgargrupper och sammanlutningars rättigheter och skyldigheter inom förvaltningen.

Utskottet understryker att offentliga uppgifter till sin karaktär och med tanke på det ansvar de innebär förutsätter att lagstiftningen framför allt garanterar tjänstemännen en självständig och permanent status. En tjänsteman representerar och verkställer den offentliga makten och är således samtidigt medborgarnas tjänare. En tjänsteman skall se till att medborgarna får de förmåner och rättigheter som hör till dem. De skall kunna lita på att statens uppgifter handhas av en utbildad, yrkesskicklig och kompetent personal. Det får inte glömmas bort att en tjänstemans rätt att kvarstå i tjänsten långt avser att garantera att han är objektiv och oavhängig.

Utskottet anser efter övervägande att en tjänsteman bör ha en tillfredsställande anställningstrygghet och att den på goda grunder får vara bättre än anställningstryggheten enligt den gällande lagen om arbetsavtal. Utskottet har därför föreslagit ändringar i en rad stadganden om anställningstryggheten i syfte att förebygga en omotiverad försämring av tjänstemännens villkor, men det vill dock bibehålla lagförslaget struktur. I detta sammanhang är det skäl att understryka att anställningstryggheten är ett komplex som består av många enskilda stadganden. Vid tolkningen av dem var för sig är det därför skäl att beakta det som sägs om anställningstryggheten ovan. Hittills har anställningstryggheten varit en avgörande konkurrensfaktor i den statliga personalpolitiken jämfört med den privata sektorn. Staten har inte haft möjlighet att konkurrera med ekonomiska förmåner på samma sätt som den privata sektorn. Detta gäller inte minst mera avancerade statliga uppgifter.

Såsom framgår av propositionens motivering går förändringarna i det offentliga anställningsförhållandet, tjänsteförhållandet, i Norden under de senaste årtiondena i stor utsträckning tillbaka på ändringar i arbetslagstiftningen. Enligt vad utskottet erfarit har det däremot inte skett några förändringar i statstjänstemännens villkor till exempel i Förbundsrepubliken Tyskland, trots att där annars finns en mycket avancerad medverkans- och samverkansordning för de anställda. I Förbundsrepubliken Tyskland är tjäns-

temännen till betydande del alltjämt oavsättliga och beslut om deras löner fattas i parlamentet.

1.3 Andra allmänna synpunkter

Andra lagutskottet lyfte i sitt betänkande om den gällande statstjänstemannalagen fram kraven på statlig demokrati som en av de aspekter som inverkar på målsättningen för tjänstemannalagen. Det var då framför allt fråga om riksdagens medbestämmande. Denna aspekt tas inte upp i avsnittet om målen för den föreliggande propositionen.

Riksdagens möjligheter att påverka det statliga tjänstemaskineriet och därigenom prioriteringarna inom den aktuella samhällspolitiken har under de senaste åren begränsats genom ändringar i bland annat 65 § regeringsformen, lagen om statsbudgeten (423/88) och statstjänstemannalagen. Den föreliggande propositionen fortsätter på samma linje framför allt genom att vissa frågor som nu regleras genom lag kommer att regleras genom förordning.

Enligt 4 § 2 mom. skall stadganden om inrättande, indragning och ändring av tjänster, som nu ingår i lagen, utfärdas genom förordning. Detsamma gäller förteckningen över specificerade tjänster, alltså tjänster som inte får inrättas eller dras in om de inte har specificerats särskilt i statsbudgeten. Åtminstone den sistnämnda frågan är så pass viktig att det alltjämt bör stadgas om den på lagnivå. Vad gäller de specificerade tjänsterna leder delegeringen till att det avgörs genom förordning hur långt riksdagens beslutsbefogenheter vid budgetbehandlingen sträcker sig, vilket inte kan anses lämpligt. Det är också i övrigt skäl att utreda om de grunder på vilka det ansetts möjligt att undergräva riksdagens ställning till alla delar är helt riktiga eller inte.

Det framgår på flera punkter i lagförslaget att det är statsrådet som fattar beslut i saken. Propositionen avläts något innan en ändring av 40 § regeringsformen om den interna beslutsgången i statsrådet med anknytande ändringar i ministerielagen och upphävandet av lagen om avgörande av ärenden i statsrådet (1119—1121/93) blev fastställda. Utskottet har därför ansett sig ha orsak att gå igenom de punkter i förslaget som hänför sig till beslutsgången i statsrådet. Det har kommit till att det inte bör stadgas generellt i statstjänstemannalagen att befogenheterna uttryckligen hör till statsrådets allmänna sammanträde. I 32 och 53 §§ i den nya statstjänstemannalagen bör det dock uttryckligen stadgas om stats-

rådets allmänna sammanträde, eftersom en viss åtgärd enligt dessa stadganden beror på om avgörandet har fattats av statsrådet vid ett allmänt sammanträde eller inte.

Utskottet uppmärksammar att paragrafmotiveringarna i lagförslaget är rätt knapphändiga med beaktande av att reformen anses vara en totalreform.

I detta sammanhang anknyter utskottet till ledarskapsfrågor och påpekar att det också i statsförvaltningen är möjligt att uppnå resultat i linje med tidens krav bara om personalen är motiverad och engagerad i sitt arbete, inte genom sträng kommandoregim och pedantisk kontroll.

Utskottet har försökt utreda om och i vilken mån EG-direktivet om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter (77/187/EEG) har blivit betydelsefullt med tanke på den aktuella lagstiftningsåtgärden i och med EES-avtalet.

Med stöd av vad utskottet erfarit konstaterar det att de sakkunniga har anfört varierande uppfattningar om tillämpligheten av direktivet om överlåtelse av en affärsrörelse på den offentliga sektorn. Utskottet menar att det inte är helt klart om direktivet gäller tjänstemän och om så är fallet, i vilken utsträckning. Med hänsyn till detta och till att en ändring av direktivet är anhängig behövs det fortsatt utredning.

Utskottet förutsätter därför att regeringen ser till att det blir utrett om EG-direktivet om överlåtelse av en affärsrörelse, med beaktande av den förestående ändringen i direktivet, gäller stats-tjänstemän och att behövliga lagstiftningsåtgärder vidtas utifrån denna utredning.

2 Ställningstaganden till enskilda paragrafer

Statstjänstemannalagen

1 kap. Tillämpningsområde

1 §. Utskottet anser att arbetsuppgifter och beredningsuppgifter som innebär utövande av offentlig makt måste handhas i tjänsteförhållande. Personal som är anställd i arbetsavtalsförhållande bör därför inte åläggas att arbeta i tjänsteförhållande om denna grund inte finns.

2 §. Enligt 2 § är syftet med lagen att säkerställa att statens uppgifter sköts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt samt så att kraven på rättssäkerhet uppfylls. Trots att uttrycket ”så att

kraven på rättssäkerhet uppfylls” kan gälla inte bara medborgarnas rättssäkerhet utan också tjänstemännens rättssäkerhet, föreslår utskottet att det i lagen klart sägs ut att den också avser att trygga tjänstemännens ställning och rättigheter i förhållande till statens som arbetsgivare.

3 §. Paragrafen innefattar en likadan förteckning över tjänstemän som lagen inte skall tillämpas på som 4 § i den gällande lagen. Utskottet menar att det är nödvändigt med en reglering på grund av de i paragrafen angivna tjänstemännens ställning och uppgifternas särskilda natur. Anställningstryggheten och anställningsvillkoren för dessa tjänstemän kan på goda grunder skilja sig från de regler som i övrigt gäller inom statsförvaltningen. Vad anställningsvillkoren beträffar gäller detta särskilt villkor som för andra tjänstemän kan regleras med stöd av lagen om kollektivavtal. Utgångspunkten är dock att det inte heller i dessa fall får införas sämre anställningsvillkor än vad som avtalats i det statliga kollektivavtalet.

Utskottet påpekar ytterligare att lagen om riksdagens tjänstemän (1255/87) måste revideras, om den gällande tjänstemannalagen upphävs.

2 kap. Inrättande, överföring, indragning och ändring av tjänster

4 §. Med hänvisning till det som sägs i den allmänna motiveringen föreslår utskottet att det skall stadgas om tjänster som specificeras i statsbudgeten i statstjänstemannalagen och inte genom förordning som regeringen föreslår i propositionen. De tjänster som utskottet föreslår i 4 § 2 mom. ingår i 5 § i den gällande lagen.

