

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och av 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 november 2011 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och av 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal (RP 95/2011 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 19/2011 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Äijälä och regeringsråd Tuomo Vainio, finansministeriet
- regeringsråd Tarja Kröger, arbets- och näringsministeriet
- jurist Pekka Pietinen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- jurist Päivi Ahonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- professor Kaarlo Tuori
- advokat Petteri Uoti.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- Kommunala arbetsmarknadsverket
- Finlands näringsliv.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår i statstjänstemannalagen bestämmelser om tjänstemännens ställning vid olika slags organisationsförändringar. Syftet med propositionen är att trygga kontinuiteten i tjänstemännens anställningsförhållanden vid organisationsförändringar. Specifieringen av vissa

tjänster i statsbudgeten föreslås bli slopad. Av denna ändring följer att även lagen om statens tjänstekollektivavtal behöver ändras. Dessutom föreslås vissa lagtekniska ändringar i statstjänstemannalagen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Regeringen föreslår att statstjänstemannalagen (750/1994) kompletteras med bestämmelser om tjänstemännens ställning vid olika slags organisationsförändringar. Propositionen har stor principiell betydelse, eftersom man för första gången går in för att permanent lagstifta om kontinuiteten i tjänstemännens anställningsförhållanden vid omstruktureringar. Hittills har bestämmelserna om överförda tjänstemäns ställning ingått i den lag gällande respektive omorganisering som beretts samtidigt som själva organisationsöversynen. I och med lagändringen vet personalen på förhand vilken dess rättsliga ställning är, vilket förbättrar tjänstemännens positioner och rättstrygghet.

I lagen föreslås också bestämmelser om överlåtelse av rörelse. Detta är en principiellt betydelsefull ändring med avseende på kontinuiteten i tjänstemännens anställningsförhållande och samordningen av personalens ställning. Bestämmelsen om överlåtelse av rörelse gäller fall där en funktionell del av den statliga verksamheten överlåts till en annan arbetsgivare, dvs. läggs utanför statsförvaltningen, och den del som överlåts förblir oförändrad eller likartad efter överlåtelsen. Syftet med bestämmelsen är att trygga personalens ställning vid överlåtelsen. Motsvarande bestämmelser om överlåtelse av rörelse finns i arbetsavtalslagen (55/2001) och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

I den nu aktuella propositionen föreslås inga bestämmelser om samarbete mellan arbetsgivaren och personalen i samband med överlåtelse av rörelse. Lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (725/1990) har regler för bl.a. samarbete om personella konsekvenser vid omorganiseringar inom statsförvaltningen. En total översyn av den statliga samarbetslagstiftningen rapporteras vara under beredning och då är det meningen att också fästa avseende vid överlåtelse av rörelse. Utskottet understryker att samarbetskriterierna också måste gälla vid överlåtelse av rörelse.

I propositionen föreslås vidare att de högsta tjänsterna vid ministerierna och en del tjänster inom utrikesförvaltningen plus tjänsterna som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium inte längre ska specificeras i statsbudgeten.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsutskottet att propositionen är behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av statstjänstemannalagen

5 a §. Paragrafen föreskriver om överföring av tjänster och tjänstemän vid omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen.

Enligt *4 mom.* tillämpas på tjänstemännens anställningsvillkor det som bestäms om villkoren i tjänstekollektivavtalet eller i lag. I motiven sägs det att det här är en allmän bestämmelse om hur tjänstemännens anställningsvillkor ska fastställas vid interna organisationsförändringar hos staten. Bestämmelsen ska följas vid framtida organisationsförändringar, förutsatt att det inte då krävs andra bestämmelser.

De allmänna anställningsvillkor som tillämpas på statstjänstemän ingår mestadels i de tjänstekollektivavtal på centralnivå som finansministeriet i egenskap av statens förhandlingsmyndighet har ingått med statens huvudavtalsorganisationer. De här avtalen tillämpas i regel på alla statliga ämbetsverk. Statstjänstemännens löner däremot baserar sig på preciserade ämbetsverkspecifika tjänstekollektivavtal där det avtalats om lönesystemet vid ämbetsverket.

