

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av statstjänstemannalagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavare samt 15 § i polisförvaltningslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av statstjänstemannalagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavare samt 15 § i polisförvaltningslagen (RP 37/2018 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet
- regeringssekreterare Anna Gau, finansministeriet
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- jurist Keijo Tarnanen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, företrädar Julkisen alan unioni JAU ry
- ledande arbetsmarknadsjurist Lauri Niittylä, KT Kommunarbetsgivarna
- jurist Hanna Huotari, Tehy rf, företrädar Kommunsektorns utbildad vårdpersonal KoHo rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- inrikesministeriet
- Polisstyrelsen
- Löntagarorganisationen Pardia rf
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att statstjänstemannalagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavare och polisförvaltningslagen ändras. Enligt förslaget ska det i statstjänstemannalagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare tas in de ändringar av arbetsavtalslagen som trädde i kraft vid ingången av 2017. Ändringarna har samband med förlängning av provotiden, förkortning av tiden för ar-

Betänkande FvUB 11/2018 rd

betsgivarens återanställningsskyldighet samt en möjlighet att anställa en långtidsarbetslös person i ett tjänsteförhållande för viss tid utan att någon av de grunder som anges i lagen föreligger.

Dessutom föreslås det tre separata ändringar i statstjänstemannalagen. För det första föreslås det att bestämmelsen om överföring av tjänster ändras så att förfarandet i samband med tjänsteöverföringar förenklas. I stället för finansministeriet ska det enligt förslaget vara det ministerium från vars förvaltningsområde en tjänst överförs som fattar beslutet om överföringen av tjänsten från ett förvaltningsområde till ett annat. För det andra föreslås att det till bestämmelsen om avgångsåldern fogas en möjlighet att med tjänstemannens samtycke förlänga tjänsteförhållandet med högst två år efter att tjänstemannen uppnått avgångsåldern. För det tredje föreslås det preciseringar i bestämmelsen om att tjänstemannen är tjänstledig från sin tidigare tjänst till dess att provotiden i den nya tjänsten upphör. Enligt förslaget ska tjänstemannen vara tjänstledig från sin tidigare tjänst till dess att provotiden på högst sex månader i den nya tjänsten upphör.

I lagen om kommunala tjänsteinnehavare i paragrafen om offentligt ansökningsförfarande föreslås det också en ändring.

Till bestämmelsen om avgångsåldern för polismän i polisförvaltningslagen fogas också en möjlighet att med polismannens samtycke förlänga tjänsteförhållandet med högst två år efter uppnådd avgångsålder.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Statstjänstemannalagen (750/1994) antogs i riksdagen utifrån förvaltningsutskottets betänkande FvUB 5/1994 rd. I betänkandet granskas de rättsliga grunderna för tjänstemannarätten och tjänsteförhållandet. Dessa gäller fortfarande, trots att det har gjorts ändringar i statstjänstemannalagen efter det att den stiftades. Det framgår av det ovannämnda betänkandet att det finns grundläggande skillnader mellan tjänsteförhållandena och arbetsavtalsförhållandena vilka hänför sig till det rättsliga förhållandets karaktär.

I det ovannämnda betänkandet som hänför sig till stiftandet av statstjänstemannalagen konstateras det att enligt en princip som kan härledas ur den då gällande 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 § i regeringsformen i anknytning till principen om förvaltningens lagbundenhet och tjänstemannaansvar.

Av gällande 124 § i grundlagen framgår det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får endast anförtros myndigheter. Bestämmelser om principen om tjänsteansvar finns i 118 § i grundlagen. En tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga.

Betänkande FvUB 11/2018 rd

I statliga uppgifter där offentlig makt utövas accentueras behovet att säkerställa en oberoende och effektiv tjänsteutövning som uppfyller rättssäkerhetskraven. Det här betyder också att det ställs särskilda krav på anställningsförhållandena för tjänstemän och att tjänstemannalagstiftningen därför också till sin karaktär avviker från den allmänna arbetslagstiftningen.

Utskottet konstaterar att regleringen av tjänsteförhållanden i statstjänstemannalagen grundar sig på kravet på oberoende och självständighet. Det gäller i synnerhet tillämpningen av lagen, skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter och utövningen av offentlig makt överlag. Tjänsteförhållandet är på sätt och vis ett medel för centraliserad skötsel av statens uppgifter. Hur tjänsteuppgifterna sköts har också konsekvenser utanför förvaltningen eftersom det påverkar medborgarnas möjligheter att ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Därför är det viktigt att också genom bestämmelser i lag säkerställa att uppgifterna sköts på ett behörigt och oberoende sätt och utan dröjsmål.

Förvaltningsutskottet påpekade i samband med stiftandet av statstjänstemannalagen att lagstiftningen om statstjänstemän inte bara reglerar de rättsliga förhållandena mellan arbetsgivaren, dvs. staten, och dess anställda. Statstjänstemannalagen spelar också en avgörande roll för grunderna för all offentlig verksamhet. Det handlar om enskilda medborgares, medborgargrupper och sammanslutningars rättigheter och skyldigheter vid beslutsfattandet inom förvaltningen.

Utskottet har tidigare understrukit att offentliga uppgifter till sin art 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 ska se till att medborgarna får de förmåner och rättigheter som hör till dem. De ska 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 i hög grad avser att garantera att tjänstemannen är objektiv och oavhängig.

Lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) grundar sig på motsvarande principer.