5 §. Paragrafen gäller bland annat överföring av tjänster utan berörda tjänstemäns samtycke. Utskottet har den uppfattningen att det som stadgas om tjänstemännens samtycke bör stå kvar i samma form som i 8 § i den gällande lagen. Med beaktande av vad som sägs i den allmänna motiveringen ovan anför regeringen inga acceptabla grunder för den föreslagna ändringen. Ändringen påverkar tjänstemännens rättsliga ställning, men i detaljmotiveringen till propositionen anför inga grunder för den. Det är skäl att observera att en onödigt tjänst kan dras in om tjänstemannen inte är villig att flytta med tjänsten. Nödvändiga tjänsteregleringar kan göras även om kravet på att tjänstemännen skall samtycka till en överföring står kvar. Också i övrigt bör det anses vara skäligt att arbetsgivaren säger

upp en tjänsteman om tjänsten blir onödig i stället för att en tjänsteman blir tvungen att säga upp sig på eget initiativ om han till exempel inte kan flytta till en annan ort. Det ligger självfallet i tjänstemannens intresse att samtycka till en överföring om det är möjligt med hänsyn till hans livssituation och andra omständigheter.

Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet förefaller det på grundval av 45 § som gäller domare som om en överföring enligt 5 § också kunde gälla domartjänster. Men en sådan överföring harmonierar inte med 91 § regeringsformen som gäller domares oavhängighet. Enligt grundlagsutskottet kan lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning under förutsättning att 5 § inte tillämpas på domartjänster som har tillsatts och om innehavaren inte samtycker till en överföring.

På grundval av det ovanstående föreslår utskottet att 5 § 1 mom. ändras så att en tjänst bara skall kunna överföras med tjänstemannens samtycke om den inte är vakant.

Utskottet framhåller att det är viktigt att omplaceringar av gemensamma tjänster görs på korrekta grunder. Utskottet menar att det först är skäl att undersöka andra möjligheter att ordna uppgifterna innan en gemensam tjänst omplaceras och att bara verkligt nödvändiga omplaceringar görs. Vidare är det viktigt att omplaceringar i mån av möjlighet inte görs mot tjänstemannens vilja. I framtiden vore det till fördel om tjänstemännen redan innan de tillträder en tjänst informeras om att tjänsten eventuellt kan överföras till exempelvis en annan ort.

3 kap. Utnämning och allmänna behörighetsvillkor

6 §. Utskottet föreslår med hänvisning till lagen angående den språkkunskap som skall av tjänsteman fordras (149/22) och annan språklagstiftning att 6 § kompletteras med ett nytt 2 mom. om att det stadgas särskilt genom lag om de språkkunskaper som krävs av statliga tjänstemän.

7 §. Utskottet framhåller för tydlighetens skull och med hänvisning till 84 § regeringsformen att den föreslagna paragrafen inte är en uttömmande uppräkningslista av de tjänster som endast finska medborgare kan utnämnas till.

Utskottet framhåller ytterligare att statsrådet har fattat beslut om att bara finska medborgare kan utnämnas till vissa tjänster vid tullverket. Tjänsterna gäller tullkontroll, förundersökning

av tullbrott och samverkan mellan polis, tull och gränsmyndigheter. Med tanke på tullverkets nuvarande funktioner är det skäl att låta kravet på finländskt medborgarskap stå kvar för dessa tjänster genom ett nytt beslut av statsrådet med stöd av den nya statstjänstemannalagen.

8 §. Utskottet föreslår att 8 § 2 mom. stryks, eftersom åldersgränsen för domartjänster togs upp i samband med tingsrättslagen (581/93) och det då inte ansågs nödvändigt med en åldersgräns.

9 §. Enligt gällande lagstiftning finns det fast anställda tjänstemän, tjänstemän på provotid samt tjänstförrättande eller tillfälliga tjänstemän. Enligt den föreslagna nya lagen skall tjänstemän utnämnas för viss tid eller tidsbegränsat. Tjänster som nu handhas av tjänstförrättande eller tillfälliga tjänstemän kommer att handhas av tjänstemän för viss tid.

Utskottet framhåller här att tjänsteförhållanden också i framtiden främst bör bygga på ett tjänstbundet system. Härvidlag är 9 § 1 mom. ett undantag från denna huvudregel, eftersom det tillåter att en person utnämns till ett tjänsteförhållande för viss tid i stället för till en tjänst. Utskottet anser att tillämpningen av 9 § 1 mom. strikt måste begränsas till de krav som ställs i momentet och att kraven måste tolkas snävt.

Tillämpningen av lagen får inte leda till att tjänstesystemet och anknytande rättsskyddsgarantier, till exempel behörighetsvillkor, kringgås. Åtminstone om en tjänsteman anställs i tjänsteförhållande för viss tid för att ha hand om uppgifter som hör till en helt eller delvis vakant tjänst bör den rätta tjänstebeteckningen användas och de stipulerade behörighetsvillkoren tillämpas. I övrigt bör samma rättsprinciper tillämpas som i liknande situationer under den gällande lagens tid. Det har således varit möjligt att i särskilda situationer frångå behörighetsvillkoren till exempel vid vikariat, om det inte har gått att få personer som helt och hållet uppfyller behörighetsvillkoren.

I samband med utfrågningen av sakkunniga framkom vissa synpunkter som föranleder utskottet att föreslå en precisering av lydelsen i 9 § 1 mom. Det bör otvetydigt framgå av momentet att de särskilda bestämmelserna om tillsättande av tjänster i regeringsformen eller annan lagstiftning inte behöver tillämpas i fråga om tjänsteförhållanden för viss tid, till exempel vid vikariat. Verbet utnämna i 1 mom. avser inte det sätt på vilket tjänster skall tillsättas enligt regeringsformen och annan speciallagstiftning. När det

gäller till exempel professurer och biträdande professurer vid högskolor måste ofta vikarier och tillfälliga tjänstemän anställas. Om sådana tjänster tillsätts med stöd av sakkunnigutlåtanden och rangordnade kandidater skulle det i praktiken leda till helt omöjliga situationer. Det är inte meningen att vikarier eller interimistiskt tillsatta tjänstemän skall utnämnas till tjänsterna utan de skall ha en status som påminner om de nuvarande tillfälliga tjänstemännens. På så sätt behöver inte reglerna för hur ordinarie tjänster skall tillsättas följas.

Utskottet föreslår att tillägget utformas så att det stadgas särskilt om utnämningsförfarandet och den myndighet som utnämner tjänstemän till tjänsteförhållande för viss tid enligt 9 § 1 mom. Utskottet har redan ovan redogjort för vad det innebär att utnämna en tjänsteman till ett tjänsteförhållande för viss tid. Utskottet föreslår en lydelse som går ut på att det stadgas särskilt genom lag eller förordning om de myndigheter som utnämner tjänstemän och om utnämningsförfarandet i de fall som avses i 9 § 1 mom. I regel kan det stadgas om detta genom förordning. Men det kan i vissa fall vara nödvändigt att stadga om dessa omständigheter särskilt genom lag. För tydlighetens skull framhåller utskottet att det inte är meningen att genom förordning ingripa i högskolornas självstyrelse när det gäller vetenskapliga tjänster. Vidare hänvisar utskottet till sina ställningstaganden nedan till 45 §.

10 §. På grund av de statliga funktionernas natur kan den föreslagna provotiden på högst fyra månader vara för kort åtminstone när det gäller en del av uppgifterna. Vid vissa arbetsuppgifter kan en utvärdering av tjänstemannen göras först 3–4 månader efter anställningen. Det ligger både i tjänstemannens och det allmännas intresse att en tjänsteman får fördjupa sig ordentligt i sina arbetsuppgifter för att arbetsgivaren skall kunna bedöma om det finns förutsättningar för ett fortsatt tjänsteförhållande. Utskottet föreslår att 10 § ändras så att tjänsteförhållandet på de grunder som nämns i propositionen kan upplösas under en provotid på högst sex månader.

4 kap. Myndigheternas och tjänstemännens allmänna skyldigheter

11 §. På grund av bland annat EES-avtalet föreslår utskottet att också nationalitet nämns bland kriterierna för ickediskriminering.

19 §. Paragrafen gäller tjänstemännens skyldighet att lämna upplysningar om sitt hälsotillstånd och möjligheten att ålägga tjänstemän att genomgå kontroll eller undersökning av hälsotillståndet.

Utskottet hänvisar till utlåtandet från grundlagsutskottet och föreslår en språklig precisering i 1 mom.

Utskottet anser att nödvändiga kostnader för kontroller och undersökningar enligt 1 mom. bör betalas av statens medel. Detsamma stadgas i 25 § 2 mom. i den gällande lagen. Utskottet framhåller att det inte bara får stadgas genom förordning om ersättning för kostnaderna och föreslår därför ett nytt 2 mom. i själva lagen.

5 kap. Tjänstledighet

23 §. Enligt 23 § 2 mom. skall en tjänsteman beviljas tjänstledighet för den tid han är riksdagsman eller medlem av statsrådet eller fullgör sin värnplikt. Enligt den gällande lagen är en tjänsteman direkt tjänstledig i sådana fall. Utskottet föreslår att ett liknande stadgande tas in i den nya lagen, eftersom det inte ens formellt sett bör finnas något myndighetsmedgivande när det gäller tjänstledighet vid högre statliga förtroendeuppdrag. Det samma gäller vid fullgörande av värnplikt.