I statens tjänste- och arbetskollektivavtal ges ett visst skydd vid organisationsförändringar. Det gäller fall då anställda i samband med en organisationsförändring övergår från ett ämbetsverk inom statsförvaltningen till ett annat direkt med stöd av lag och ämbetsverken tillämpar olika lönesystem. Sådana anställda behåller den lön

i euro som de hade vid övergångstidpunkten. Om det skulle gå så att kravnivån sjunker vid överföringen kompletteras den lägre lönen med ett lönetillägg. I det fall att ett lönesystem ännu inte har införts vid det mottagande ämbetsverket, kan arbetsgivaren ändra lönen vid övergångstidpunkten med iakttagande av de arbetsrättsliga bestämmelserna och principerna. Det ovan relaterade motsvarar det som föreskrivs i tidigare ämbetsverksspecifika omstruktureringslagar.

Skyddet kompletteras av dels avtalet på centralnivå som garanterar tjänstemän rätt att under 24 månader efter övergången få minst den månadslön som de hade vid det överlåtande ämbetsverket, dels den bestämmelse som tas in i ämbetsverksspecifika avtal med stöd av avtalet på centralnivå och som garanterar ett 18 månaders ovillkorligt skydd från den dag då avtalet om ett nytt lönesystem trädde i kraft. Inom statsförvaltningen gäller också allmänt bestämmelsen i avtalet på centralnivå som ger en person rätt att under 24 månader bibehålla sin lön enligt den tidigare kravnivån utan avdrag om arbetsgivaren tagit initiativ till en sådan ändring av uppgifterna som medför att kravnivån sjunker.

I motiven (s. 9—10) nämns bestämmelsen i tjänste- och kollektivavtalet på centralnivå som föreskriver att nya lönesystem såvitt möjligt ska förhandlas fram redan innan organisationsförändringen träder i kraft. Enligt information till utskottet har bestämmelserna om detta förfarande och om tryggnad av lönerna vid omstruktureringar tagits med i statens kollektivavtal för 2012—2014.

Det föreslagna förfarandet i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om lönetrygghet i det centrala statliga tjänstekollektivavtalet leder enligt utskottet till att de statsanställda garanteras en enhetlig trygghet vid omorganiseringar hos staten och blir därmed likabehandlade. Bestämmelserna gäller även personer i arbetsavtalsförhållande. Utskottet tillstyrker sålunda bestämmelserna i föreslagen form.

5 c §. Enligt 2 mom. ska vid omorganiseringar hos staten de högsta tjänsterna vid ministerierna och tjänsterna som chef för ett ämbetsverk som

lyder direkt under ett ministerium alltid tillsätts genom ett offentligt anmälningförfarande, "om inte något annat föreskrivs särskilt". Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att förslaget till bestämmelse inte i sig ser ut att avse delegering av lagstiftningsmakt, men de facto är tanken av motiven att döma (se s. 10—11) att man med stöd av 7 § 3 mom. i statstjänstemannaförordningen (971/1994) ska kunna göra undantag från det tillsättningsförfarande som anges i lagen. Om man fortsatt vill bevara den här möjligheten till undantag i förordningen, bör 5 c § 2 mom., av de skäl som nämns i 80 § 1 mom. i grundlagen, ändras så att det medger ett tillräckligt noggrant avgränsat undantag från bemyndigandet att utfärda förordning (se t.ex. GrUU 20/2004 rd, GrUU 14/2006 rd). Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I dagsläget uppges behov av undantag i förordningen i fråga om de i 2 mom. nämnda högsta tjänsterna förekomma inom utrikesförvaltningen och försvarsmakten. Till följd av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 2 mom. för det första ska preciseras med att undantag för huvudregeln ska regleras i lag. Vidare föreslår utskottet en specialbestämmelse för utrikesförvaltningen och försvarsmakten gällande de tjänster som avses i 2 mom. Enligt den kan tjänsterna i samband med omstruktureringar tillsättas utan offentligt anmälningförfarande, om tjänstetillsättningsförfarandena inom respektive förvaltningar undantagsvis kräver det. Närmare bestämmelser om tillsättningsförfarandet kan då utfärdas genom förordning av statsrådet.