Regeringen föreslår i propositionen att det i statstjänstemannalagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (nedan tjänsteinnehavarlagen) görs de ändringar som trädde i kraft i arbetsavtalslagen (55/2001) den 1 januari 2017. Utskottet bedömer propositionen utifrån de rättsliga utgångspunkter som nämns ovan. Den reglering som finns i arbetsrätten lämpar sig inte alltid för tjänsteförhållanden, på grund av deras särskilda karaktär.

Överföring av tjänster (5 § i statstjänstemannalagen)

Enligt den gällande statstjänstemannalagen beslutar statsrådet om överföring av tjänster. I praktiken är det finansministeriet som fattar beslut i saken. I propositionen föreslås det att tjänster som specificeras i statsbudgeten ska överföras till en annan enhet vid samma ämbetsverk genom beslut av det ministerium som saken gäller. Det föreslås att övriga tjänster överförs till ett ämbetsverk inom ett annat ministeriums förvaltningsområde genom beslut av det ministerium från vars förvaltningsområde tjänsterna överförs. Finansministeriet ska underrättas om beslutet.

Betänkande FvUB 11/2018 rd

Utskottet konstaterar att syftet med den föreslagna regleringen är att förenkla förfarandet vid tjänsteöverföringar. Eftersom det är en förutsättning för överföringen av en tjänst att ministerierna inom det överlåtande och det mottagande förvaltningsområdet, det överlåtande och mottagande ämbetsverket samt den tjänsteman som överförs är ense om överföringen av personalresursen och om hur överföringen ska genomföras, anser utskottet att det inte behövs något beslut av finansministeriet. Därför förordar utskottet att 5 § i statstjänstemannalagen ändras på det sätt som föreslås i propositionen.

Tjänsteförhållande för viss tid (9 c § i statstjänstemannalagen, 3 a § i tjänsteinnehavarlagen)

Utgångspunkten för regleringen om tjänsteförhållanden är att tjänstemän utnämns till ett tjänsteförhållande av permanent karaktär som varar tills vidare. Ett undantag från denna huvudprincip är möjligheten att utnämna en person till ett tjänsteförhållande för viss tid. Då måste de förutsättningar som anges i 9 § i statstjänstemannalagen uppfyllas. En person kan utnämnas till ett tjänsteförhållande för viss tid bara om arbetets art, ett vikariat, interimistisk skötsel av uppgifter som hör till en vakant tjänst eller praktik förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid. I andra fall utnämns tjänstemännen till ett tjänsteförhållande som varar tills vidare, alltså en så kallad fast tjänst.

En kommunal tjänsteinnehavare kan enligt 2 kap. 3 § 2 mom. i tjänsteinnehavarlagen anställas för viss tid endast på tjänsteinnehavarens egen begäran eller om det föreskrivs särskilt om anställning för viss tid, eller om uppgiftens art, ett vikariat, ordnande av skötseln av de uppgifter som hör till ett vakant tjänsteförhållande eller någon annan jämförbar omständighet som ansluter sig till kommunens verksamhet och förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid så kräver.

Regeringen föreslår att en ny bestämmelse fogas till statstjänstemannalagen och tjänsteinnehavarlagen, enligt vilken utnämning till ett tjänsteförhållande för viss tid på högst ett år inte ska förutsätta någon sådan grund som föreskrivs i lagen, om den som utnämns till tjänsteförhållandet enligt uppgift från arbets- och näringsbyrån har varit arbetslös arbetssökande utan avbrott under de senaste 12 månaderna. Ett tjänste- eller arbetsavtalsförhållande på högst två veckor ska emellertid inte utgöra något avbrott i arbetslösheten. Myndigheten kan utnämna en person till högst två nya tjänsteförhållanden för viss tid inom ett år från det att det första tjänsteförhållandet för viss tid började. Då får den sammanräknade totala längden för tjänsteförhållandena för viss tid dock inte överskrida ett år.

Enligt propositionen är avsikten med de föreslagna bestämmelserna att sänka tröskeln för att utnämna långtidsarbetslösa till tjänsteförhållanden för viss tid och på det sättet ge långtidsarbetslösa större chanser att få jobb. Utskottet menar att de ovannämnda föreslagna ändringarna inte är helt problemfria i den form de har i propositionen. Det är klart att en arbetsgivare inte får kringgå anställningstryggheten i tjänsteförhållanden genom att i permanenta uppgifter uppfylla behovet av arbetskraft genom tjänsteförhållanden för viss tid. Den föreslagna regleringen ändrar inte heller på det faktum att en långtidsarbetslös för att kunna utnämnas till en tjänst alltid måste uppfylla behörighetskraven för tjänsten.

Utskottet anser att ett tjänsteförhållande för viss tid som grundar sig på statstjänstemannalagen inte kan tillsättas med en långtidsarbetslös utan ett öppet ansökningsförfarande. För tjänsteinne-

Betänkande FvUB 11/2018 rd

havarlagens del föreslår utskottet att 4 § 3 mom. i lagförslag 2 stryks, så att regleringen motsvarar det som sägs i den föregående meningen. Genom ett öppet ansökningsförfarande vill utskottet säkerställa att tjänsteförhållanden för viss tid också i de nu aktuella situationerna tillsätts med kompetent personal och att behöriga utnämningsgrunder iakttas.