Med hänvisning till 2 mom. framhåller utskottet att den tjänstledighet som en tjänsteman beviljas på ansökan tidsmässigt inte kan avvika från ansökan utan tjänstemannens samtycke. Om tjänstledighet inte kan medges på det sätt som står i ansökan måste ansökan avböjas, om tjänstemannen inte samtycker till att tjänstledigheten beviljas med avvikelse från ansökan. Om en tjänstledighet beviljas för kortare tid än den som tjänstemannen anhåller om, kan det i vissa fall leda till att tjänstemannen över huvud taget inte kan vara tjänstledig.

6 kap. Varning

24 §. Enligt paragrafen kan en tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt ges en skriftlig varning. Enligt propositionen är en varning ett strängare medel än anmärkning av förman enligt den nuvarande lagen. Vidare säger regeringen att det alltjämt skall vara möjligt att ge en anmärkning trots att det inte stadgas sär-

skilt om detta. Utskottet anser att en anmärkning av en chef skall kunna ges antingen muntligen eller skriftligen.

7 kap. Avslutande av tjänsteförhållande

Beträffande villkoren för att avsluta ett tjänsteförhållande hänvisar utskottet till sin allmänna motivering ovan och närmare bestämt till det som sägs om tjänstemännens i princip starka anställningstrygghet. Tillämpningen av detta kapitel bör framför allt bygga på den allmänna motiveringen och i mindre grad på arbetsrättsliga omständigheter.

25 §. Utskottet framhåller att hela paragrafen med undantag för det sista momentet följer 37 § lagen om arbetsavtal som gäller uppsägningskydd. Också 2 mom. 1 punkten har samma lydelse som motsvarande punkt i lagen om arbetsavtal. Åtminstone på författningsnivå innebär ändringen en avsevärd försämring för tjänstemännen eftersom arbetsoförmåga till följd av sjukdom enligt den gällande lagen kan motivera en uppsägning bara om tjänstemannen har rätt till invalidpension. Enligt vad utskottet har erfärut visar rättspraxis i fråga om lagen om arbetsavtal att den arbetsoförmåga som motiverar uppsägning kan vara av avsevärt lindrigare grad än den arbetsoförmåga som läggs till grund för invalidpension. Å andra sidan har utskottet av erhållen utredning fått den uppfattningen att 46 § 3 mom. 1 punkten i statstjänstemannalagen har uppfattats som en sorts förebild vid tolkningen av samma punkt i lagen om arbetsavtal. Rent formellt sett kräver inte lagen om arbetsavtal såsom statstjänstemannalagen att en anställd skall ha rätt till invalidpension för att han skall kunna sägas upp på grund av sjukdom. Men regeln i tjänstemannalagen har haft en i sak positiv inverkan — den har helt enkelt höjt tröskeln — på tolkningen av det allmänna stadgandet om uppsägning av arbetsavtal.

På grund av erhållen utredning och med hänvisning till den allmänna motiveringen ovan föreslår utskottet att 25 § 2 mom. 1 punkten ändras så att den motsvarar 46 § 3 mom. 1 punkten i den gällande lagen.

Vidare föreslår utskottet för tydlighetens skull att 2 mom. 2 punkten formuleras så att det framgår att tjänstemän inte kan sägas upp åtminstone på grund av att de medverkar i en arbetstvist som en tjänstemannaförening har fattat beslut om. En enskild tjänsteman kan inte anses vara skyldig att

utreda de formella kriterierna kring ett beslut av en tjänstemannaförening.

Ytterligare påpekar utskottet för tydlighetens skull beträffande 25 § 6 mom. att samma uppsägningsvillkor gäller för tjänstemän som anställts tills vidare som för tjänstemän i tjänsteförhållande för viss tid.

Utskottet har understrukit att tjänstemän i princip har en stark anställningstrygghet. Därför måste de vägande skäl som kan motivera en uppsägning ses i ett tjänstemannarättsligt perspektiv. Det betyder i sin tur att uppsägningskriterierna i arbetsavtalslagstiftningen inte kan tillämpas direkt i dessa fall. Å andra sidan påpekar utskottet att tröskeln för att säga upp eller avsluta ett tjänsteförhållande varierar mycket beroende på tjänstens natur. Detta hänger samman med att det ställs mycket olika krav på statliga tjänstemäns arbetsuppgifter. Självfallet är det mycket svårare att avsluta ett tjänsteförhållande än att säga upp en tjänsteman.

27 §. I paragrafen stadgas om uppsägning av tjänstemän av orsaker som inte beror på tjänstemannen själv. I motiveringen framhåller regeringen att kriterierna motsvarar det som sägs i 37 a § lagen om arbetsavtal. För tydlighetens skull föreslår utskottet ett nytt 2 mom. som motsvarar 37 a § 2 mom. 1—4 punkten i lagen om arbetsavtal. Följaktligen blir 2—4 mom. 3—5 mom.

På grund av ändringen i 5 § 1 mom. föreslår utskottet en teknisk ändring i 27 § 3 mom. Följaktligen kommer 3 mom. att gälla gemensamma tjänster inom ett ämbetsverk och utskottet hänvisar härvidlag till det som sägs om 5 § ovan.

Utskottet föreslår vidare att 4 mom. kompletteras med ett tillägg om att en tjänsteman inte får sägas upp av de orsaker som nämns i 1 mom., om tjänsten med stöd av 5 § överförs till ett annat ämbetsverk. Med tillägget vill utskottet understryka ämbetsverkets ansvar för sin personal eftersom en tjänst med stöd av 5 § 1 mom. i den form utskottet föreslår inte kan överföras utan att tjänstemannen samtycker till det. Trots att tillägget bara har en informativ karaktär lyfter det fram ett slags "koncerntänkande" i lagen. Utskottets förslag utgår från att ett ämbetsverk i samråd med behörigt ministerium måste utreda möjligheterna att överföra en tjänst till ett annat ämbetsverk, och vid behov till och med till en annan förvaltning. I själva verket har det hela tiden gjorts och görs fortfarande omplaceringar.

28 §. I 1 mom. sägs att en myndighet som verkställer uppsägning utan hinder av vad som

stadgas om uppsägningstid eller är överenskommet med stöd av lagen om statens tjänstekollektivavtal kan förordna att en tjänstemans tjänsteförhållande upphör omedelbart med anledning av uppsägningen. I sådana fall har tjänstemannen rätt att få en ersättning som motsvarar lönen för uppsägningstiden.

Om en uppsägning leder till att tjänstgöringen upphör omedelbart och tjänstemannen i stället för lön får en ersättning som motsvarar lönen kan det i vissa fall leda till att han går miste om invalidpension. Med hänsyn till de statliga arbetsuppgifternas natur och det faktum att det stadgas särskilt om avslutande av ett tjänsteförhållande måste det anses vara en oskäligen konsekvens av en uppsägning att tjänstemannen dessutom går miste om sin rätt till pension. Utskottet föreslår därför att det i 1 mom. stadgas att ett tjänsteförhållande kan avslutas omedelbart på grund av uppsägning bara om den myndighet som verkställer uppsägningen och tjänstemannen kan komma överens om det.

Självfallet måste det gå att hindra en tjänsteman från att arbeta omedelbart efter en uppsägning om den gärning eller försummelse som uppsägningen beror på visar att tjänstemannen är i den grad olämplig för sin uppgift att tjänsteutövningen inte kan fortsätta eller om fortsatt tjänsteutövning kan utgöra en risk för medborgarnas säkerhet. I sådana fall måste en tjänsteman kunna avstängas från tjänsteutövning. Utskottet föreslår därför att de villkor som avses i 28 § 1 mom. tas med i 40 § om avstängning från tjänsteutövning. På så sätt fullföljs det ursprungliga syftet med propositionen.

32 §. Utskottet föreslår att paragrafen ändras för att grundlagsutskottets uppfattning att lagen bör stiftas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen skall kunna beaktas. Vidare föreslår utskottet en precisering av lagstiftningsordningen med avvikelse från det som grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande. Preciseringsen innebär i sak att skyldigheten enligt propositionen att återanställa en tjänsteman fullföljs när det gäller tjänstemän som uppfyller stipulerade behörighetsvillkor.

Vidare föreslår utskottet att fristen i 1 mom. förlängs från 9 till 24 månader. Detta är motiverat med tanke på att staten arbetar inom ramen för anslag som avsätts i årliga budgeter. Den lydelse som utskottet föreslår kommer att leda till en översyn åtminstone under två hela budgetår. Tack vare detta råkar till exempel personer som i 15—20 år haft statlig anställning inte illa ut på

grund av tillfälliga fluktuationer i anslagen. Det är inte heller på denna punkt motiverat att jämföra situationen med det som stadgas i lagen om arbetsavtal, eftersom behovet av personal inom den privata sektorn direkt är beroende av efterfrågan och löneanslagen inte på samma sätt är bundna vid kalenderår.

