

Förvaltningsutskottet

Talmanskonferensens förslag till lag om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän

INLEDNING

Remiss

Talmanskonferensens förslag till lag om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän (TKF 2/2019 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens förvaltningsdirektör Pertti Rauhio, Riksdagens kansli
- förste vice ordförande Marja Wallin, Eduskunnan virkamiesyhdistys ry
- ordförande Ilkka Talvitie, Eduskunnan ammattiosasto ry
- styrelsens vice ordförande Kaj von Hertzen, Eduskunnan akavalaiset ry
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- Statens revisionsverk
- Utrikespolitiska institutet
- justitieministeriet
- finansministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen.

Inget yttrande av

- Helsingfors förvaltningsdomstol.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Meningen är att i lagen om riksdagens tjänstemän göra ett flertal ändringar som motsvarar regleringen i statstjänstemannalagen.

Talmanskonferensen föreslår att beslut om utnämningar framöver som utgångspunkt ska få överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt förslaget får utnämningsbeslut dock inte överklagas om det är riksdagens plenum som har utnämningsbehörighet, om beslutet gäller tjänsteförhållandet för talmannens eller vice talmännens specialmedarbetare eller en utnämning för

Betänkande FvUB 7/2019 rd

viss tid om högst två år, eller om tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att ledigförklaras. Samtidigt preciseras definitionen av särskilda skäl i de fall när en person som uppfyller behörighetsvillkoren utnämns till en tjänst utan ett offentligt ansökningsförfarande.

Avgångsåldern för en tjänsteman föreslås bli ändrad för att motsvara bestämmelserna i statstjänstemannalagen. Framöver ska avgångsåldern för en tjänsteman vara 68 år för personer födda 1957 eller tidigare, 69 år för personer födda 1958–1961 och 70 år för personer födda 1962 eller senare. Bestämmelsen om avgångsåldern för en tjänsteman ändras samtidigt så att den motsvarar statstjänstemannalagen också på det sättet att ett tjänsteförhållande med tjänstemannens samtycke ska kunna förlängas med högst två år trots uppnådd avgångsålder.

De situationer där tjänsteuppgifterna vid riksdagens ämbetsverk kräver karensavtal är sannolikt sällsynta, men lagen föreslås dessutom också få en paragraf om möjlighet att avtala om en tidsfrist efter anställningen, under vilken en tjänsteman har inskränkt rätt att övergå till ett annat anställningsförhållande eller ett annat uppdrag utanför statsförvaltningen eller att börja utöva en näring eller ett yrke eller annan verksamhet som jämföras med förvärvsarbete.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft tidigast den 1 januari 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Riksdagens ställning och verksamhetens särdrag

Talmanskonferensen föreslår att lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) ändras. Bestämmelserna samordnas i huvudsak med de ändringar som infördes i statstjänstemannalagen (750/1994) förra valperioden. Enligt 34 § 3 mom. i grundlagen kan talmanskonferensen ta initiativ till att stifta en lag om riksdagens tjänstemän eller till att ändra lagen. Grundlagen kan således anses förutsätta en särskild lag om riksdagens tjänstemän. Detta är motiverat i synnerhet med hänsyn till särdragen i riksdagens verksamhet och riksdagens ställning.

Innehållet i lagstiftningen om riksdagens tjänstemän läggs alltså fast utifrån riksdagens behov. Både prövning och beredning av lagstiftningen sker i riksdagen. Det kan emellertid anses såväl befogat som lämpligt att speciallagen om riksdagens tjänstemän i tillämpliga delar stämmer överens med de tjänstemannarättsliga grundvalarna i statstjänstemannalagen.

Undantag från det offentliga ansökningsförfarandet (7 §)

Villkoren för undantag från offentligt ansökningsförfarande preciseras, och lagen ska ange de två fall där det går att utnämna någon till en tjänst i riksdagen utan offentligt ansökningsförfarande. Förvaltningsutskottet anser att det är motiverat att precisera och samtidigt begränsa grunderna för undantag, eftersom offentligt ansökningsförfarande är huvudregeln och det ska finnas vägande skäl för att avvika från dem. Det är viktigt att notera att grunderna för undantag inte ger riksdagen rätt att avvika från behörighetsvillkoren för en tjänst.