Prövotid (10 och 65 § i statstjänstemannalagen, 8 § i tjänsteinnehavarlagen)

Det väsentliga innehållet i prövotiden är att arbetsgivaren under den har möjlighet att bedöma om en person som utnämns till tjänsteman i praktiken är lämplig för uppgiften. På samma sätt ger prövotiden tjänstemannen möjlighet att för egen del bedöma om uppgiften motsvarar hans eller hennes förväntningar.

Enligt 10 § i statstjänstemannalagen kan det vid utnämning av en tjänsteman bestämmas att tjänsteförhållandet under en prövotid på högst sex månader kan upplösas av såväl den utnämmande myndigheten som tjänstemannen. En motsvarande bestämmelse om längden på prövotiden för en kommunal tjänsteinnehavare finns i 8 § i tjänsteinnehavarlagen. För tjänsteförhållandenas del finns det således inte någon orsak att ens överväga en motsvarande möjlighet till förlängning av prövotiden från fyra till sex månader som i arbetsavtalslagen.

Däremot är det enligt utskottet motiverat att myndigheten ska få möjlighet att förlänga prövotiden om tjänstemannen eller tjänsteinnehavaren under prövotiden har varit frånvarande från arbetet under en längre tid på grund av arbetsoförmåga eller familjeledighet. Syftet med prövotiden förverkligas inte om tjänstemannen eller tjänsteinnehavaren under prövotiden har varit frånvarande från arbetet under en längre tid. Därför föreslås det i propositionen att myndigheten ska kunna förlänga prövotiden med en månad för varje period av 30 kalenderdagar som arbetsoförmågan eller familjeledigheten fortgår. Myndigheten ska innan prövotiden går ut underrätta tjänstemannen och tjänsteinnehavaren om att prövotiden förlängs. Utskottet föreslår för tydlighetens skull att anmälan om förlängning av prövotiden med stöd av 10 § 1 mom. i statstjänstemannalagen och 8 § i tjänsteinnehavarlagen ska göras skriftligt.

Dessutom föreslår utskottet att 10 § i statstjänstemannalagen i överensstämmelse med den gällande tjänsteinnehavarlagen och arbetsavtalslagen får ett nytt 2 mom. som följer: ”I tjänsteförhållanden för viss tid som understiger ett år kan prövotiden i avvikelse från 1 mom. utgöra högst hälften av längden på ett tjänsteförhållande för viss tid.”

Enligt 65 § 4 mom. i statstjänstemannalagen är en tjänsteman tjänstledig från sin tidigare tjänst till dess att prövotiden i en ny tjänst upphör. Utskottet anser att den bestämmelsen är motiverad. Den säkerställer att prövotiden fyller sitt syfte för både arbetsgivaren och arbetstagaren. Det är konsekvent att tjänstledigheten fortsätter under hela prövotiden också när denna förlängs. Om inte tjänstemannen har möjlighet att återvända till sin tidigare tjänst, finns det risk för att han eller hon själv upplöser tjänsteförhållandet om prövotiden förlängs. Arbetsgivaren går då miste om en tjänsteman som utifrån en bedömning som görs efter den förlängda prövotiden kunde visa sig vara synnerligen lämplig för tjänsten i fråga. Utskottet föreslår därför att 65 § i statstjänstemannalagen inte ändras.

Betänkande FvUB 11/2018 rd

Återanställningsskyldighet (32 § i statstjänstemannalagen, 46 § i tjänsteinnehavarlagen)

I 32 § 1 mom. i statstjänstemannalagen föreskrivs det om en skyldighet för arbetsgivaren att återanställa en uppsagd tjänsteman, om uppsägningen inte beror på tjänstemannen utan på att ämbetsverket inte behöver arbetskraft för de uppgifter för vilka tjänstemannen anställdes. Återanställningsskyldighet uppkommer om ämbetsverket behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter. I dag gäller återanställningsskyldigheten enligt statstjänstemannalagen i 24 månader från utgången av uppsägningstiden.

Regeringen föreslår att tiden för återanställningsskyldigheten vid uppsägningar ska förkortas, delvis i enlighet med arbetsavtalslagen. I statstjänstemannalagen föreslås återanställningstiden bli förkortad till sex månader. Det föreslås att återanställningstiden på nio månader som det föreskrivs om i 46 § i tjänsteinnehavarlagen förkortas till fyra månader. Om tjänsteförhållandet har varat 12 år, föreslås tiden för återanställande i den lagen dock vara sex månader.

Förvaltningsutskottet konstaterar att när den gällande statstjänstemannalagen stiftades, föreslog utskottet i sitt betänkande (FvUB 5/1994 rd — RP 291/1993 rd) att fristen för återanställningsskyldigheten i propositionen skulle förlängas från nio till 24 månader.

Utskottet ansåg att fristen för återanställningsskyldigheten på 24 månader i den gällande lagen är motiverad med tanke på att staten arbetar inom ramen för anslag som avsätts i årliga budgetar. Utskottets avsikt var att ordalydelsen i lagen vid bedömning av återanställningsskyldigheten ska leda till en översyn åtminstone under två hela budgetår. Tack vare detta råkar till exempel personer som under en lång tid haft statlig anställning inte illa ut på grund av tillfälliga fluktuationer i anslagen. De behöver inte heller exempelvis söka sin tidigare tjänst. Ett behörigt förfarande förutsätter att en tjänsteman kan återvända till sin tidigare uppgift om tjänstemannen har hunnit sätta upp på grund av tillfälliga uppgifter eller minskade anslag.