Enligt 40 § 2 mom. regeringsformen avgörs ärenden som ankommer på statsrådet vid ett allmänt sammanträde eller av behörigt ministerium. Vid de allmänna sammanträdena avgörs ärenden av vittgående och principiellt stor betydelse och andra ärenden som är av den angelägenhetsgraden. Det stadgas i lag om befogenheterna att avgöra ärenden. Enligt 7 § lagen om statsrådet skall de regerings- och förvaltningsärenden som nämns i 40 § 1 mom. regeringsformen avgöras av behörigt ministerium, om det inte genom lag eller förordning stadgas att de skall avgöras vid ett allmänt sammanträde. I instruktionen för statsrådet regleras vilka ärenden som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträden.

Med hänvisning till det ovanstående framhåller utskottet att det över lag inte är motiverat att stadga i statstjänstemannalagen om att vissa befogenheter hör till statsrådets allmänna sammanträden utan sådana regler hör hemma i instruktionen för statsrådet. Men i den nya statstjänstemannalagen måste det i 32 och 53 §§ stadgas särskilt om statsrådets allmänna sammanträde eftersom vissa åtgärder i dessa paragrafer är beroende av om ärendena har avgjorts vid ett allmänt sammanträde eller inte.

Vidare framhåller utskottet att ersättning enligt 32 § 2 mom. skall sökas hos allmän domstol.

33 §. Paragrafen gäller villkoren för avslutande av ett tjänsteförhållande. Utskottet föreslår att 2 mom. stryks. När en tjänsteman är frånvarande från sitt arbete är det skäl att bedöma orsakerna till frånvaron och andra relevanta faktorer i ett sammanhang. Enligt vad utskottet har erfarit bör det här tilläggas att arbetsgivare i till exempel Sverige genom en allmän bestämmelse om "saklig grund" har rätt att säga upp ett arbetsavtal om en anställd är frånvarande. Förelagda 33 § 1 mom. räcker gott och väl till för att tillgodose arbetsgivarnas intressen också vid arbetstagares frånvaro.

34 §. Enligt 1 mom. förfaller rätten att upplösa ett tjänsteförhållande, om inte skälet till upplösningen redan därförinnan har förlorat sin betydelse, två veckor från det myndigheten fick kännedom om orsaken till upplösningen eller,

om skälet är av fortgående art, sedan det har kommit till kännedom att skälet har bortfallit. Om det finns ett giltigt hinder för upplösning får upplösningen verkställas inom två veckor från det hindret bortföll.

Utskottet har övervägt att förkorta tiden från två veckor till en vecka, men har kommit fram till att en frist på två veckor också spelar en viss roll för tjänstemännens rättsskydd. Det finns ingen orsak att förkorta den föreslagna fristen eftersom den längre fristen delvis kan förebygga att tjänsteförhållandet upplöses oövervägt och på bristfälliga grunder om fristen är för kort. Vidare bör märkas att fristen är en vecka längre om beslutet fattas av republikens president eller vid statsrådets allmänna sammanträde.

35 §. Utskottet föreslår att den allmänna avgångsåldern för tjänstemän skall vara 65 år i stället för 67 som regeringen föreslår. I vårt moderna samhälle är inte minst arbetsuppgifter som förutsätter utövande av offentlig makt så krävande och ansvarsfulla att också en allmän avgångsålder på 65 år måste anses vara mycket hög. Utskottet har inte ändrat avgångsåldern för domare, men anser att frågan bör övervägas i något annat sammanhang.

8 kap. Permittering

39 §. I 39 § 3 mom. stadgas om myndigheters rätt att ändra tidpunkten för när en permittering inleds och avslutas, om tjänstemannen samtycker till detta. Permitteringen kan dessutom avbrytas på grund av möjligheten att ändra tidpunkten för när permitteringen slutar. Eftersom det kan finnas situationer när en permittering bör avbrytas föreslår utskottet att 3 mom. ändras på den punkten.

9 kap. Avstängning från tjänsteutövning

40 §. Enligt 65 § 2 mom. 4 punkten i den gällande statstjänstemannalagen kan en tjänsteman avstängas från tjänsteutövning omedelbart efter uppsägning om allmän fördel kräver det.

Med hänvisning till motiveringen till 28 § föreslår utskottet en ny 4 punkt i 2 mom. I punkten stadgas att en tjänsteman kan avstängas från tjänsteutövning omedelbart efter uppsägning, om den gärning eller försummelse som är orsaken till uppsägningen visar att tjänstemannen till den grad är olämplig för sin uppgift att fortsatt

tjänsteutövning inte är möjlig eller att fortsatt tjänsteutövning efter uppsägning kan utgöra en risk för medborgarnas säkerhet.

Med hänvisning till motiveringen till 28 § föreslår utskottet ytterligare ett nytt 3 mom. om ersättning som motsvarar lönen för uppsägningstiden, om avstängningen från tjänsteutövning sker med stöd av den nya 4 punkten i 2 mom.

11 kap. Avtal om anställningsvillkoren

44 §. Utskottet framhåller att en av de viktigaste reformerna i propositionen består i att det blir möjligt att ingå individuella avtal om anställningsvillkoren med tjänstemän. Förfarandet gör att de statliga anställningsförhållandena blir flexibla på det sätt resultatbudgeteringen förutsätter och förbättrar samtidigt statens möjligheter att konkurrera om personal med den privata sektorn, två aspekter som bör anses vara viktiga. På grund av domarnas speciella status kommer stadgandena naturligtvis inte att gälla dem och deras position måste i detta hänseende tryggas på något annat sätt. Sedan tjänstemannakårens anställningstrygghet försämrats under de senaste tio åren ligger det i det allmänna intresset att statliga uppgifter också i framtiden sköts av utbildad, kompetent och yrkesskicklig personal.

Utskottet anser dessutom att föreslagna 44 § bör ändras så att det är ämbetsverket som ingår ett avtal om anställningsvillkoren. Tack vare detta är den myndighet som ingår avtalet i ämbetsverket densamma som den myndighet vilken med stöd av lagen om statens tjänstekollektivavtal har s.k. ensidig avlöningsbefogenhet.

12 kap. Domare

45 §. Med stöd av erhållen utredning anser utskottet att en tillämpning av föreslagna 9 § 1 mom. på domare inte står i samklang med domstolarnas oavhängighet enligt regeringsformen och inte heller med det som stadgas i regeringsformen om hur domare utnämns till tjänsten. På grund härav föreslår utskottet att 45 § ändras så att inte heller 9 § 1 mom. gäller domare.

46 §. Utskottet föreslår att 46 § 3 mom. preciseras genom att presidenten i högsta domstolen och presidenten i högsta förvaltningsdomstolen nämns särskilt i momentets första mening.

47 §. Utskottet föreslår att omsättnings-skatterätten stryks i 47 § 4 mom., eftersom det är meningen att dra in rätten den 1 december 1994.

13 kap. Tjänstemannanämnden

49 §. Paragrafen innehåller ett allmänt stadgande om tjänstemannanämndens behörighet. Enligt 49 § 1 mom. verkar tjänstemannanämnden i anslutning till finansministeriet. Dessutom kan det finnas en tjänstemannanämnd i anslutning till de ministerier som bestäms genom förordning.

Utskottet föreslår att tredje meningen i 49 § 1 mom. preciseras så att tjänstemannanämnderna i anslutning till de ministerier som bestäms genom förordning skall behandla och avgöra ärenden som gäller tjänstemän inom ministeriets förvaltningsområde.

51 §. Vad behandlingen i tjänstemannanämnden beträffar föreslår utskottet att 51 § 1 mom. ändras så att en tjänsteman vid muntlig förhandling också kan höras med stöd av sanningsförsäkran och att vittnen och sakkunniga får höras med stöd av ed eller försäkran. Vidare föreslår utskottet att en tjänsteman som framställt ett rättelseyrkande bevisligen skall kallas till muntlig förhandling.

Samtidigt föreslår utskottet att det i 51 § 2 mom. skall stadgas om vittnesarvoden och om en möjlighet att låta höra vittnen också i länsrätten och inte bara i tingsrätten.

14 kap. Ändringssökande

53 §. Hänvisande till det som framhålls i den allmänna motiveringen och ovan i fråga om 32 § anser utskottet att det generellt sett inte finns anledning att stadga i den föreslagna statstjänstemannalagen om att behörighet uttryckligen tillkommer statsrådets allmänna sammanträde, utan att dessa stadganden hör hemma i reglementet för statsrådet. I 32 och 53 §§ i den nya statstjänstemannalagen måste det dock stadgas särskilt om statsrådets allmänna sammanträde, eftersom en viss åtgärd enligt dessa stadganden blir beroende av om det är statsrådets allmänna sammanträde som har fattat avgörandet.

Dessutom föreslår utskottet att också en ändring av ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid tas upp i 53 § 2 och 3 mom. för att det skall gå att söka ändring i ett beslut om detta.