Betänkande FvUB 7/2019 rd

Talmanskonferensens första grund för undantag gäller utnämning till en tjänst när en tjänst inrättas i stället för ett tjänsteförhållande för viss tid som överstiger ett år. I dessa fall får en tjänsteman som är anställd i tjänsteförhållande för viss tid utnännas till en sådan ny tjänst utan offentligt ansökningsförfarande när tjänsten tillsätts för första gången. Den föreslagna bestämmelsen har nästan samma innehåll som 6 b § 1 mom. i statstjänstemannalagen, och enligt motiveringen till förslaget motsvarar momentet den praxis som i dag tillämpas i riksdagens kansli.

Den andra grunden för att avvika från offentligt ansökningsförfarande är att en tjänsteman som framgångsrikt skött tjänsten i ett tjänsteförhållande för viss tid utnämns till tjänsten. Enligt motiven kan bestämmelsen bli tillämplig i ett sådant fall där den ordinarie tjänsteinnehavaren är tjänstledig och en annan person har skött tjänsten med framgång genom tjänsteförhållandet för viss tid. Vid bedömningen av om tjänsteförhållandet har skötts med framgång ska man beakta dels tjänstutövningens kvalitet, dels om uppgifterna har skötts på ett förtjänstfullt sätt, men därutöver också hur länge ett eller flera tjänsteförhållanden för viss tid har varat. Utgångspunkten är att personen ska ha skött uppgiften i flera års tid, i praktiken i minst två år, och åtminstone en gång ha utnämnts till ett tjänsteförhållande för viss tid i ett öppet ansökningsförfarande, framgår det av motiven till förslaget. Enligt förslaget är nuvarande tillämpningspraxis vid riksdagens kansli förenlig med motiveringen till talmanskonferensens förslag. Utskottet framhåller dessutom att framgångsrik skötsel av tjänsten är ett viktigt bevis på behörighet för tjänsten.

Förvaltningsutskottet understryker att de motiv som nämns ovan spelar en viktig roll vid tillämpningen av 7 §.

Avgångsålder (38 §)

Utskottet anser det motiverat att avgångsåldern enligt lagen om riksdagens tjänstemän följer statstjänstemannalagen och följaktligen gradvis stiger. Avgångsåldern föreslås vara 68 år för tjänstemän som är födda 1957 eller tidigare, 69 år för tjänstemän som är födda 1958–1961 och 70 år för tjänstemän som är födda 1962 eller senare.

När en tjänsteman uppnått avgångsåldern kan tjänsteförhållandet med tjänstemannens samtycke förlängas med högst två år. Det är i regel det berörda ämbetsverket i riksdagen som ska ta initiativ till förlängningen. Det kan vara fråga om att arbetsgivaren fortfarande, trots att tjänstemannen uppnått avgångsåldern, behöver tjänstemannens expertis eller arbetsinsats till exempel för att slutföra ett projekt som tjänstemannen ansvarar för eller av någon annan orsak som har samband med ämbetsverkets arbetssituation. En förlängning förutsätter samförstånd mellan tjänstemannen och ämbetsverket.

Karensavtal (49 a §)

I förslaget fogar talmanskonferensen en ny bestämmelse om karensavtal till lagen om riksdagens tjänstemän. I den nya 49 a § föreskrivs om möjlighet att avtala om karens, det vill säga om en tidsfrist efter det att anställningsförhållandet har gått ut, under vilken en tjänsteman har inskränkt rätt att övergå till ett annat anställningsförhållande eller ett annat uppdrag utanför statsförvaltningen eller att börja utöva en näring eller ett yrke eller annan verksamhet som jämföras med förvärvs-

Betänkande FvUB 7/2019 rd

arbete. Karenstiden får vara högst sex månader. Under karenstiden får tjänsteman en månatlig ersättning som ska motsvara lönen för ordinarie arbetstid.

Bestämmelserna om karensavtal har samma innehåll som 44 a § i statstjänstemannalagen. Förvaltningsutskottet har tagit ställning till propositionen om den ändringen i betänkande FvUB 17/2016 rd. I det sammanhanget underströk utskottet bland annat att det i varje enskilt fall måste prövas noga huruvida en ersättning behöver betalas ut eller inte. Principen bör enligt utskottets åsikt vara att man förhåller sig restriktiv till utbetalning av ersättning till pensionerade tjänstemän. Synpunkterna i betänkandet är av betydelse också vid tillämpningen av lagen om riksdagens tjänstemän.