Såsom förvaltningsutskottet konstaterar i sitt betänkande FvUB 5/1994 rd är det inte motiverat att jämföra situationen med det som föreskrivs i arbetsavtalslagen, bland annat eftersom behovet av personal inom den privata sektorn direkt är beroende av efterfrågan, och löneanslagen inte på samma sätt som hos staten är bundna vid kalenderår. Regeringen för fram minskning av den administrativa bördan som en grund för de föreslagna ändringarna. Det handlar ändå bara om att ämbetsverket i fråga ska höra sig för hos arbetskraftsmyndigheten om tidigare uppsagda tjänstemän fortfarande söker arbete.

Utskottet föreslår att det i 32 § i statstjänstemannalagen i lagförslag 1 föreskrivs om en tid på 12 månader för återanställningsskyldigheten. I 46 § i tjänsteinnehavarlagen föreslår utskottet att man inte ändrar de nuvarande tiderna för skyldigheten.

Avgångsåldern för tjänstemän (35 §)

Enligt 35 § i statstjänstemannalagen upphör en tjänstemans tjänsteförhållande utan uppsägning eller annan åtgärd vars syfte är att tjänsteförhållandet ska upphöra, vid utgången av den månad under vilken han eller hon uppnår avgångsåldern. Den allmänna avgångsåldern för statstjänstemän har varit 68 år sedan ingången av 2005. Bestämmelsen ändrades genom lagen 193/2016 så

Betänkande FvUB 11/2018 rd

att avgångsåldern från och med den 1 april 2016 är 68 år för dem som är födda 1957 eller tidigare, 69 år för dem som är födda 1958—1961 och 70 år för dem som är födda 1962 eller därefter.

I propositionen föreslås det att en tjänstemans tjänsteförhållande med tjänstemannens samtycke ska kunna förlängas med högst två år trots uppnådd avgångsålder. I praktiken betyder det i den första fasen att arbetsgivaren med tjänstemannens samtycke kan förlänga tjänsteförhållandet tills tjänstemannen fyller 70 år. Senare kan tjänsteförhållandet förlängas — för personer födda 1962 eller senare — ända tills tjänstemannen fyller 72 år.

Enligt 15 § i polisförvaltningslagen (110/1992) är avgångsåldern för polismän 68 år. För polis-männens del föreslås det att den paragrafen ändras i motsvarighet till statstjänstemannalagen så att ett tjänsteförhållande med polismannens samtycke kan förlängas med högst två år.

Genom lagändringarna blir det möjligt att förlänga tiden i arbetslivet i statliga tjänsteförhållanden. De föreslagna bestämmelserna ger dessutom också möjlighet till flexibilitet till exempel i sådana fall då en tjänsteman som uppnått avgångsåldern har sådan sakkunskap som fortfarande behövs i organisationen. Tillämpningen av bestämmelserna i praktiken förutsätter att arbetsgivaren har användning för arbetstagarens yrkesskicklighet och sakkunskap och att tjänstemannen ger sitt samtycke till att tjänsteförhållandet förlängs. Utskottet tillstyrker förslagen om avgångsåldern.

Övriga synpunkter

Förvaltningsutskottet anser att lagförslagen i propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslag 1 (statstjänstemannalagen) och lagförslag 2 (tjänsteinnehavarlagen) med ändringar samt lagförslag 3 (polisförvaltningslagen) utan ändringar med de ställningstaganden som framgår av detta betänkande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 3 i proposition RP 37/2018 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 37/2018 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i statstjänstemannalagen (750/1994) 5 § 1 och 2 mom., 10 § 1 mom., 32 § 1 och 2 mom.
och 35 § 1 mom. ~~och 65 § 4 mom.~~,
av dem 5 § 1 och 2 mom. och 32 § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 1548/2011 och 35 § 1
mom. sådant det lyder i lag 193/2016 ~~och 65 § 4 mom. sådant det lyder i lag 1088/2007~~, samt
fogas till lagen en ny 9 c § och till 10 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3
mom., som följer:

5 §

En tjänst får inom ett ämbetsverk överföras till en annan enhet än den enhet som tjänsten har in-
rättats vid, och en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten får även överföras till ett annat äm-
betsverk. Om en tjänst inte är vakant kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke.

Tjänster som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet vid samma ämbetsverk
genom beslut av det ministerium som saken gäller. Övriga tjänster överförs till ett ämbetsverk
inom ett annat ministeriums förvaltningsområde genom beslut av det ministerium från vars för-
valtningsområde tjänsterna överförs. Finansministeriet ska underrättas om beslutet.

— — — — —

9 c §

Utnämning till ett tjänsteförhållande för viss tid på högst ett år förutsätter inte ett sådant skäl
som avses i 9 § 1 mom., om den som utnämns till tjänsteförhållandet enligt uppgift från arbets-
och näringsbyrån har varit arbetslös arbetssökande utan avbrott under de senaste 12 månaderna.
Ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande på högst två veckor utgör emellertid inget avbrott i ar-
betslösheten.

En person kan utnämnas till högst två nya tjänsteförhållanden för viss tid inom ett år från det att
det första tjänsteförhållandet för viss tid började. Den sammanräknade totala längden för tjänste-
förhållandena för viss tid får dock inte överskrida ett år.

Med arbetslös arbetssökande avses en i 1 kap. 3 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlig ar-
betskrafts- och företagsservice (916/2012) avsedd person vars jobbsökning är giltig på det sätt
som föreskrivs i 2 kap. 1 och 2 § i den lagen.

