

Förvaltningsutskottets betänkande 6/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring och temporär ändring av statstjänstemannalagen

Inledning

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 oktober 1996 proposition 201/1996 rd till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört regeringssekreteraren Risto Leikos vid finansministeriet, kanslichefen Marjatta Kaján vid högsta förvaltningsdomstolen, förhandlingschefen Harri Wetterstrand vid FTFC-O, juristen Heikki Sipiläinen vid Statens samorganisation och professorn Olli Mäenpää.

Regeringens propositionen

Regeringen föreslår att passusen om utnämning för viss tid utan giltigt skäl upprepade gånger i följd stryks i 56 § statstjänstemannalagen. Förslaget överensstämmer med en föreslagen ändring av 2 § 2 mom. lagen om arbetsavtal (320/1970). Statstjänstemannalagen skall också föreskriva en skyldighet för myndigheten att på begäran ge tjänstemän ett lönebesked. Motsvarande ändring föreslås också i lagen om arbetsavtal. Vidare föreslås en ändring i 23 § statstjänstemannalagen som innebär att tjänstemän som väljs till företrädare för Finland i Europaparlamentet med stöd av lag är tjänstlediga under mandattiden i Europaparlamentet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst. Ändringen av 56 § 1 mom. avses gälla temporärt till och med den 31 december 1999.

Utskottets ställningstaganden

Motivering

I 56 § statstjänstemannalagen finns bestämmelser om en tjänstemans rätt att få ersättning

om han utan en i lagen föreskriven grund har utnämnts för viss tid. Regeringen föreslår att 56 § ändras så att passusen om utnämning för viss tid utan giltigt skäl upprepade gånger i följd stryks i paragrafen. Utskottet har bedömt det faktiska innehållet i ändringen i relation till gällande lag, eftersom denna omständighet inte framgår av motiveringen i propositionen. Inte heller utfrågningen av sakkunniga gav något svar på frågan.

Ändringen förefaller att böttna i en temporär ändring (56/1997) av 2 § 2 mom. lagen om arbetsavtal. Också regeringen hänvisar i proposition 9/1997 rd med förslag till lag om temporär ändring av 3 § lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet till den temporära ändringen av lagen om arbetsavtal.

I detta sammanhang bör det noteras att ett tjänsteförhållande avsevärt skiljer sig från ett arbetsförhållande och att det finns skillnader mellan offentliga samfund som arbetsgivare och privata arbetsgivare. Beträffande tjänsteförhållandenas rättsliga karaktär hänvisar utskottet till sina betänkanden (FvUB 5/1994 rd och 10/1996 rd) om statstjänstemannalagen (RP 291/1993 rd) och lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (RP 44/1996 rd). Vidare hänvisar utskottet till sitt utlåtande (FvUU 2/1997 rd) om proposition 128/1996 rd med förslag till lagar om ändring av grundskolelagen, gymnasielagen, 21 och 24 §§ lagen om vuxengymnasier, 24 § lagen om yrkesläroanstalter samt 20 § lagen om yrkeshögskolestudier.

Av ovan nämnda betänkanden och utlåtandet framgår det även konsekvent att tjänstemannarättsliga bestämmelser måste bedömas med hänsyn till tjänstemannarättsliga aspekter också när ändringar bygger på eller har arbetsrättsliga regleringar som förebild. Därför går det inte utan vidare att omfatta regeringens uppfattning att 9 § i statstjänstemannalagen svarar mot 2 § 2 mom. i lagen om arbetsavtal innan den temporära ändringen trädde i kraft. Dessutom bör det noteras att lagrummen inte har identiska formuleringar.

I 2 § 2 mom. lagen om arbetsavtal finns bestämmelser om villkoren för ingående av arbetsavtal för viss tid. Statstjänstemannalagen säger dock ingenting om att ett tjänsteförhållande för viss tid under vissa förutsättningar kan gälla tills vidare på samma sätt som arbetsavtal på viss tid enligt lagen om arbetsavtal. Statstjänstemannalagens 56 § reglerar bara tjänstemännens rätt till ersättning, om en tjänsteman har utnämnts för viss tid utan en i lagen angiven grund. Ett villkor för att tjänstemannen skall få ersättning i sådana fall är att han inte utnämns på nytt till tjänsteman vid samma ämbetsverk.