56 §. Rättsskyddet för den som utnämnts för viss tid är så till vida bristfälligt att rättelseyrkande eller annat ändringssökande inte är tillåtet på

den grunden att utnämningen skett i strid med 9 § i den nya tjänstemannalagen. Principen i vår tjänstemannarätt är nämligen att själva tjänstetjänstutnämningen inte får överklagas. Det har dock varit tillåtet att söka ändring med stöd av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86). Vad rättelseyrkande beträffar är det å andra sidan skäl att observera att det kan vara någon annan instans som utnämner en tjänsteman för viss tid än den som utnämner en tjänsteman tills vidare.

Enligt föreslagna 56 § får en tjänsteman som utan grund utnämns för viss tid eller utan giltig orsak upprepade gånger i följd utnämnts för viss tid kräva en ersättning som motsvarar lönen för minst tre och högst 24 månader först när tjänsteförhållandet upphör. För att en tjänsteman som utnämnts för viss tid skall ha ett bättre rättsskydd föreslår utskottet att den ersättning som avses i 56 § 1 mom. skall motsvara lönen för minst sex månader. Detta betyder noggrannare prövning av om förutsättningar för ett tjänsteförhållande för viss tid enligt 9 § 1 och 2 mom. verkligen föreligger.

57 §. Med hänsyn till rättssäkerheten föreslår utskottet att 57 § 2 mom. ändras så att ett beslut om en bisyssla skall iakttas trots att det har överklagats, om besvärinstansen inte beslutar något annat.

58 §. Utskottet föreslår att rätten att söka ändring utvidgas till att också gälla beslut som avses i 54 och 56 §§ och 57 § 1 mom.

59 §. När utskottet hörde sakkunniga framgick det att diskrimineringsförbudet t.ex. i 6 § på grund av 59 § anses sakna effekt i en utnämningssituation. Utskottet framhåller att det stadgas om diskriminering på grund av kön i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, som innehåller ett eget sanktionssystem. I övrigt hör skyldigheten att behandla tjänstemän opartiskt vid utnämningar och medan tjänsteförhållandet varar till tjänsteplikterna för den utnämmande myndigheten och den tjänsteman som företräder arbetsgivaren. Om straffen för överträdelse av tjänsteplikt stadgas i 40 kap. strafflagen.

15 kap. Särskilda stadganden

64 §. I 64 § 1 mom. heter det att om ersättande av skada som orsakats i tjänsteförhållande gäller det som stadgas särskilt. Eftersom det stadgas i 93 § 2 mom. regeringsformen och skadeståndsla-

gen (412/74) om ersättning för skada som har förorsakats i tjänsteförhållande, behövs det inga särskilda normer om ersättning för skada.

66 §. Enligt föreslagna 66 § skall uppsägning av en tjänsteman och upplösning av ett tjänsteförhållande ske skriftligen. En tjänsteman kan däremot säga upp sitt tjänsteförhållande också muntligen. Utskottet anser att också tjänstemän skall vara skyldiga att säga upp sig skriftligen.

16 kap. Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

71 §. Enligt propositionen avses den nya tjänstemannalagen träda i kraft rätt snart. Inom flera förvaltningssektorer finns det emellertid förvaltningslagar och förvaltningsförfordningar som måste ändras med anledning av den nya tjänstemannalagen. Utskottet anser därför att den nya lagen kan träda i kraft tidigast den 1 december 1994 och föreslår således denna ikraftträdelse tidpunkt för lagen.

Utskottet föreslår dessutom ett nytt 3 mom. i 71 §. Enligt momentet träder stadgandet om den allmänna avgångsåldern för tjänstemän i 35 § 1 mom. i kraft den 1 januari 1996.

76 §. Inom statsförvaltningen pågår och planeras en omstrukturering som kan leda till att arbetstillfällena i betydande utsträckning dras in under de närmaste åren. Det finns risk för att samtliga berörda inte kan placeras på nytt utan att en del av dem som förlorar sin arbetsplats blir arbetslösa för en längre tid.

Enligt utskottets åsikt är det i och för sig viktigt att effektivisera omskolningen och omplaceringen av personal. Dessa åtgärder bör prioriteras bland de personalpolitiska åtgärderna för att utveckla förvaltningen.

För den händelse att förvaltningen inte kan omstruktureras utan uppsägningar bör periodisk

ersättning enligt provning bibehållas utan att tillämpningspraxis ändras tills förvaltningen till stora delar har reviderats. Med tanke på omskolning och omplacering utgörs den mest problematiska gruppen av de personer kring 50 år som inte har någon grundläggande yrkesutbildning eller vars utbildning inte längre motsvarar dagens behov. Utskottet anser det motiverat att bibehålla systemet med periodisk ersättning under en fem års övergångsperiod i denna fas av omstruktureringen av förvaltningen. Om åtgärderna för att omskola och omplacera personal lyckas orsakas staten inga extra kostnader under övergångstiden på grund av periodiska ersättningar.

Utskottet föreslår av ovan nämnda orsaker att 76 § ändras och dessutom en del andra preciseringar i paragrafen.

3 Övriga ställningstaganden

Efter att vederböranden ha beaktat de statsförvaltningsrättsliga anmärkningar grundlagsutskottet framställt anser förvaltningsutskottet att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Av de orsaker som nämns i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslagen behövliga och förordar dem med de ändringar och ställningstaganden utskottet föreslår.

Utskottet föreslår vördsamt

att det andra lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas utan ändringar och

att det första lagförslaget i regeringens proposition godkänns sålydande:

1.

Statstjänstemannalag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Tillämpningsområde

1 §

(Såsom i regeringens proposition)

2 §

Syftet med denna lag är att säkerställa att statens uppgifter sköts på ett resultatgivande och ändamålsenligt sätt samt så att kraven på rättssäkerhet uppfylls och att säkerställa tjänstemannens rättigheter i förhållande till arbetsgivaren.

3 §

(Såsom i regeringens proposition)

2 kap.

Inrättande, överföring, indragning och ändring av tjänster

4 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Stadganden om inrättande, indragning och ändring av tjänster utfärdas genom förordning. Följande tjänster får inte inrättas eller dras in eller deras benämning ändras, om de inte har specificerats särskilt i statsbudgeten:

1) tjänsten som kanslichef vid republikens presidents kansli,

2) tjänsterna som justitiekansler i statsrådet och justitiekanslersadjoint samt som kanslichef vid justitiekanslersämbetet,

3) tjänsterna som avdelningschef och biträdande avdelningschef vid ett ministerium samt motsvarande och högre tjänster vid ett ministerium,

4) tjänsterna som statssekreterare och understatssekreterare inom utrikesförvaltningen samt tjänsterna som utrikesråd och motsvarande tjänster som biståndsråd,

5) domartjänster som avses i 12 kap.

6) tjänsterna som chefer för andra under ett ministerium direkt lydande ämbetsverk med undantag för tjänster som stadgas genom förordning, samt

7) tjänsten som generalmajor samt motsvarande och högre tjänster.

5 §

En tjänst kan överföras till en annan enhet vid samma ämbetsverk än den som den har inrättats vid, och en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten kan även överföras till ett annat ämbetsverk. När en tjänst överförs till ett annat ämbetsverk skall ett behövligt anslag överföras till dess förfogande så som stadgas i 7 a § lagen om statsbudgeten (307/92). *Om en tjänst inte är vakant, kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke.*

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

3 kap.

Utnämning och allmänna behörighetsvillkor

6 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Om de språkkunskaper som krävs av en statstjänsteman stadgas särskilt i lag. (nytt 2 mom.)

7 §

(Såsom i regeringens proposition)

8 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

(2 mom. *utesl.*)

9 §

En person kan (*utesl.*) utnämnas till tjänsteman för viss tid eller annars tidsbegränsat, om arbetets art, ett vikariat, interimistisk skötsel av uppgifter som hör till en vakant tjänst eller praktik förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid. Härvid utnämns tjänstemannen inte till en tjänst utan till ett tjänsteförhållande. Om den utnämmande myndigheten och utnämningsförfarandet i de fall som avses i detta moment stadgas särskilt.

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

10 §

Vid utnämning av en tjänsteman kan det bestämmas att tjänsteförhållandet under en prövotid på högst sex månader kan upplösas av såväl

den utnämmande myndigheten som tjänstemannen. Tjänsteförhållandet får dock inte upplösas på sådana grunder som avses i 11 § eller annars på osakliga grunder. (*Utesl.*)

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

4 kap.

Myndigheternas och tjänstemännens allmänna skyldigheter

11 §

En myndighet skall bemöta sina tjänstemän opartiskt så att ingen utan fog försätts i annan ställning än någon annan på grund av börd, *nationalitet*, religion, ålder, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

12—18 §§

(Såsom i regeringens proposition)

19 §

En tjänsteman är skyldig att på begäran av myndigheten lämna denna (*utesl.*) upplysningar om *sina förutsättningar att sköta tjänsten med hänsyn till hälsan*. En tjänsteman kan åläggas att genomgå kontroll eller undersökning av hälsotillståndet, om detta är nödvändigt för bedömningen av hans förutsättningar att sköta sina uppgifter.