Betänkande FvUB 11/2018 rd

10 §

Vid utnämning av en tjänsteman kan det bestämmas att tjänsteförhållandet under en provotid på högst sex månader kan upplösas av såväl den utnämmande myndigheten som tjänstemannen. Upplösandet får emellertid inte ske på diskriminerande grunder eller annars på osakliga grunder med hänsyn till syftet med provotiden. Om en tjänsteman under provotiden har varit frånvarande från tjänsteutövningen på grund av arbetsoförmåga eller familjeledighet, har myndigheten rätt att förlänga provotiden med en månad för varje period av 30 kalenderdagar som arbetsoförmågan eller familjeledigheten fortgår. Myndigheten ska innan provotiden går ut **skriftligt** underrätta tjänstemannen om att provotiden förlängs.

I tjänsteförhållanden för viss tid som understiger ett år kan provotiden med avvikelse från 1 mom. utgöra högst hälften av längden på ett tjänsteförhållande för viss tid. (Nytt 2 mom.)

32 §

Om en tjänsteman har sagts upp av andra skäl än sådana som beror på tjänstemannen, och det ämbetsverk där tjänstemannen sagts upp inom **12** månader från utgången av uppsägningstiden behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter, ska ämbetsverket hos arbetskraftsmyndigheten ta reda på om tidigare tjänstemän söker arbete genom denna myndighets förmedling. Om så är fallet, är det i första hand dessa tidigare tjänstemän, vilka uppfyller behörighetsvillkoren, som ämbetsverket ska erbjuda uppgifter eller tjänster där den utnämmande myndigheten inte är republikens president, statsrådets allmänna sammanträde, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. I sådana fall får tjänsterna besättas utan att de förklaras lediga.

Skyldigheten enligt 1 mom. gäller på motsvarande sätt även förvärvare enligt 5 e §, om överlåtaren har sagt upp en tjänsteman före tidpunkten för överlåtelsen.

35 §

En tjänstemans tjänsteförhållande upphör utan uppsägning eller annan åtgärd vars syfte är att tjänsteförhållandet ska upphöra, vid utgången av den månad under vilken han eller hon uppnår avgångsåldern, om inte tjänsteförhållandet med tjänstemannens samtycke förlängs med högst två år. Tjänsteförhållandet kan då förlängas trots vad som föreskrivs i 9 § 1 mom. Avgångsåldern är 68 år för dem som är födda 1957 eller tidigare, 69 år för dem som är födda 1958—1961 och 70 år för dem som är födda 1962 eller därefter.

~~65 §~~

~~Om en tjänsteman som utnämnts till en tjänst utnämns till en annan statlig tjänst och till denna tjänst hör en provotid, anses tjänstemannen ha avgått från sin tidigare tjänst när provotiden har upphört, om inte det nya tjänsteförhållandet har upplösts under provotiden. Tjänstemannen är tjänstledig från sin tidigare tjänst till dess att provotiden på högst sex månader i den nya tjänsten upphör.~~

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande FvUB 11/2018 rd

På en provotid som börjat före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

På ett tjänsteförhållande som upphör före ikraftträdandet av denna lag och på återanställnings-skyldigheten i anslutning därtill tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

På tjänstemän som uppnått avgångsåldern före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 35 § som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av lagen om kommunala tjänsteinnehavare

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) ~~4 § 3 mom., 8 § 1 mom. och 46 § 1 mom.,~~ samt

fogas till lagen en ny 3 a § och till 8 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

3 a §

Anställning av en person som är långtidsarbetslös i tjänsteförhållande för viss tid

En tjänsteinnehavare kan anställas för viss tid utan en sådan grund som anges i 3 § 2 mom. och trots vad som föreskrivs i 3 § 3 mom., om personen enligt uppgift från arbets- och näringsbyrån har varit arbetslös arbetssökande utan avbrott under de senaste 12 månaderna. Ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande på högst två veckor utgör emellertid inget avbrott i arbetslösheten.

Med arbetslös arbetssökande avses en i 1 kap. 3 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice avsedd person vars jobbsökning är giltig på det sätt som föreskrivs i 2 kap. 1 och 2 § i den lagen.

Den maximala längden för ett tjänsteförhållande för viss tid är ett år. Personen kan anställas i högst två nya tjänsteförhållanden för viss tid inom ett år från det att det första tjänsteförhållandet för viss tid började. Den sammanräknade totala längden för tjänsteförhållandena får inte överskrida ett år.

Betänkande FvUB 11/2018 rd

4 §

Offentligt ansökningsförfarande

~~Anställning i ett tjänsteförhållande kan med avvikelse från 1 mom. ske utan ansökningsförfarande, när det är fråga om anställning av vikarie eller anställning för viss tid i ett vakant tjänsteförhållande, anställning i ett tjänsteförhållande för viss tid av en i 3 a § avsedd person som är långtidsarbetslös, anställning i ett annat tjänsteförhållande av en tjänsteinnehavare som sagts upp av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker, sådant erbjudande av ett tjänsteförhållande för en deltidsanställd tjänsteinnehavare som avses i 22 §, sådan förflyttning av en tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande som avses i 24 § eller i någon annan lag, anställning i tjänsteförhållande av en person som är anställd hos en annan arbetsgivare i samband med överföring av verksamhet med stöd av lag eller avtal eller någon annan jämförbar grund som fastställs i en instruktion.~~

8 §

Prövotid

Vid anställning i tjänsteförhållande kan det bestämmas att en prövotid på högst sex månader börjar när tjänsteutövningen inleds. I tjänsteförhållanden för viss tid som understiger ett år kan prövotiden, inklusive förlängningar enligt 2 mom., utgöra högst hälften av tjänsteförhållandets längd.