Regeringen föreslår att passusen "eller som utan giltigt skäl upprepade gånger i följd med stöd av 9 § 1 eller 2 mom. har utnämnts för viss tid" stryks i 56 §. Utskottet anser att det rättsliga innehållet inte ändras av att den s.k. kedjebildningen lyfts ut ur paragrafen om ersättning. Formuleringen som skall har mest bara en informativ betydelse, menar utskottet. Villkoret för att en tjänsteman skall få ersättning bör också efter ändringen i alla situationer vara att förutsättningarna för utnämning för viss tid inte uppfylls. Kraven måste självfallet uppfyllas vid varje utnämning. För tydlighetens skull bör det också tilläggas att antalet tjänsteförhållanden för viss tid i och för sig inte heller nu påverkar lagligheten vid kedjebildningar.

Tanken bakom formuleringen i propositionen kan vara att en enda, t.o.m. mycket kortvarig lagenlig utnämning efter en eller flera olagliga utnämningar upphäver rätten till ersättning enligt 56 §. Utskottet menar att en tolkning av den här typen, som syftar till att kringgå lagbestämmelserna, inte kan anses vara riktig ens enligt formuleringen i propositionen, och är inte heller annars en acceptabel tolkning. Utskottet anser att ersättningsskyldigheten på grund av en tidigare

re olaglig utnämning inte kan upphöra i och med att den sista länken i kedjan är en laglig utnämning.

Enligt utredning till utskottet verkar ändringen inte heller ha någon effekt på sysselsättningen. Tjänsteförhållanden för viss tid har utnyttjats i rätt stor omfattning i statliga sammanhang, särskilt om man ser till de aspekter som lyftes fram när tjänstemannalagen kom till (FvUB 5/1994 rd). Det är sannolikt inte tjänsteförhållandena för viss tid som är problemet utan svårigheterna att inrätta permanenta tjänsteförhållanden. Vidare bör det framhållas att tjänstemannanämnden har behandlat relativt få fall av olagliga tjänsteförhållanden för viss tid. Därtill bör noteras att den arbetsrättsliga reglering som ändringsförslaget bygger på avser att tillgodose helt andra behov än myndighetsuppdrag inom offentliga samfund. Utskottet anser att det kan leda till tolkningstvister om denna onödiga ändring godkänns. I vilket fall som helst är det enligt utskottets åsikt motiverat att följa upp utnämningar för viss tid och grunderna för dem.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att utnämningar av tjänstemän för viss tid enligt statstjänstemannalagen och grunderna för utnämningarna följs upp.

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och ändamålsenligt med undantag för 56 §, som enligt utskottet bör strykas.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår utskottet vördsamt

att lagförslaget i propositionen godkänns med följande lydelse:

Lag

om ändring av 13 och 23 §§ statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 13 § statstjänstemannalagen av den 19 augusti 1994 (750/94) ett nytt 2 mom. och ändras 23 § 2 mom. (*utesl.*) som följer:

13 och 23 §
(Som RP)

56 §
(*Utesl.*)

Ikraftträdelsebestämmelsen
Denna lag träder i kraft den
199 . (*Utesl.*)

Helsingfors den 6 maj 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Matti Väistö /cent, vice ordföranden Kaarina Dromberg /saml, medlemmarna Ulla Juurola /sd, Timo Järvilähti /cent, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /fkf, Juha Karpio

/saml, Valto Koski /sd, Pehr Löw /sv, Hannes Manninen /cent, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vänst, Veijo Puhjo /vgr, Erkki Pulliainen /gröna och Aulis Ranta-Muotio /cent samt suppleanten Raimo Holopainen /sd.