Utvidgad besvär rätt (63 a och 63 b §)

Bestämmelserna om möjlighet att överklaga ändras enligt den föreslagna 63 a § så att besvär får anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol i stället för hos högsta förvaltningsdomstolen och så att överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen kräver besvärstillstånd. Regleringen har i det hänseendet anpassats till premisserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), som träder i kraft den 1 januari 2020.

Besvär rätten utvidgas i den nya 63 b §. Huvudregeln kommer att vara att beslut om utnämning får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Bakgrunden till den utvidgade besvär rätten är ett uttalande som riksdagen har godkänt utifrån grundlagsutskottets betänkande GrUB 6/2015 rd. Där förutsätter riksdagen att regeringen skyndsamt bereder en proposition om en ändring av statstjänstemannalagen som innebär att förbudet mot att anföra besvär över beslut om utnämningar till statliga tjänster och tjänsteförhållanden slopas. Bestämmelser om sökande av ändring i utnämning till en tjänst finns i 59 § i statstjänstemannalagen (FvUB 8/2018 rd). I detta sammanhang hänvisar förvaltningsutskottet till grundlagsutskottets betänkande GrUB 6/2015 rd vad gäller närmare kriterier för rätten att söka ändring.

Inom förvaltningen är besvär ett viktigt rättsmedel i rättsskyddssystemet (se även 21 § i grundlagen). Förvaltningsbesvär får anföras på den grunden att ett beslut är lagstridigt, och den vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet har då besvär rätt. Ett av de viktigaste syftena med möjligheten att överklaga beslut är att ge parterna rättsskydd. Samtidigt kan beslutsprocessen i förvaltningen förbättras proaktivt av besvärsmöjligheten, likaså praxis för motivering av beslut.

I betänkande FvUB 8/2018 rd konstaterar förvaltningsutskottet att besvär rätt ger de sökande möjlighet att få lagligheten i ett utnämningsbeslut prövad av en förvaltningsdomstol. Ingen har subjektiv rätt att bli utnämnd till en tjänst. Varje sökande har ändå subjektiv rätt att bli bemött på lika och objektiva villkor när en tjänst ska tillsättas, också i själva processen. Bland de viktigaste rättigheterna för dem som söker en tjänst märks rätten att bli lika behandlad och jämlikt bedömd, rätten att få ansökan behandlad på behörigt sätt och enligt principerna för god förvaltning samt rätten att bli bedömd och jämförd utifrån kompetenskraven och de allmänna utnämningsprinciperna.

Betänkande FvUB 7/2019 rd

Enligt förslaget kan besvärsrätten dock inte utsträckas till beslut som fattats i plenum av riksdagen, som i enlighet med 2 § i grundlagen är det högsta statsorganet som utövar demokrati. Förvaltningsutskottet håller med talmanskonferensen och anser det motiverat att besvärsförbudet även i fortsättningen ska gälla utnämningsbeslut om det är riksdagens plenum som har utnämningsbehörighet i frågan. Begränsningen i besvärsrätten gäller således val av riksdagens generalsekreterare, generaldirektören för Statens revisionsverk och riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän.

Vidare får det inte anföras besvär över utnämningsbeslut som gäller tjänsteförhållandet för talmannens eller vice talmannens specialmedarbetare. Besvärsförbudet kan anses vara befogat med hänsyn till att innehavarna av dessa uppdrag enligt motiveringen delvis väljs ut på politiska grunder och förtroende är ett centralt kriterium.

Besvärsförbudet gäller också beslut vid utnämning för en viss tid av högst två år samt beslut som innebär att en tjänst eller ett tjänsteförhållande med stöd av lag tillsätts utan att ledigförklaras.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft tidigast den 1 januari 2020 eftersom lagen om rättegång i förvaltningsärenden träder i kraft då. Förvaltningsutskottet föreslår i ikraftträdandebestämmelsen att lagen ska träda i kraft den 1 mars 2020 för att verkställigheten ska hinna förberedas, bland annat utbildning i utnämningsfrågor ordnas.