Om en tjänsteinnehavare under prövotiden har varit frånvarande från arbetet på grund av arbetsförmåga eller familjeledighet, har arbetsgivaren rätt att förlänga prövotiden med en månad för varje period av 30 kalenderdagar som arbetsförmågan eller familjeledigheten fortgår. Arbetsgivaren ska innan prövotiden går ut **skriftligt** underrätta tjänsteinnehavaren om att prövotiden förlängs.

46 §

Återanställande av uppsagd tjänsteinnehavare

~~Om arbetsgivaren på en grund som anges i 37 § har sagt upp en tjänsteinnehavare som anställts tills vidare och inom fyra månader från utgången av uppsägningstiden behöver en tjänsteinnehavare för ett sådant tjänsteförhållande med liknande uppgifter som är i kraft tills vidare eller över sex månader, ska arbetsgivaren hos den lokala arbetskraftsmyndigheten höra sig för om uppsagda tjänsteinnehavare söker arbete genom denna myndighets förmedling och, om så är fallet, i första hand erbjuda arbete åt uppsagda tjänsteinnehavare som uppfyller behörighetsvillkoren. Om tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande när det upphörde hade fortgått utan avbrott minst 12 år, är tiden för återställande emellertid sex månader. Samma skyldighet gäller en sådan förvärvare av rörelse som avses i 25 §, om överlåtaren har sagt upp tjänsteinnehavaren före överlåtelsen.~~

Betänkande FvUB 11/2018 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

På en provotid som börjat före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

~~På ett tjänsteförhållande som upphör före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 46 § som gällde vid ikraftträdandet.~~

3.

Lag

om ändring av 15 § i polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polisförvaltningslagen (110/1992) 15 § 2 mom., sådant det lyder i lag 46/2013, som följer:

15 §

Polisens tjänster

Avgångsåldern för polismän är 68 år, om inte tjänsteförhållandet med polismannens samtycke förlängs med högst två år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På polismän som uppnått avgångsåldern före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 15 § som gällde vid ikraftträdandet.

Betänkande FvUB 11/2018 rd

Helsingfors 17.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml (delvis)
medlem Joona Räsänen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tapani Tölli cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

Betänkande FvUB 11/2018 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår i propositionen att det i statstjänstemannalagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare ska tas in bestämmelser som motsvarar de ändringar av arbetsavtalslagen som trädde i kraft vid ingången av 2017. Ändringarna gäller förlängning av provotiden, förkortning av tiden för arbetsgivarens återanställningsskyldighet samt en möjlighet att anställa en långtidsarbetslös person i ett tjänsteförhållande för viss tid utan att det föreligger någon särskild grund.

Det föreslås också att det ministerium från vars förvaltningsområde tjänsten överförs ska fatta beslut om överföring av en tjänst från ett förvaltningsområde till ett annat. I statstjänstemannalagen föreslås det också en bestämmelse som gör det möjligt att förlänga tjänsteförhållandet med högst två år efter uppnådd avgångsålder. Motsvarande ändring föreslås också i polisförvaltningslagen.

De föreslagna ändringarna när det gäller provotiden, återanställningsskyldigheten och möjligheten att anställa en person för viss tid utan grund är desamma som i arbetsavtalslagen. Den kritik som framfördes i fråga om anställda i arbetsavtalsförhållande gäller således i stor utsträckning också anställda i tjänsteförhållande. När det gäller de sistnämnda innehåller propositionen dessutom många ytterligare problempunkter som inte fanns i fråga om anställda i arbetsavtalsförhållande.

Inom den offentliga sektorn kommer inte förlängningen av provotiden eller förkortningen av tiden för återanställningsskyldigheten att sänka anställningströskeln eller öka arbetsgivarnas vilja att växa. Ett annat problem är att lagändringarna inte har beretts på trepartsbasis. Det största problemet med propositionen är att konsekvenserna av åtgärderna inte kan motiveras utifrån vare sig statistik eller forskning. Det som däremot har kunnat påvisas är att förslagen försämrar uppsägningsskyddet, ökar osäkerheten och ojämlikheten på marknaden och gör arbetsmarknaden oflexibel eftersom intresset för att byta jobb minskar.

Rent allmänt konstaterar remissinstanserna apropå de ändringar som gäller provotiden, arbetsavtalen för viss tid och återanställningsskyldigheten att man inte som utgångspunkt ska göra ändringar i statstjänstemannalagen eller tjänsteinnehavarlagen bara för att motsvarande ändringar har gjorts i fråga om arbetsavtalsförhållandena. Det finns grundläggande skillnader mellan tjänsteförhållandena och arbetsavtalsförhållandena som hänför sig till det rättsliga förhållandets principiella karaktär. När man överväger ändringar bör man alltid ta ställning till om en ändring som gjorts i arbetsavtalslagen alls eller i den form den har i den lagen kan tillämpas på anställda i tjänsteförhållande.

Uppluckringen av återanställningsskyldigheten

I propositionen föreslås det att tiden för skyldigheten att återanställa i 34 § i statstjänstemannalagen ska förkortas från nuvarande 24 månader till sex månader. Detta innebär en betydande försämring av tjänstemännens rättigheter som är oskälig och inte kan försvaras enbart med att den motsvarar återanställningstiden i arbetsavtalslagen.

