

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 64/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om kommunala tjänsteinnehavare och lag om ändring av kommunallagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 oktober 2002 en proposition med förslag till lag om kommunala tjänsteinnehavare och lag om ändring av kommunallagen (RP 196/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Minna-Liisa Rinne, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- doktor i administrativa vetenskaper Eija Mäkinen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om kommunala tjänsteinnehavare. Lagförslaget innehåller bestämmelser om de kommunala tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Den nya lagen skall ersätta bestämmelserna i den nuvarande lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet, i kommunallagens 6 kap. och i de kommunala tjänstestadgor som utfärdats med stöd av kommunallagen. Ambitionen är att utfärda heltäckande bestämmelser om de kommunala tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning i en och samma författning med särskild hänsyn till grundlagens krav på författningsnivå. I propositionen ingår också ett förslag till lag om ändring av kommunallagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft sex månader efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Regeringen behandlar i motiveringen till lagstiftningsordning frågan om överföring av lagstiftningsmakt och offentliga förvaltningsuppgifter, kommunalt självstyre, personlig frihet och integritet, frihet att välja bostadsort och avtalsfrihet. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom lagförslagen gäller centrala tjänstemannarättsliga frågor och frågor kring individens rättsliga ställning, anser regeringen det önskvärt att grundlagsutskottet yttrar sig om propositionen i samband med riksdagsbehandlingen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår att alla bestämmelser av vikt gällande de kommunala tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning skall sammanföras i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Samtidigt stryks i kommunallagen den bestämmelse som för närvarande ger kommunerna rätt att i tjänstestadgor meddela bestämmelser om en rad anställningsvillkor för kommunala tjänsteinnehavare.

Med utgångspunkt i grundlagens 80 § 1 mom. och förarbetena till det har grundlagsutskottet ansett det helt klart att grunderna för också de kommunala tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning skall regleras heltäckande genom lag. Förslaget att lyfta upp bestämmelserna om de kommunala tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning till lagnivå är uppbyggt utifrån denna plattform. En tjänstestadga kan bara komplettera lagen. Å andra sidan har utskottet med hänsyn till aspekterna kring den i grundlagens 121 § garanterade självstyrelsen för kommunens invånare ansett att kommunerna genom lag kan tillföras behörighet att utfärda tjänstestadgor i något större omfattning än statliga myndigheter kan bemyndigas att utfärda rättsnormer enligt 80 § 2 mom. grundlagen. Den kommunala självstyrelsen utgör dock ingen grund för en extensiv tolkning av kravet i 80 § 1 mom. i grundlagen att föreskriva om individens rättigheter och skyldigheter genom lag (GrUU 3/2000 rd, s. 3). Förslaget att avskaffa det kommunala tjänstestadgorna utgör följaktligen inget problem med avseende på grundlagens 121 §.

Lagen om kommunala tjänsteinnehavare tillämpas enligt 1 § 1 mom. på kommunala tjänsteinnehavare¹, om inte något annat bestäms i någon annan lag eller avtalas med stöd av lagen om

kommunala tjänstekollektivavtal. Subsidiaritetsklausulen i lagens bestämmelse om tillämpningsområde är inte helt specifik när det gäller förhållandet lag kontra tjänstekollektivavtal, något som inte är helt problemfritt ur grundlagsynvinkel (GrUU 41/2000 rd). Meningen är dock inte att bredda spektret av ärenden som får avtalas genom tjänstekollektivavtal utan endast att hänvisa till tjänstekollektivavtal som ingåtts med stöd av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och inom ramen för de begränsningar som anges i lagen. Om saken förstås på detta sätt påverkar bestämmelsen inte lagstiftningsordningen. För tydlighetens skull bör bestämmelsen enligt utskottets mening ändras, t.ex. genom att klausulen om tjänstekollektivavtalets prioritet stryks i 1 mom. och att i 1 § i stället skrivs in att det bestäms särskilt om tjänstekollektivavtal. Då är det ett odiskutabelt faktum att det kommunala tjänstekollektivavtalets räckvidd följer av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal.

Utredningar och uppgifter om hälsotillstånd

Villkor för anställning i tjänsteförhållande är enligt det föreslagna 7 § 1 mom. att personen i fråga till myndigheten lämnar upplysningar om sina förutsättningar att sköta uppgiften med hänsyn till hälsan och dessutom vid behov deltar i kontroller och undersökningar som utförs i syfte att utreda saken. Myndigheten kan dock med stöd av 2 mom. av grundad anledning besluta att utredning inte krävs. I 3 mom. föreskrivs att beslutet om anställning i ett tjänsteförhållande kan vara villkorligt, om en utredning om hälsotillståndet inte är tillgänglig när personen anställs.