Sammanfattning

Förvaltningsutskottet anser att lagförslaget behövs och fyller sitt syfte. Sammantaget tillstyrker utskottet lagförslaget utan ändring utom vad gäller ikraftträdandebestämmelsen och med framförda ståndpunkter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i talmanskonferensens förslag TKF 2/2019 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Betänkande FvUB 7/2019 rd

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) 7 § 4 mom., 38 § 1 och 2 mom. samt 63 a och 69 §,
av dem 38 § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 1190/2004 samt 63 a och 69 § sådana de lyder i lag 1681/2015, samt
fogas till lagen nya 49 a och 63 b § som följer:

7 §

En person som uppfyller behörighetsvillkoren kan utnämnas till en tjänst utan offentligt ansökningsförfarande på följande grunder:

- 1) en tjänst som inrättats i stället för ett tjänsteförhållande för viss tid som överstiger ett år kan första gången tillsättas utan att tjänsten förklaras ledig, om den tjänsteman som är anställd i tjänsteförhållandet för viss tid utnämns till tjänsten, eller
- 2) en tjänsteman som framgångsrikt skött tjänsten i ett tjänsteförhållande för viss tid utnämns till tjänsten.

38 §

Avgångsåldern är 68 år för tjänstemän som är födda 1957 eller tidigare, 69 år för tjänstemän som är födda 1958—1961 och 70 år för tjänstemän som är födda 1962 eller därefter.

Ett tjänsteförhållande upphör utan uppsägning eller annan åtgärd vars syfte är att tjänsteförhållandet ska upphöra, vid utgången av den månad under vilken tjänstemannen uppnår avgångsåldern, om inte tjänsteförhållandet med tjänstemannens samtycke förlängs med högst två år. Tjänsteförhållandet kan då förlängas trots vad som föreskrivs i 8 § 1 mom.

10 kap. Anställningsvillkor

49 a §

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

Ingående av ett karensavtal förutsätter att personen i sin tjänst, uppgift eller ställning har tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt

Betänkande FvUB 7/2019 rd

begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i ett nytt anställningsförhållande eller en ny verksamhet för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. Ett karensavtal utgör i de situationer som nämns ovan en förutsättning för utnämning eller övergång till en ny uppgift.

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

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

63 a §

En tjänsteman får överklaga beslut som arbetsgivaren fattar och som gäller tjänstemannen själv genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol i enlighet med lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Beslutet ska iaktas trots besvären om inte något annat sägs i beslutet eller domstolen beslutar något annat. Ett beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Besvären ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

Ett beslut får inte överklagas genom besvär om det gäller

- 1) tjänstledighet som är beroende av prövning, eller
- 2) förordnande till en uppgift, när tjänstemannen har gett sitt samtycke till förordnandet.

Om ett beslut som avses i 2 mom. 2 punkten innebär att placeringsorten för tjänsten ändras, får beslutet dock överklagas genom besvär.

63 b §

Den som sökt en tjänst får genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol överklaga ett beslut om utnämning till tjänsten eller tjänsteförhållandet på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Ett beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Besvären ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

Besvär över ett beslut om utnämning får dock inte anföras, om

- 1) det är riksdagens plenum som har utnämningsbehörighet,
- 2) beslutet gäller en utnämning för viss tid, högst två år,
- 3) tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras,
- 4) beslutet gäller tjänsteförhållandet för talmannens eller vice talmännens specialmedarbetare.

Ett beslut får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Utnämningsbeslut delges genom vanlig delgivning. Bestämmelser om vanlig delgivning finns i förvaltningslagen (434/2003) och bestämmelser om vanlig elektronisk delgivning dessutom i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).

Betänkande FvUB 7/2019 rd

69 §

En tjänsteman vid riksdagen anses ha avgått från sin tidigare tjänst vid den tidpunkt då han eller hon utnämns till en annan tjänst vid riksdagen eller till en annan statlig tjänst och utnämningens beslutet har vunnit laga kraft, om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag. Om det hör en provotid till den nya tjänsten, anses tjänstemannen ha avgått från sin tidigare tjänst vid riksdagen när provotiden har upphört, om inte det nya tjänsteförhållandet har upplösts under provotiden. Tjänstemannen är tjänstledig från sin tidigare tjänst vid riksdagen till dess att provotiden upphör i den nya statliga tjänsten eller nya tjänsten vid riksdagen.

Trots 1 mom. kan arbetsgivaren bevilja en tjänsteman tjänstledighet, om denne för viss tid utnämns till en annan statlig tjänst.

Om en tjänsteman som utnämns till en tjänst utnämns till en annan statlig tjänst och utnämningens beslutet inte har vunnit laga kraft, har tjänstemannen rätt till tjänstledighet från sin tidigare tjänst till dess att utnämningens beslutet har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den **1 mars 2020**. På sökande av ändring i ett utnämningens beslut som fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

På tjänstemän som uppnått avgångsåldern före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i **38 §** som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors 21.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.