De direkta konstaderna för kontroll och undersökning som enligt 1 mom. bestämts av myndigheten betalas av statsmedel. (nytt 2 mom.)

20—22 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 kap.

Tjänstledighet

23 §

En tjänsteman får avbryta sitt arbete, om myndigheten på ansökan beviljar honom tjänstledighet eller om han är tjänstledig direkt med stöd av lag. Om avbrytande av arbetet på andra grunder gäller vad som särskilt stadgas därom. Tjänstledighet kan också beviljas utan ansökan, om tjänstemannen inte har kunnat ansöka om tjänstledighet innan arbetet avbröts eller om tillräckliga uppgifter om varför arbetet har avbrutits annars har fåtts.

En tjänsteman är *tjänstledig under* den tid han är riksdagsman eller medlem av statsrådet eller fullgör sin värnplikt. Beviljande av tjänstledighet (*utesl.*) beror annars på myndighetens prövning, om inte till någon del något annat särskilt stadgas eller bestäms eller särskilt överenskomms genom tjänstekollektivavtal.

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

6 kap.

Varning

24 §

(Såsom i regeringens proposition)

7 kap.

Avslutande av tjänsteförhållande

25 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

En myndighet får inte säga upp ett tjänsteförhållande av något skäl som beror av tjänstemannen, om inte skälet är synnerligen vägande. Som ett sådant skäl kan åtminstone inte betraktas

1) tjänstemannens sjukdom, *lyte eller kropps-skada*, om inte *följden härav* har varit en väsentlig och bestående nedgång i *tjänstemannens arbetsförmåga och tjänstemannen på grund härav har rätt till invalidpension*,

2) tjänstemannens deltagande (*utesl.*) med stöd av en tjänstemannaförenings beslut i en av föreningen vidtagen stridsåtgärd, eller

(3 punkten såsom i regeringens proposition)

(3—6 mom. såsom i regeringens proposition)

26 §

(Såsom i regeringens proposition)

27 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Grund för uppsägning enligt 1 mom. 2 punkten anses åtminstone inte föreligga, då

1) *uppsägningen har föregåtts eller följts av att en ny arbetstagare har anställts i liknande uppgifter, och ändringar i ämbetsverkets verksamhetsbetingelser inte har inträffat under samma tid*,

2) *den omorganisering av arbetsuppgifterna som har uppgivits som orsak till uppsägningen i själva verket inte minskar det arbete som ämbetsverket kan erbjuda eller ändrar arbetsuppgifternas art*,

3) som orsak till uppsägningen har uppgivits anskaffning av maskiner och anläggningar, men tjänstemannen med hänsyn till hans yrkesskicklighet kunde ha utbildats i användningen av dessa maskiner och anläggningar genom ämbetsverkets försorg, eller

4) som orsak till uppsägningen har uppgivits kostnadsbesparing genom minskning av arbetskraften, men denna inbesparing är så liten att den inte med beaktande av ämbetsverkets och tjänstemannens förhållanden kan anses vara den verkliga orsaken till uppsägningen. (nytt 2 mom.)

Om (utesl.) en tjänst som inrättats vid ämbetsverket förläggs till en annan ort och tjänstemannen av grundad anledning inte övergår till att arbeta på denna ort, kan tjänstemannen sägas upp med stöd av denna paragraf. (2 mom. i regeringens proposition)

Myndigheten har dock inte rätt att säga upp en tjänsteman av de orsaker som nämns i 1 mom., om tjänstemannen med hänsyn till sin yrkesskicklighet och förmåga skäligen kan omplaceras eller utbildas för nya uppgifter inom samma ämbetsverk eller om tjänsten med stöd av 5 § överförs till ett annat ämbetsverk. (3 mom. i regeringens proposition)

(5 mom. såsom 4 mom. i regeringens proposition)

28 §

En myndighet som verkställer uppsägning och en tjänsteman kan avtala att tjänsteförhållandet upphör omedelbart med anledning av uppsägningen. Då tjänsteförhållandet upphör har tjänstemannen dock omedelbart rätt till en ersättning som motsvarar lönen för uppsägningstiden.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

29—31 §§

(Såsom i regeringens proposition)

32 §

När en tjänsteman har sagts upp av andra skäl än sådana som beror av tjänstemannen, och det ämbetsverk, där tjänstemannen sagts upp, inom 24 månader från utgången av uppsägningstiden behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter skall ämbetsverket hos den lokala arbetskraftsmyndigheten förhåra sig om huruvida tidigare tjänstemän söker arbete genom denna myndighets förmedling och, om så är fallet, i första hand erbjuda dessa tidigare tjänstemän som uppfyller behörighetskraven en uppgift eller en tjänst, i fråga om vilken den utnämmande myndig-

heten är någon annan än republikens president, statsrådes allmänna sammanträde, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Härvid får en annan än i 89 § 1 mom. regeringsformen nämnd tjänst besättas utan att förklaras ledig.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

33 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

(2 mom. utesl.)

34 §

(Såsom i regeringens proposition)

35 §

Den allmänna avgångsåldern för tjänstemän är 65 år. På domare tillämpas dock en avgångsålder om 67 år, om inte annat följer av 75 §.

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

8 kap.

Permittering

36—38 §§

(Såsom i regeringens proposition)

39 §

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Myndigheten kan med tjänstemannens samtycke ändra tidpunkten för när en permittering börjar eller upphör eller återkalla en permittering. Har en tjänsteman permitterats tills vidare, skall meddelande om att arbetet återupptas tillställas honom minst en vecka i förväg.

9 kap.

Avstängning från tjänsteutövning

40 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

En tjänsteman kan dessutom avstängas från tjänsteutövning

(1 punkten såsom i regeringens proposition)

2) om tjänstemannen vägrar att delta i sådan kontroll eller undersökning som avses i 19 § eller om han vägrar att i enlighet med nämnda paragraf lämna uppgifter om sitt hälsotillstånd, (utesl.)

3) om tjänstemannen har en sjukdom som i väsentlig mån hindrar skötseln av tjänsten, samt

4) omedelbart efter en uppsägning, om den gärning eller försummelse som ligger till grund för uppsägningen visar att tjänstemannen är till den grad olämplig för sin uppgift att tjänsteutövningen inte kan fortsätta eller om den fortsatta tjänsteutövningen under uppsägningstiden kan äventyra medborgarnas säkerhet. (ny 4 punkt)

Vid avstängning från tjänsteutövning med stöd av 2 mom. 4 punkten är tjänstemannen dock berättigad till en ersättning som motsvarar lönen för uppsägningstiden. (nytt 3 mom.)

10 kap.

Avgångsbidrag och utbildningsstöd

41—43 §§

(Såsom i regeringens proposition)

11 kap.

Avtal om anställningsvillkoren

44 §

Ett ämbetsverk kan med en tjänsteman ingå skriftligt avtal om tjänstemannens anställningsvillkor. (Utesl.) Med tjänstemän som avses i 26 § i denna lag ingås avtalet dock av statsrådet.

(2—4 mom. såsom i regeringens proposition)

12 kap.

Domare

45 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Vad som stadgas i 9 (utesl.), 10 och 22 §§, 23 § 4 mom., 24—34 §§, 35 § 2 mom., 8 kap., 40 § 1 mom., 44 § och 66 § 3 mom. gäller inte domartjänster och domare.

46 §

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Presidenten i och en medlem av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen avstängs från tjänsteutövning av den domstol där han är anställd. En annan domare avstängs från tjänsteutövning av den domstol vid vilken han skall åtalas för brott i tjänsten.

47 §

(1—3 mom. såsom i regeringens proposition)

Om förflyttning med stöd av 20 § av en domare vid högsta domstolen och en domare vid en länsrätt (utesl.) för viss tid till arbete i ett annat ämbetsverk beslutar högsta förvaltningsdomstolen och om förflyttning av en annan domare högsta domstolen.

48 §

(Såsom i regeringens proposition)

13 kap.

Tjänstemannanämnden

49 §

Tjänstemannanämnden handlägger och avgör ärenden som enligt denna lag ankommer på den. Tjänstemannanämnden är i anslutning till finansministeriet. Dessutom kan en tjänstemannanämnd finnas i anslutning till de ministerier som bestäms genom förordning. Nämnden skall behandla och avgöra ärenden som gäller tjänstemän inom förvaltningen under ministeriet.

(2—5 mom. såsom i regeringens proposition)

50 §

(Såsom i regeringens proposition)

51 §

Tjänstemannanämnden kan (utesl.) hålla muntlig förhandling. En tjänsteman som har framställt ett rättelseyrkande skall bevisligen kallas till muntlig förhandling. Kallelse kan ske vid äventyr att den kallades frånvaro inte utgör hinder för att ärendet handläggs och avgörs. (Utesl.) Vid muntlig förhandling kan en part höras också under sanningsförsäkran samt vittnen och sakkunniga under ed eller försäkran. Av särskilda skäl kan muntlig förhandling förordnas att hållas vid den tingsrätt eller länsrätt som är lämpligast för förhandlingen.