En persons skyldighet att lämna uppgifter om sitt hälsotillstånd innebär ett ingrepp i det skydd för privatliv och personuppgifter som 10 § 1 mom. i grundlagen garanterar. Uppgifter om en persons hälsa är känsliga uppgifter som omfattas av förbudet mot behandling i 11 § i personuppgiftslagen. Grundlagsutskottet har ansett att det berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter att behandling av känsliga uppgifter tillåts (GrUU 25/1998 rd, s. 3, GrUU 21/2001 rd, s. 3

¹ I praktiken tillämpas lagen inte bara på kommunala tjänsteinnehavare utan också på kommuner och samkommuner samt generellt på kommunala tjänsteförhållanden. Bestämmelsens betydelse bör rimligen ännu övervägas.

andra spalten, GrUU 9/2002 rd, s. 2 första spalten). Den föreslagna skyldigheten är konstitutionellt relevant också av den anledningen att ingen enligt diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom. utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av hälsotillstånd.

Skyldigheten att delta i hälsokontroller och undersökningar inkräktar på den personliga integritet som garanteras i 7 § grundlagen. En obligatorisk hälsokontroll kringsskrar också en persons självbestämmanderätt, en rätt som i konstitutionellt hänseende är förankrad i grundlagens bestämmelse om personlig frihet och skydd för privatlivet (GrUU 39/2001 rd, s. 2 första spalten).

Bakom de föreslagna bestämmelserna kan skönjas godtagbara grunder som har med arbetsgivarens och andras rättigheter att göra, även om de inte sägs ut i propositionen. I motiveringen hänvisas bara till den gällande mallen för tjänsttestadga. Med hänsyn till den proportionalitetsprincip som gäller för bestämmelser som ingriper i individens grundläggande fri- och rättigheter är det problematiskt att skyldigheten att lämna hälsouppgifter och delta i kontroller enligt huvudregeln gäller alla som anställs i tjänsteförhållande, oavsett om uppgifterna behövs eller inte. Myndigheten får göra avsteg från denna huvudregel bara av grundad anledning. På denna punkt går bestämmelserna längre än 8 b § i statstjänstemannalagen. Upplysningar om hälsan behöver nämligen enligt sistnämnda paragraf lämnas bara om myndigheten begär det. Regleringen i statstjänstemannalagen harmonierar bättre med hela uppsättningen av grundläggande fri- och rättigheter. Utskottet vill understryka att det i konstitutionellt avseende är betydelsefullt att en begäran om upplysningar om hälsotillståndet är grundad t.ex. till följd av särskilda krav som ställs på tjänsteinnehavaren.

De föreslagna bestämmelserna om hälsokontroller och lämnande av hälsoupplysningar i 19 § uppfyller i allt väsentligt de krav grundlagsutskottet ställt i praktiken (GrUU 39/2001 rd, s. 2). Första meningen i 1 mom. bör emellertid kompletteras genom att skyldigheten att lämna de

uppgifter som avses i momentet kopplas samman med nödvändighetsvillkoret.

Rättegångskostnader

I 53 § föreskrivs om ersättning för rättegångskostnader. En tjänsteinnehavare som anförst kommunalbesvär skall enligt 1 mom. på begäran åläggas att ersätta arbetsgivarens skäligen rättegångskostnader, om besvären gäller en i lagförslaget avsedd sak och besvären inte godkänns. Men i 2 mom. sägs det att rättegångskostnader inte behöver ersättas, om besvären gäller anställning i en tjänst eller om ärendet rättsligt varit oklart eller det i övrigt med hänsyn till sakens natur eller omständigheter skall anses vara oskäligt att ersätta rättegångskostnaderna. När det gäller arbetsgivarens ersättningsskyldighet tillämpas däremot 74 § i förvaltningsprocesslagen. Där åläggs arbetsgivaren att ersätta en annan parts rättegångskostnader helt eller delvis, om det särskilt med beaktande av avgörandet i ärendet är oskäligt att denne själv får bära sina rättegångskostnader.

Var och en har enligt 21 § 1 mom. i grundlagen rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall sökas genom lag.

En reglering av skyldigheten att ersätta rättegångskostnaderna är viktig för att den som saken gäller de fakto skall ha möjlighet och förutsättningar att tillgodogöra sig de rättigheter som ingår i garantierna för individens rättsskydd. Bestämmelser med huvudregeln att den vars besvär förkastats blir ersättningsskyldig bidrar inte till att de grundläggande fri- och rättigheterna blir tillgodosedda inom förvaltningsrättsskipningen. En sådan reglering avviker från de bestämmelser som vanligen tillämpas i förvaltningsprocessen. Enligt dessa får nämligen en enskild part inte åläggas att ersätta en offentlig parts rättegångskostnader, om inte den enskilda parten har framfört ett uppenbart ogrundat yrkande.

Bakom förslaget ligger ambitionen att bestämmelserna om tvister gällande tjänsteförhållanden och arbetsförhållanden skall vara likartade och att onödiga rättegångar skall undvikas, eftersom ogrundade besvär sysselsätter såväl kommuner som domstolar. Med tanke på komplexet av grundläggande fri- och rättigheter är varken en minskad arbetsbörda för myndigheterna eller undvikande av förmodade onödiga rättegångar ett godtagbart regleringsmål. Strävan till likabehandling är däremot det. Med tanke på denna ambition är det dock problematiskt att särbehandla rättegångsparterna i fråga om ersättning av kostnaderna så att den svagare parten i tjänsteförhållandet enligt huvudregeln är ersättningsskyldig medan arbetsgivarens skyldighet är beroende av prövning. Bestämmelserna balanseras upp av 53 § 2 mom. om de fall då en tjänsteinnehavare inte åläggs att ersätta sin arbetsgivares rättegångskostnader.