Betänkande FvUB 11/2018 rd

Reservation

En så här radikalt förkortad återanställningstid förbättrar inte sysselsättningen i något som helst hänseende. I stället förlorar återanställningsskyldigheten sin betydelse. Vidare ska man hålla i minnet att risken för långtidsarbetslöshet ökar ju äldre de som blir uppsagda är. Med kortare återanställningsskyldighet ökar risken ytterligare när medarbetare som i årtal haft samma jobb eller tjänst sägs upp. Därmed går de miste om möjligheten att få tillbaka jobbet.

I propositionen citerar regeringen förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 5/1994 rd — RP 291/1993 rd) om orsakerna till att man när statstjänstemannalagen stiftades införde en längre återanställningsskyldighet i den lagen än i arbetsavtalslagen. Förvaltningsutskottet ansåg då att bestämmelsen var motiverad med tanke på att staten arbetar inom ramen för anslag som avsätts i årliga budgetar. Det konstateras i betänkandet att det inte är motiverat att göra en jämförelse med arbetsavtalslagen, eftersom behovet av personal inom den privata sektorn direkt är beroende av efterfrågan och löneanslagen inte på samma sätt är bundna vid kalenderår. Remissinstanserna konstaterar att det inte till dessa delar har hänt någonting som skulle ge anledning att ändra den bedömning som förvaltningsutskottet gjorde när statstjänstemannalagen stiftades.

För de kommunala tjänsteinnehavarnas del finns det lika lite grund för att förkorta tiden för återanställningsskyldigheten som när det gäller statstjänstemän. Genom den här ändringen förbättras inte sysselsättningen på något som helst sätt, och arbetsmarknaden blir inte mer flexibel. Kommunernas administrativa börda minskar inte heller. Det enda som ändringen leder till är att anställningsskyddet för tjänsteinnehavare försämrats. Eftersom utnämning till ett kommunalt tjänsteförhållande i regel förutsätter ett offentligt ansökningsförfarande, kommer den kortare återanställningstiden att öka den administrativa bördan i de fall när man tidigare har kunnat anställa en uppsagd tjänsteinnehavare i tjänsteförhållande utan något ansökningsförfarande.

Förlängd provotid

Det är redan nu möjligt att bestämma om en provotid på högst sex månader vid utnämning av en tjänsteman. För tjänstemännens del finns det alltså inte något behov av att kunna förlänga provotiden på det sätt som det föreskrivs om i arbetsavtalslagen. Remissinstanserna har inga uppgifter om att sjukledigheter eller familjeledigheter under provotiden i praktiken skulle ha orsakat problem när det gäller syftet med provotiden.

I propositionen föreslås det att myndigheten ska få möjlighet att förlänga provotiden om tjänstemannen eller tjänsteinnehavaren under provotiden har varit frånvarande från arbetet på grund av arbetsoförmåga eller familjeledighet. I kvinnodominerade branscher förekommer det redan nu i hög grad diskriminering som strider mot jämställdhetslagen i samband med graviditet och familjeledigheter. En förlängning av provotiden på grund av familjeledighet kan komma att öka möjligheterna till diskriminering, trots att det i lagen sägs att ett tjänsteförhållande inte får upplösas på diskriminerande grunder eller på osakliga grunder med hänsyn till syftet med provotiden. Vi anser att de gällande bestämmelserna om provotid räcker.

Om ändringen ändå anses nödvändig för att anställningsvillkoren ska vara enhetliga, anser remissinstanserna att också statstjänstemannalagen måste få en bestämmelse om att provotiden i tjänsteförhållanden för viss tid som understiger ett år kan utgöra högst hälften av längden på ett

Betänkande FvUB 11/2018 rd Reservation

tjänsteförhållande. Motsvarande bestämmelse finns i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Visstidsanställningar

Regeringen föreslår att en ny bestämmelse fogas till statstjänstemannalagen och tjänsteinnehavarlagen, enligt vilken utnämning till ett tjänsteförhållande för viss tid på högst ett år inte förutsätter någon sådan grund som föreskrivs i lagen, om den som utnämns till tjänsteförhållandet enligt uppgift från arbets- och näringsbyrån har varit arbetslös arbetssökande utan avbrott under de senaste 12 månaderna.

I dag kan en person enligt förutsättningarna i statstjänstemannalagen utnämnas till ett tjänsteförhållande för viss tid om arbetets art, ett vikariat, interimistisk skötsel av uppgifter som hör till en vakant tjänst eller praktik förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid. På motsvarande sätt kan en kommunal tjänsteinnehavare anställas för viss tid på tjänsteinnehavarens egen begäran eller om det föreskrivs särskilt om anställning för viss tid, eller om uppgiftens art, ett vikariat, ordnande av skötseln av de uppgifter som hör till ett vakant tjänsteförhållande eller någon annan jämförbar omständighet som ansluter sig till kommunens verksamhet och förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid så kräver.

Inte heller den gällande lagstiftningen hindrar att en långtidsarbetslös anställs i ett tjänsteförhållande för viss tid. Ofta kan det snarare vara fråga om viljan att anställa en långtidsarbetslös eller oro över personens kompetens än om svåra grunder. I sig är det motiverat och vettigt att uppmuntra till sysselsättning av långtidsarbetslösa. Vi anser ändå att den föreslagna lagstiftningsmodellen inte i det avseendet utgör någon förbättring jämfört med nuläget.