Ett vittne eller en sakkunnig som har blivit hörd av tjänstemannanämnden skall få ersättning av statens medel enligt de grunder som gäller betalning av ersättning av statens medel till vittnen som har hörts av en domstol. Sedan ärendet har slutbehandlats skall tjänstemannanämnden uttala sig om huruvida parterna eller någon av dem skall ersätta det betalda beloppet till staten. Om muntligt förhör med vittnen och sakkunniga skall den tingsrätt eller den länsrätt som verkställer förhöret bevisligen på förhand underrätta den tjänsteman

som har framställt rättelseyrkandet. Denne har rätt att vara närvarande vid förhöret och ställa frågor.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

14 kap.

Ändringssökande

52 §

(Såsom i regeringens proposition)

53 §

Ändring i statsrådets beslut genom vilket *statsrådets allmänna sammanträde* sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Rättelse i ett beslut genom vilket en annan myndighet än *statsrådets allmänna sammanträde* har givit en tjänsteman en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller *ändrat ett tjänsteförhållande till en deltidsanställning* eller avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning får sökas hos tjänstemannanämnden. Rättelseyrkandet skall tillställas tjänstemannanämnden inom 30 dagar från det att tjänstemannen fick del av beslutet. Till ett beslut i vilket rättelse får sökas skall myndigheten foga anvisning om rättelseyrkande.

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

54 och 55 §§

(Såsom i regeringens proposition)

56 §

En tjänsteman som har utnämnts för viss tid utan någon sådan grund som stadgas i 9 § 1 eller 2 mom. eller som utan giltigt skäl upprepade gånger i följd med stöd av 9 § 1 eller 2 mom. har utnämnts för viss tid har, när hans tjänsteförhållande till ämbetsverket upphör till följd av att han inte längre utnämns till tjänsteman vid ämbets-

verket, rätt att av ämbetsverket få en ersättning som motsvarar lön för minst *sex* och högst 24 månader. Tjänstemannanämnden beslutar om utbetalningen av ersättningen.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

57 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Ett beslut om bisyssla skall iakttas även om det har överklagats, *om inte rättsmedelsinstansen beslutar annat.*

58 §

Ändring i andra än i 52, 53, 54 och 56 §§ samt i 57 § 1 mom. angivna beslut som gäller en tjänsteman och som en myndighet eller *tjänstemannanämnden* givit med stöd av denna lag får inte sökas genom besvär.

59 §

(Såsom i regeringens proposition)

15 kap.

Särskilda stadganden

60—65 §§

(Såsom i regeringens proposition)

66 §

Uppsägning (*utesl.*) och upplösning av ett tjänsteförhållande skall ske skriftligen.

(2—4 mom. såsom i regeringens proposition)

67—70 §§

(Såsom i regeringens proposition)

16 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

71 §

Denna lag träder i kraft den 1 december 1994. (2 mom. såsom i regeringens proposition)

Denna lags 35 § 1 mom. träder dock i kraft den 1 januari 1996. Tills 35 § 1 mom. träder i kraft tillämpas 50 § 1 mom. i den statstjänstemannalag som upphävts genom denna lag. (nytt 3 mom.)

(4 mom. såsom 3 mom. i regeringens proposition)

72—75 §§

(Såsom i regeringens proposition)

76 §

Stadgandena om periodisk ersättning i den statstjänstemannalag som upphävts genom denna lag skall under fem års tid från det att denna lag träder i kraft alltjämt tillämpas på de tjänstemän som sågs upp med stöd av 27 § i denna lag innan sagda tid om fem år gått ut. Ansökan om periodisk ersättning skall lämnas in senast inom sex månader efter det att sagda tid om fem år gått ut. (nytt 1 mom.)

Om en tjänsteman med stöd av 1 mom. beviljas periodisk ersättning eller om periodisk ersättning

betalas till honom när denna lag träder i kraft eller om han med stöd av den upphävda lagen är berättigad till periodisk ersättning, tillämpas stadgandena i den upphävda lagen och i den förordning som givits med stöd av lagen fortfarande på hans rätt att få sådan ersättning. Delegationen för avgångsbidragsärenden fortsätter med sin verksamhet under den tid som nämns i denna paragraf. (1 mom. i regeringens proposition)

77 och 78 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 7 juni 1994

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Väistö, vice ordföranden Varpasuo, medlemmarna R. Aho (delvis), Enestam (delvis), Järvilahti (delvis), Kautto, Korva, Laakkonen,

Liikkanen, Markkula (delvis), Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vähänäkki och Aäri samt suppleanterna Ihmäki (delvis) och Polvi (delvis).

Reservation

Allmänt

Alldeles såsom förvaltningsutskottet påpekar i sitt betänkande har den gällande statstjänstemannalagen inte varit i kraft någon längre tid. Den har fungerat fullt tillfredsställande och smidigt. Det fanns inget behov av en totalreform. Eventuella revideringar kunde ha gjorts som delreformer.

De viktigaste avtalsslutande organisationerna har intagit en negativ attityd till den föreslagna lagen. Hela beredningsprocessen igenom har de bland annat yrkat på en djuplodande debatt om tjänsteförhållandets tillämpning, behovet av en totalreform och om de centrala principerna för en reform. Deras önskemål tillmötesgicks dock inte. Organisationerna föreslog därför att riksdagen återremitterar tjänstemannalagen och hela frågan om anställningsförhållanden för ombedrning.

Förvaltningsutskottet har gjort en rad förbättringar i propositionen, men den föreslagna lagen är alltjämt bristfällig på vissa centrala punkter.

Förslag till paragrafvisa ändringar i det första lagförslaget

5 §. Under utskottsbehandlingen föreslog vi att 5 § kompletteras med ett nytt 4 mom. om att en tjänst som inrättats som gemensam för hela ämbetsverket kan flyttas över till en annan enhet eller en annan ort på de grunder som nämns i 27 §. I praktiken betyder detta att en tjänst kan överföras bara på samma grunder som en tjänsteman kan sägas upp av andra orsaker än sådana som beror av honom själv.

9 §. Under behandlingen i utskottet föreslog vi att 9 § kompletteras med ett nytt 4 mom. som förhindrar att tidsbestämda tjänsteförhållanden bitvis förlängs utan giltig orsak. Stadgandet svarar mot det som stadgas i lagen om arbetsavtal. Om tidsbestämda tjänsteförhållanden utan giltig orsak upprepade gånger har förlängts skall tjänsteförhållandet avslutas på de uppsägningsgrunder som avses i 25 §.

27 §. Vi föreslog i utskottet att det ställe i sista momentet i 27 § skall strykas där det sägs att

grunderna för begränsning av uppsägningsrätten enligt 25 § 4 och 5 mom. inte behöver tillämpas när uppsägningen beror på att ett ämbetsverk läggs ner. Vi anser att avtalsenliga begränsningar och förbud mot uppsägning på grund av graviditet skall följas i alla situationer.

36 §. Under utskottsbehandlingen föreslog vi att möjligheten att permittera en tjänsteman om "ämbetsverkets möjligheter att erbjuda honom uppgifter tillfälligt har minskat" stryks i 36 § 2 mom. i utskottets betänkande. Vi anser att formuleringen är onödigt vag och medger en ensidig lönesänkning.

Vidare föreslog vi ett stadgande i lagen om tjänstemännens ställning vid överlåtelse av ett

företag. Ett stadgande som detta som motsvarar det som stadgas om villkoren för anställda i arbetsavtalsförhållande kunde ha fogats till 7 kap. som en ny 28 §.

Dessutom föreslog vi ett stadgande som skulle ha skyddat tjänstemännens förtroendeman mot uppsägning. Detta stadgande kunde ha fogats till 7 kap. som en ny 29 §.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att det andra lagförslaget godkänns i enlighet med utskottets betänkande och att det första lagförslaget i utskottets betänkande godkänns sålydande:

1.

Statstjänstemannalag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Tillämpningsområde

1—3 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

2 kap.

Inrättande, överföring, indragning och ändring av tjänster

4 §

(Såsom i utskottets betänkande)

5 §

(1—3 mom. såsom i utskottets betänkande)

En tjänst som inrättats som gemensam för ett ämbetsverk kan överföras till en annan enhet eller en annan ort på de grunder som anges i 27 §. (nytt 4 mom.)

3 kap.

Utnämning och allmänna behörighetsvillkor

6—8 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

9 §

(1—3 mom. såsom i utskottets betänkande)

Har ett anställningsförhållande ingåtts för viss tid i andra fall än de ovan nämnda eller har tjänsteförhållanden upprepade gånger utan giltig orsak ingåtts för viss tid skall tjänsteförhållandet avslutas på de uppsägningsgrunder som nämns i 25 §. (nytt 4 mom.)