Bestämmelserna om tjänsteinnehavares ersättningsskyldighet tillämpas också på personer som skall anses ha anfört besvär i tjänsteinnehavares ställe. En sådan här situation uppstår enligt motiveringen t.ex. när den ändringssökande är förtroende man i den fackorganisation som representerar tjänsteinnehavaren eller en funktionär i organisationen. Tanken är att förvaltningsprocesslagens bestämmelser skall vara tillämpliga när det gäller ersättningsskyldighet för kommunmedlemmar som anfört kommunalbesvär. Mot bakgrunden av denna tanke är den föreslagna bestämmelsen om en annan persons ersättningsskyldighet vanskligt oklar, eftersom bestämmelsen gäller var och en som "skall anses" ha anfört besvär i tjänsteinnehavarens ställe.

På grundval av det ovan anförda rimmar 53 § 1 mom. om ersättande av rättegångskostnader illa med grundlagens 21 § om individens rättsskydd. Lagförslaget bör enligt utskottet absolut ändras så att 74 § i förvaltningsprocesslagen skall gälla som huvudregel i fråga om ersättning för rättegångskostnader. Däremot finns det inget hinder, menar utskottet, för att med avvikelse från 74 § 3 mom. i förvaltningsprocesslagen begränsa en tjänsteinnehavares ersättningsskyldig-

het på det sätt som föreslagits i 53 § 2 mom. i lagförslaget.

Andra faktorer

Grunderna för skiljande från arbete. Grundlagens 18 § 3 mom. säger att ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund. Med hänsyn till detta utgör lagförslagets bestämmelser om uppsägningsgrunder (34, 35 och 37 §), upplösning av ett tjänsteförhållande (41 §), permitteringsgrunder (30 §), avstängning från tjänsteutövningen (47 §) och prövotid (8 §) inget problem (GrUU 11/1996 rd, GrUU 41/2000 rd, s. 7).

Undantag från behörighetsvillkor. En person kan anställas i tjänsteförhållande för viss tid oberoende av de särskilda behörighetsvillkoren, om kommunen med stöd av 6 § 2 mom. av särskilda skäl beslutar något annat i enskilda fall. Den självstyrelse grundlagens 121 § garanterar kommunens invånare ger kommunerna rätt fria händer att avvika från lagbestämmelser som denna. Enligt motiveringen kunde lagens krav åsidosättas exempelvis när tjänsteuppgifterna absolut måste skötas men bristen på arbetskraft gör att det inte går att för ett tjänsteförhållande för viss tid få en person som uppfyller behörighetsvillkoren. Med denna inskränkta tolkning och tillämpning utgör bestämmelsen inte något problem från konstitutionell synpunkt.

Föreningsfrihet. I 54 § finns regler för tjänsteinnehavares föreningsfrihet. I den föreningsfrihet som befästs genom grundlagens 13 § 2 mom. ingår bl.a. rätten att bilda föreningar. Med hänsyn till detta har i förslaget helt obefogat använts kriteriet "tillåten", ett kriterium som bör strykas i texten (GrUU 41/2000 rd, s. 8 första spalten).

Ombildande av tjänsteförhållande till arbetsförhållande. Arbetsgivaren kan enligt den föreslagna 46 § i kommunallagen ombilda ett tjänsteförhållande till arbetsförhållande, om utövande av offentlig makt inte ingår i tjänstens uppgifter och arbetsgivaren har erbjudit tjänsteinnehavaren en uppgift i arbetsförhållande på minst samma anställningsvillkor som för tjänsteförhållan-

det och gett tjänsteinnehavaren skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet. Detta innebär att arbetsförhållandet uppstår genom ett ensidigt beslut av arbetsgivaren och inte genom ett avtal mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Grundlagen ger inte något direkt stöd för att ett tjänsteförhållande eller något annat anställningsförhållande skall bibehållas oförändrat vad förhållandets art beträffar. Däremot garanterar exempelvis grundlagens 18 § 3 mom. anställningsförhållandets varaktighet. Ur denna synvinkel utgör förslaget inget problem. Det finns godtagbara grunder att inkräkta på avtalsfriheten eftersom det handlar om att trygga anställningsförhållandets varaktighet. Bestämmelser-

na är tillräckligt exakta och korrekta med avseende på proportionaliteten. Det väsentliga är att det ursprungliga anställningsförhållandets villkor inte försämras genom att tjänsteförhållandet ombildas till arbetsförhållande. För tydlighetens skull är det dock motiverat att komplettera den sista meningen i 46 § så att tjänsteförhållandet genom det i paragrafen nämnda erbjudandet omvandlas till arbetsförhållande.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 7 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Marjukka Karttunen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.