Tjänsteöverföringar mellan ministerierna, förlängning av tjänsteförhållanden och tjänstledighet från tidigare tjänst till provotidens slut

Förslaget om att tjänsteförhållandet med tjänstemannens samtycke ska kunna förlängas med ytterligare två år efter det att tjänstemannen uppnått avgångsåldern kan understödhas. Detsamma gäller det föreslagna sättet på vilket tjänsteöverföringar kan genomföras mellan ministerierna.

Enligt förslaget ska en tjänsteman vara tjänstledig från sin tidigare tjänst till dess att provotiden på högst sex månader i den nya tjänsten upphör. Detta strider mot det ändringsförslag som gäller provotiden. Det är vettigt att knyta tjänstledigheten till provotidens faktiska varaktighet. Om bestämmelsen om provotiden ändras på det föreslagna sättet, måste också tjänstledigheten täcka in den förlängda provotiden. I annat fall finns det risk för att lagen försätter den som har förlängd provotid i en ojämlik ställning på grundval av sjukdom eller kön.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslag 1 med ändringar (*Reservationens ändringsförslag*),

Betänkande FvUB 11/2018 rd
Reservation

att riksdagen förkastar lagförslag 2 och

att riksdagen godkänner lagförslag 3 enligt utskottets betänkande.

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
~~ändras i statstjänstemannalagen (750/1994) 5 § 1 och 2 mom., 10 § 1 mom., 32 § 1 och 2 mom., och 35 § 1 mom. och 65 § 4 mom.,~~
~~sådana de lyder, 5 § 1 och 2 mom. och 32 § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 1548/2011 och 35 § 1 mom. sådant det lyder i lag 193/2016 och 65 § 4 mom. sådant det lyder i lag 1088/2007, samt~~
~~fogas till lagen en ny 9 e § och till 10 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:~~

5 §

(Som i FvUB)

~~9 e §~~

~~Utnämning till ett tjänsteförhållande för viss tid på högst ett år förutsätter inte ett sådant skäl som avses i 9 § 1 mom., om den som utnämns till tjänsteförhållandet enligt uppgift från arbets- och näringsbyrån har varit arbetslös arbetssökande utan avbrott under de senaste 12 månaderna. Ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande på högst två veckor utgör emellertid inget avbrott i arbetslösheten.~~

~~En person kan utnämnas till högst två nya tjänsteförhållanden för viss tid inom ett år från det att det första tjänsteförhållandet för viss tid började. Den sammanräknade totala längden för tjänsteförhållandena för viss tid får dock inte överskrida ett år.~~

~~Med arbetslös arbetssökande avses en i 1 kap. 3 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) avsedd person vars jobbsökning är giltig på det sätt som föreskrivs i 2 kap. 1 och 2 § i den lagen.~~

~~10 §~~

~~Vid utnämning av en tjänsteman kan det bestämmas att tjänsteförhållandet under en provotid på högst sex månader kan upplösas av såväl den utnämmande myndigheten som tjänstemannen.~~

Betänkande FvUB 11/2018 rd
Reservation

~~Upplösandet får emellertid inte ske på diskriminerande grunder eller annars på osakliga grunder med hänsyn till syftet med prøvotiden. Om en tjänsteman under prøvotiden har varit frånvarande från tjänsteutövningen på grund av arbetsförmåga eller familjeledighet, har myndigheten rätt att förlänga prøvotiden med en månad för varje period av 30 kalenderdagar som arbetsförmågan eller familjeledigheten fortgår. Myndigheten ska innan prøvotiden går ut skriftligt underrätta tjänstemannen om att prøvotiden förlängs.~~

~~I tjänsteförhållanden för viss tid som understiger ett år kan prøvotiden i avvikelse från 1 mom. utgöra högst hälften av längden på ett tjänsteförhållande för viss tid. (Nytt 2 mom.)~~

~~32 §~~

~~Om en tjänsteman har sagts upp av andra skäl än sådana som beror på tjänstemannen, och det ämbetsverk där tjänstemannen sagts upp inom 12 månader från utgången av uppsägningstiden behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter, ska ämbetsverket hos arbetskraftsmyndigheten ta reda på om tidigare tjänstemän söker arbete genom denna myndighets förmedling. Om så är fallet, är det i första hand dessa tidigare tjänstemän, vilka uppfyller behörighetsvillkoren, som ämbetsverket ska erbjuda uppgifter eller tjänster där den utnämmande myndigheten inte är republikens president, statsrådets allmänna sammanträde, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. I sådana fall får tjänsterna besättas utan att de förklaras lediga.~~

~~Skyldigheten enligt 1 mom. gäller på motsvarande sätt även förvärvare enligt 5 e §, om överlåtare har sagt upp en tjänsteman före tidpunkten för överlåtelsen.~~

35 §

(Som i FvUB)

~~65 §~~

(Som i FvUB)

(1 mom. som i FvUB)

~~På en prøvotid som börjat före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.~~

~~På ett tjänsteförhållande som upphör före ikraftträdandet av denna lag och på återanställningsskyldigheten i anslutning därtill tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.~~

(4 mom. som i FvUB)

Betänkande FvUB 11/2018 rd
Reservation

Helsingfors 17.10.2018

Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joona Räsänen sd
Matti Semi vänst
Juho Eerola saf