Grundlagsutskottet säger också att det med tanke på bestämmelserna om tillsättande av statliga tjänster överlag är motiverat att huvudregeln vid tjänstetillsättning, nämligen att tjänster ska ledigförklaras, anges i lag och inte i förordning som nu. Förvaltningsutskottet skyndar på en översyn av statstjänstemannalagstiftningen som tar fasta på grundlagsutskottets påpekande. I det sammanhanget bör det undersökas om lagstiftningen i övrigt behöver ändras på denna punkt.

5 e §. I paragrafen ingår en definition på överlåtelse av rörelse. Enligt förslaget avses med överlåtelse av rörelse överlåtelse av en funktionell del av den statliga verksamheten till en annan arbetsgivare, om den del som överläts förblir oförändrad eller likartad efter överlåtelsen. Tanken har enligt propositionen varit att definitionen ska motsvara definitionen i arbetsavtalslagen, även om lydelsen inte är exakt densamma som i den lagen. Den avvikande lydelsen är motiverad för det handlar om reglering av funktioner inom den offentliga förvaltningen och inte om ändringar i företagsverksamheten.

I tolkningen av arbetsavtalslagens bestämmelse om överlåtelse av rörelse måste hänsyn tas till direktiven på området och EU-rättspraxis. Eftersom avsikten är att den föreslagna bestämmelsen ska motsvara bestämmelsen i arbetsavtalslagen, blir de nämnda tolkningskällorna tillämpliga också vid tolkningen av begreppet överlåtelse av näring.

Bestämmelsen om överlåtelse av rörelse anger inte när och av vilken anledning en funktion överläts. Kriterierna för rörelseöverlåtelse bestäms separat utifrån annan lagstiftning. Bestämmelsen saknar därmed också relevans för i vilka situationer och på vilka grunder offentliga förvaltningsuppgifter kan överföras på andra än myndigheter. Den har inte heller något att göra med hur kommunerna kan påföras eller fråntas uppgifter. Den frågan regleras i grundlagens 121 § och kommunallagens 2 §.

Bestämmelsen om överlåtelse av rörelse lägger fast tjänstemännens ställning när funktioner överförs till en annan arbetsgivare och överlåtelsen uppfyller definitionen på överlåtelse av rörelse. Om det bestäms i lag om överlåtelse av verksamhet, kan det självfallet också bestämmas om exempelvis personalens ställning på ett från den föreslagna paragrafen avvikande sätt. Å andra sidan kan i en lag om överflyttning av verksamhet personalens ställning anpassas efter respektive överlåtelsesituation, om bestämmelsen om överlåtelse av rörelse inte är tillämplig på det aktuella fallet.

I första meningen i 2 mom. anges till en sådan organisation verksamheten kan överlätas.

Enligt grundlagsutskottet förefaller bestämmelsen ange en allmän befogenhet för att helt enligt fri prövning överlåta en funktionell del av den statliga verksamheten exempelvis till en privaträttslig sammanslutning. Inte minst när en rörelse överläts till någon annan än en myndighet bestäms förutsättningar och närmare villkor utifrån 124 § i grundlagen. Följaktligen bör bestämmelsen om befogenheten att överföra en uppgift strykas i 1 mom. Grundlagsutskottet menar att bestämmelsen med tanke på saksammanhanget inte annars heller behövs i tjänstemannalagen, eftersom den reglerar tjänstemännens ställning. En ändring är enligt utlåtandet ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I andra meningen i 2 mom. sägs att "tjänstemännen övergår i förvärvarens tjänst till anställning i arbetsavtalsförhållande, eller om förvärvaren så bestämmer, till anställning i tjänsteförhållande". Grundlagsutskottets uppfattning är att det inte kan vara förvärvaren som bestämmer anställningsförhållandets art t.ex. när uppgifter som innebär utövning av offentlig makt överförs från staten till kommunerna eller självständiga offentligrättsliga inrättningar. Det måste föreskrivas om det i lag i varje enskilt fall (jfr GrUU 11/2009 rd). Bestämmelsen måste följaktligen ändras. Utan den ändringen kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att hela 2 mom. stryks. Därmed återstår i paragrafen endast det första momentet.