10 §

(Såsom i utskottets betänkande)

4 kap.

Myndigheternas och tjänstemännens allmänna skyldigheter

11—22 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

5 kap.

Tjänstledighet

23 §

(Såsom i utskottets betänkande)

6 kap.

Varning

24 §

(Såsom i utskottets betänkande)

7 kap.

Avslutande av tjänsteförhållande

25 och 26 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

27 §

(1—4 mom. såsom i utskottets betänkande)

Vad som i 25 § 4 och 5 mom. stadgas om begränsning av uppsägningsrätten gäller på motsvarande sätt också de uppsägningsgrunder som nämns i denna paragraf (*utesl.*).

28 § (ny)

Överläts ett ämbetsverk eller en del av det till någon annan övergår tjänstemännen till motsvarande uppgifter i arbetsavtalsförhållande. Arbetsgivarens rättigheter och skyldigheter överförs till den nye ägaren. Denne svarar dock inte för tjänstemannens lönefordringar eller andra fordringar som grundar sig på tjänsteförhållandet och som förfallit till betalning före överlåtelsen.

En tjänsteman kan säga upp tjänsteförhållandet så att det upphör räknat från den dag rörelsen överläts, eller om han fått kännedom om överlåtelsen inom mindre än en månad från dagen för överlåtelsen, också räknat från en senare tidpunkt än överlåtelsen, dock senast inom en månad dagen för delfäendet medräknad.

Vill den som rörelsen överlåtits till inte fortsätta anställningsförhållandet, kan han säga upp arbetsavtalet enligt 40 § lagen om arbetsavtal.

29 § (ny)

Arbetsgivaren kan säga upp tjänsteförhållandet för en förtroendeman som representerar tjänstemannaorganisationerna bara om majoriteten av de tjänstemän förtroendemannen representerar ger sitt samtycke därtill eller om arbetet helt upphör och något annat arbete som svarar mot hans yrkeskicklighet inte kan ordnas.

30—37 §§

(Såsom 28—35 §§ i utskottets betänkande)

8 kap.

Permittering

38 (36) §

(1 mom. såsom 36 § 1 mom. i utskottets betänkande)

En tjänsteman kan på det sätt som stadgas i 1 mom. permitteras för högst 90 dagar, om arbetet tillfälligt har minskat och myndigheten inte skäligt för honom (*utesl.*) kan ordna andra uppgifter eller utbildning som lämpar sig för arbetsgivarens behov.

(3 mom. såsom 36 § 3 mom. i utskottets betänkande)

39—41 §§

(Såsom 37—39 §§ i utskottets betänkande)

9 kap.

Avstängning från tjänsteutövning

42 §

(Såsom 40 § i utskottets betänkande)

10 kap.

Avgångsbidrag och utbildningsstöd

43—45 §§

(Såsom 41—43 §§ i utskottets betänkande)

11 kap.

Avtal om anställningsvillkoren

46 §

(Såsom 44 § i utskottets betänkande)

12 kap.

Domare

47—50 §§

(Såsom 45—48 §§ i utskottets betänkande)

13 kap.

Tjänstemannanämnden

51—53 §§

(Såsom 49—51 §§ i utskottets betänkande)

14 kap.

Ändringsökande

54—61 §§

(Såsom 52—59 §§ i utskottets betänkande)

15 kap.

Särskilda stadganden

62—72 §§

(Såsom 60—70 §§ i utskottets betänkande)

16 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

73—80 §§

(Såsom 71—78 §§ i utskottets betänkande)

Helsingfors den 7 juni 1994

Kari Urpilainen
Raila Aho**Tarja Kautto**
Erkki Pulliainen**Matti Vähänäkki**
Lauri Metsämäki

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 22 mars 1994
Utlåtande nr 5

Till Förvaltningsutskottet

När riksdagen den 9 december 1993 remitterade regeringens proposition nr 291/1993 rd med förslag till statstjänstemannalag och lag om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal till förvaltningsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört konsultativa tjänstemannen Tarja Hyvönen vid finansministeriet, juristen Markku Nieminen vid Akava, förhandlingschefen Kauko Passi vid FTFC:s fackorganisation för offentliga områden FTFC-O, avtalssekreteraren Veikko Toivonen vid Valtion yhteisjärjestö VTY, professorn Niklas Bruun, professorn Mikael Hiden och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås en ny tjänstemannalag, som skall ersätta den lag som trädde i kraft vid ingången av 1988. Den nya lagen går ut på att skapa ett anställningsförhållande som ger garantier för att statens uppgifter blir effektivt och ändamålsenligt skötta samt kraven på rättssäkerhet uppfyllda. I propositionen föreslås att lagen om statens tjänstekollektivavtal skall ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen kan förslaget till statstjänstemannalag behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. Regeringen rekommenderar emellertid att ett utlåtande av grundlagsutskottet begärs om den föreslagna skyldigheten att återanställa en tjänsteman enligt 32 §. Om detta stadgas det också i den nuvarande lagen.

Utskottets ställningstaganden

Den föreslagna statstjänstemannalagens 32 § gäller situationer där ett ämbetsverk, som behöver arbetskraft, måste förhöra sig om det finns tjänstemän som tidigare varit anställda vid ämbetsverket men blivit uppsagda och nu söker arbete. Om så är fallet skall de i första hand erbjudas arbete. I paragrafens motivering kallas detta förfarande för skyldighet att återanställa en tjänsteman. Enligt utskottets uppfattning är syftet med det föreslagna förfarandet att skapa en grund för åsidosättande av de i 86 § regeringsformen reglerade grunderna för befordran i tjänsten när tjänster besätts.

När gällande statstjänstemannalag kom till stiftades dessutom i grundlagsordning en lag om besättande av statstjänster i vissa fall och om överlämnande av vissa förordningar till riksdagen (762/86). Enligt 1 § i denna lag, som alltjämt blir i kraft, kan tryggheten av att statliga anställningsförhållanden fortbestår utöver de grunder som stadgas i 86 § regeringsformen och annars gällande behörighetsvillkor beaktas när en statstjänst besätts, om utnämningen ankommer på någon annan myndighet än republikens president, statsrådet, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt utskottets mening syftar den i lagförslaget nämnda skyldigheten att återanställa en tjänsteman till att på det sätt som avses i ovan nämnda undantagslag trygga att statliga anställningsförhållanden fortbestår. Stadgandena om skyldighet att återanställa en tjänsteman kan sålunda tas in i en vanlig lag så länge de inte avviker från de i undantagslagen stadgade begränsningarna i fråga om den utnämmande myndigheten. Under denna förutsättning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det vore skäl att justera den föreslagna regleringens ordalydelse med beaktande av att ett tjänsteförhållande och processen när ett tjänste-

förhållande inrättas har andra särdrag än ett arbetsförhållande. För klarhetens skull bör det framgå också av själva paragrafen att det är fråga om en skyldighet att återanställa en tjänsteman. Denna skyldighet kunde å sin sida begränsas till att gälla de tidigare tjänstemän som uppfyller behörighetskraven för den aktuella tjänsten.

Med stöd av 5 § i den föreslagna nya tjänstemannalagen kunde en tjänst överföras även utan berörda tjänstemans medgivande. På grundval av 45 §, som gäller domare, förefaller det som om en överföring enligt 5 § också kunde gälla domartjänster. Ett dylikt arrangemang harmonierar inte med 91 § regeringsformen som gäller domarnas oavhängighet. Till denna del är det en förutsättning för att vanlig lagstiftningsordning skall kunna användas att 5 § inte tillämpas på besatta domartjänster vars innehavare inte samtycker till en överföring.

Bland de diskrimineringsgrunder som förbjuds i 11 § i förslaget till statstjänstemannalag är det enligt utskottets åsikt på sin plats att bl.a. på grund av EES-avtalet också nämna medborgarskap.

I fråga om ordalydelsen i den första meningen i 19 § i förslaget till statstjänstemannalag hänvisar

utskottet till det utskottet anför i sitt utlåtande nr 13/1985 rd om 25 § 1 mom. i det förslag som ledde till att gällande lag stiftades.

Med anledning av den första meningen i 23 § 2 mom. i förslaget till statstjänstemannalag påpekar utskottet att ordalydelsen i den nuvarande lagens 44 § 1 mom., som gäller motsvarande situationer, är principiellt mera lyckad.

Slutligen uppmärksamgör grundlagsutskottet förvaltningsutskottet på behovet av att utreda om och i så fall i vilken utsträckning EU:s direktiv om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter blivit betydelsefullt på grund av EES-avtalet med tanke på den nu föreliggande lagstiftningsåtgärden.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, det första lagförslaget likväl endast under den förutsättningen att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar mot 5 och 32 §§ blir vederbörligen beaktade.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö samt medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Koskinen, Laine, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vuoristo och Vähänäkki.