

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2011 rd

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

Till förvaltningsutskottet

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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Outi Suviranta.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att statstjänstemannalagen kompletteras med bestämmelser om tjänstemännens ställning vid olika slags organisationsförändringar. Syftet med propositionen är att trygga kontinuiteten i tjänstemännens anställningsförhållanden vid organisationsförändringar. Enligt förslaget ska specificeringen av vissa tjäns-

ter i statsbudgeten slopas. Till följd av denna ändring föreslås det ändringar även i lagen om statens tjänstekollektivavtal. Dessutom föreslås vissa lagtekniska ändringar i statstjänstemannalagen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Statsförvaltningens interna omorganiseringar

I grundlagens 80 § 1 mom. står att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och

skyldigheter måste utfärdas genom lag. I förarbetena till grundlagen konstateras det att bestämmelserna också ska täcka in grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd, s. 132/I). Enligt 5 a § i förslaget om tjänsteman-

nalagen överförs tjänster och förflyttas de tjänstemän som utnämns till tjänsterna till det nya ämbetsverket när statsförvaltningen omorganiseras internt. På tjänstemännens anställningsvillkor tillämpas dessutom vad som bestäms om dem i tjänstekollektivavtal eller i lag. Bestämmelserna om tjänstemännens rättsliga ställning uppfyller i dessa delar kraven i 80 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har också beaktat att det föreskrivs särskilt om förflyttning av en domare till en annan tjänst i grundlagen och 47 § i stats-tjänstemannalagen.

Med stöd av 5 a § skulle en tjänst kunna överföras utan tjänstemännens samtycke bara inom eller till tjänstemannens pendlingsregion. Bestämmelsen har betydelse för tjänstemannens rätt att välja sin bostadsort som är tryggad i 9 § 1 mom. i grundlagen. Pendlingsregionen är emellertid definierad på ett sådant sätt i 5 a § 3 mom. att den inte kan ses som ett problem ur grundlagssynvinkel (se t.ex. GrUU 3/2000 rd, GrUU 51/2006 rd och GrUU 11/2010 rd).

Enligt 5 c § 2 mom. i förslaget ska ledande tjänster vid ett ministerium och tjänsterna som chef för ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium i samband med statsförvaltningens interna omorganiseringar alltid tillsättas genom ett offentligt anmälningsförfarande, "om inte något annat föreskrivs särskilt". Förslaget till bestämmelse ser inte i sig 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. i förslaget om tjänstemannalagen, 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. Med tanke på bestämmelserna om tillsättande av statliga tjänster är det över lag motiverat att huvudregeln vid tjänstetillsättning, nämligen att tjäns-

ter ska ledigförklaras, anges i lag och inte i förordning som nu.

Överlåtelse av rörelse

I 5 e § 2 mom. om överlåtelse av rörelse föreskrivs mycket vagt om överlåtelse av statliga funktioner till andra arbetsgivare utanför den statliga förvaltningen. Bestämmelsen förefaller ange en allmän befogenhet för att helt enligt fri prövning överlåta en funktionell del av den statliga verksamheten till exempel till en privaträttslig sammanslutning.

Inte minst när en rörelse överlåts 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. Utskottet menar att bestämmelsen med tanke på saksammanhanget inte annars heller behövs i tjänstemannalagen, eftersom den reglerar tjänstemännens ställning.

I sista meningen i 5 e § 2 mom. sägs att "tjänstemännen övergår i förvärvarens tjänst till anställning i arbetsavtalsförhållande, eller om förvärvaren så bestämmer, till anställning i tjänsteförhållande". Utskottets uppfattning är att det inte kan vara förvärvaren som bestämmer anställningsförhållandets art till exempel när uppgifter som innebär utövning av offentlig makt överförs från staten till kommunerna eller självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar. Det måste föreskrivas om det i lag i varje enskilt fall (jfr GrUU 11/2009 rd). Bestämmelsen måste därför ändras till exempel på följande sätt: "Vid överlåtelse av rörelse övergår tjänstemännen i förvärvarens tjänst i enlighet med vad som föreskrivs särskilt i lag". Båda ändringarna i 5 e § 2 mom. är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Tjänster som specificeras i budgeten

Enligt den föreslagna 4 § ska de ledande tjänsterna vid ministerierna och cheftjänsterna vid ämbetsverk direkt under ministerierna fräntas sin status som specificerade tjänster. Specificeringen av enskilda tjänster spelar allmänt taget en mindre roll än tidigare, eftersom riksdagen i

samband med budgetbehandlingen bestämmer mer generellt om finansieringen av ämbetsverkens verksamhet. Det föreskrivs i lag om inrättande och nedläggning av ministerier och ämbetsverk som lyder under dem, vilket garanterar riksdagen ett visst medinflytande. Sett ur denna synvinkel försämrar ett bortfall av specificerade tjänster inte nämnvärt riksdagens möjligheter att styra förvaltningen, även om styrningen av till exempel ministeriernas interna struktur uteslutande grundar sig på att de ledande tjänsterna är specificerade.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis tagit upp frågan om specificerade tjänster. När Människorättscentret inrättades föreslog grundlagsutskottet att förteckningen över specificerade tjänster i riksdagen kompletteras med tjänsten som direktör för Människorättscentret (GrUB 12/2010 rd). När arbets- och näringsministeriet inrättades föreskrevs det med grundlagsutskottets medverkan undantagsvis genom

lag om inrättande och indragning av specificerade tjänster, för budgetförfarandet medgav inte att tjänster vid det nya ministeriet började tillsättas innan ministeriet inledde sin verksamhet (GrUB 5/2007 rd).

Så vitt utskottet kan se finns det inga författningsrättsliga hinder för att godkänna förslaget. Specificeringsskyldigheten kommer fortfarande att omfatta bland annat domartjänster och centrala tjänster inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 5 c § 2 mom. och 5 e § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 30 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Simo Rundgren /cent
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.