5 f §. Det spelar en viss roll för de överflyttade tjänstemännens ställning om de övergår till anställning i arbetsavtalsförhållande eller tjänsteförhållande hos förvärvaren (jfr även GrUU 11/2009 rd). Om den funktionella delen överläts till en privaträttslig arbetsgivare, övergår personalen hos denne till anställning i arbetsavtalsförhållande. Om den funktionella delen överläts till en kommun, samkommun, offentligrättslig inrättning eller offentligrättslig stiftelse kan både tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande komma i fråga beroende på uppgifternas karak-

tär. När tjänsteförhållande används bestäms enligt annan lagstiftning, antingen gällande eller ny specifik lagstiftning. I bl.a. 44 § i kommunallagen (365/1995) finns det bestämmelser om när uppgifter sköts i tjänsteförhållande hos en kommun eller samkommun.

Enligt det föreslagna 5 f § 1 mom. övergår de rättigheter och skyldigheter visavi tjänsteförhållandena som arbetsgivaren har vid överlåtelse-tidpunkten till förvärvaren när rörelsen överläts. Det betyder att tjänstemännen automatiskt övergår från anställning hos överlåtaren till anställning hos förvärvaren, och att deras anställningsvillkor förblir oförändrade trots överlåtelsen.

Enligt andra meningen i samma moment gäller övergången av rättigheter och skyldigheter emellertid inte de rättigheter och skyldigheter som uttryckligen följer av ett tjänsteförhållande och som inte är utmärkande för ett arbetsavtalsförhållande. Motiven nämner som exempel kontinuitetsprincipen i statstjänstemannalagens 55 §. Av lydelsen kan man dra den slutsatsen att meningen inte varit att bestämmelsen ska gälla alla överlåtelser utan endast dem där en tjänsteman övergår till anställning i arbetsavtalsförhållande hos förvärvaren. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras till denna del.

I hänvisningen i första meningen i 1 mom. behöver göras den lagtekniska korrigeringen att här avses hela 5 e §, detta som en följd av de ändringar utskottet föreslår ovan. Dessutom är hänvisningen till 5 e § i den andra meningen onödig.

29 a §. Enligt 1 mom. får förvärvaren inte säga upp en tjänstemans anställningsförhållande enbart på grund av överlåtelse av rörelse som avses i 5 e §. När rörelsen överlåtits handlar det inte längre om en tjänsteman, och därför föreslår utskottet att ordet tjänsteman stryks i momentet.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om en tjänstemans uppsägningsrätt när staten överlåter en rörelse. Eftersom uttrycket "funktionell del" används i definitionen på överlåtelse av rörelse i den föreslagna 5 e §, bör samma begrepp för

konsekvensens skull användas även i 29 a § 2 mom.

32 §. Paragrafens 1 mom. föreskriver om skyldigheten för ett ämbetsverk att återanställa en tjänsteman. Skyldigheten går i korthet ut på att om en tjänsteman har sagts upp av andra skäl än sådana som beror på honom eller henne och ämbetsverket 24 månader efter uppsägningen behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter, ska ämbetsverket hos den lokala arbetskraftsmyndigheten ta reda på om tidigare tjänstemän söker arbete genom denna myndighets förmedling. Om så är fallet, ska ämbetsverket i första hand erbjuda dessa tjänstemän uppgifter eller tjänster. Regeringen föreslår i propositionen endast några smärre tekniska ändringar i den gällande lagen. Därtill föreslår utskottet i konsekvensens namn att ordet "arbetsgivaren" i momentets andra mening byts ut mot "ämbetsverket".

Paragrafens 2 mom. handlar om förvärvarens återanställningsskyldighet. Enligt momentet gäller skyldigheten enligt 1 mom. förvärvare enligt 5 e § under nio månader från utgången av uppsägningstiden, om överlåtaren har sagt upp en tjänsteman före överlåtelse-tidpunkten. Denna skyldighet skiljer sig tidsmässigt från skyldigheten i 1 mom. Utskottet anser det dock rationellt att återanställningsskyldigheten i statstjänstemannalagen är lika lång i rörelseöverlåtelsefall som förvärvarens återanställningsskyldighet i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare, dvs. nio månader. Utskottet tillstyrker alltså regeringens förslag.

I 3 mom. regleras arbetsgivarens skadeståndsskyldighet i det fall att arbetsgivaren försummar skyldigheten i 1 mom. Skadeståndsskyldigheten gäller också förvärvaren i fall som avses i 2 mom. Utskottet föreslår för tydlighetens skull att 3 mom. även förses med en hänvisning till 2 mom.

Ingressen. I propositionen föreslås ingen rubrik för 5 f § vilket enligt uppgift är helt avsiktligt. Utskottet föreslår att ingressen korrigeras utifrån detta.

Utskottets förslag till beslut
Riksdagen

godkänner lagförslag 1 med ändringar
(Utskottets ändringsförslag).

godkänner lagförslag 2 utan ändringar
och

1.

Lag **om ändring av statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i statstjänstemannalagen (750/1994) 4 § 2 mom. 2, 3 och 5 punkten, sådana de lyder i lag 593/2005,
ändras rubriken för 2 kap., 5 § 1 och 2 mom. samt 32 §, av dem 5 § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 1188/2004 och 32 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 281/2000, samt
fogas till 1 § ett nytt 3 mom. samt till lagen nya mellanrubriker före 4 och 5 §, nya 5 a—5 d § och en ny mellanrubrik före dem, nya 5 e och 5 f § och en ny mellanrubrik före (*utesl.*) dem och en ny 29 a § som följer:

1 §
(Som i RP)

2 kap.

Tjänsteregleringar

Inrättande, indragning och ändring av tjänster

4 §

Överföring av tjänster

5 §
(Som i RP)

Omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen

5 a och 5 b §
(Som i RP)

5 c §
(1 mom. som i RP)

Nya tjänster som kanslichef, statssekreterare som kanslichef, understatssekreterare eller avdelningschef vid ett ministerium, eller motsvarande tjänster, likaså tjänsterna som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium ska dock (*utesl.*) tillsättas genom ett offentligt anmälningförfarande, om inte något annat föreskrivs särskilt genom lag. I samband med omstruktureringar kan dock dessa tjänster inom utrikesförvaltningen och försvarsmakten tillsättas utan offentligt anmälningförfarande, om tjänstetillsättningsförfarandena inom respektive förvaltningar undantagsvis kräver det. Närmare bestämmelser om tillsättningsförfarandet kan då utfärdas genom förordning av statsrådet.

5 d §
(Som i RP)

Överlåtelse av rörelse

5 e §
(1 mom. som i RP)
(2 mom. *utesl.*)

5 f §

Vid sådan överlåtelse som avses i 5 e § (*utesl.*) övergår de rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning av de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen på förvärvaren. *Detta gäller dock inte de rättigheter och skyldigheter som uttryckligen följer av ett tjänsteförhållande och som inte är utmärkande för ett arbetsavtalsförhållande när en tjänsteman övergår till anställning i arbetsavtalsförhållande hos förvärvaren.*

(2 och 3 mom. som i RP)

29 a §

Den som vid en överlåtelse av rörelse som avses i 5 e § förvärvar rörelsen får inte säga upp ett anställningsförhållande enbart på grund av överlåtelsen.

När staten överlåter en *funktionell del av verksamheten* på det sätt som föreskrivs i 5 e § får en tjänsteman utan att iaktta den uppsägningstid som annars ska tillämpas i hans eller hennes tjänsteförhållande och oberoende av tjänsteförhållandets längd säga upp tjänsteförhållandet så att det upphör på dagen för överlåtelsen, om arbetsgivaren eller den nya innehavaren av rörelsen har underrättat arbetstagaren om överlåtelsen senast en månad före dagen för överlåtelsen. Om tjänstemannen har underrättats om överlåtelsen senare, får han eller hon

säga upp sitt anställningsförhållande så att det upphör på dagen för överlåtelsen eller senare, dock senast inom en månad från underrättelsen.

32 §

Om en tjänsteman har sagts upp av andra skäl än sådana som beror på tjänstemannen, och det ämbetsverk där tjänstemannen sagts upp inom 24 månader från utgången av uppsägningstiden behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter, ska ämbetsverket hos den lokala 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.

(2 mom. som i RP)

En arbetsgivare som uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar den skyldighet som avses i 1 *eller* 2 mom. ska ersätta tjänstemannen den skada som på så sätt uppkommit.

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

FvUB 8/2011 rd — RP 95/2011 rd

Helsingfors den 9 december 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Halla-aho /saf
medl. Heikki Autto /saml (delvis)
Rakel Hiltunen /sd (delvis)
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Pirkko Mattila /saf
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml (delvis)
Markku Mäntymaa /saml
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.