

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till stats-
tjänstemannalag och lag om ändring av lagen om statens tjänste-
kollektivavtal**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en ny stats-tjänstemannalag stiftas. Genom den föreslagna lagen upphävs den statstjänstemannalag som trädde i kraft vid ingången av 1988. Den nya lagens syfte är att skapa ett anställningsförhållande som säkerställer att statens uppgifter sköts effektivt och ändamålsenligt samt så att kraven på rättssäkerhet uppfylls.

Det föreslås att ett tjänsteförhållande genom den nya lagen skall bli mera likt ett arbetsavtalsförhållande enligt lagen om arbetsavtal. Ett tjänsteförhållande skall dock ha en del särdrag som skötseln av statens uppgifter förutsätter. Lagen gör det möjligt att genom avtal som ingås med en tjänsteman komma överens om hans anställningsvillkor. Ett tjänsteförhållande för viss tid kan användas på de grunder som stadgas i lagen. Ett sådant tjänsteförhållande kommer bl.a. att användas i situationer där det i dag används tillfälliga och tjänstförrättande

tjänstemän. Det föreslås att tjänstemännens anställningsskydd huvudsakligen skall motsvara anställningsskyddet enligt lagen om arbetsavtal.

Disciplinär bestraffning av tjänstemän i dess nuvarande form skall inte längre vara möjlig enligt den föreslagna lagen. Det föreslås att de nuvarande 50 tjänstemannanämnderna ersätts med en nämnd. I lagen skall inte längre stadgas om inrättande av tjänster och tjänsteregleringar eller om behörig myndighet. Sådana stadganden tas in i den förordning som kommer att ges med stöd av lagen.

I propositionen föreslås dessutom att lagen om statens tjänstekollektivavtal ändras på det sätt som den nya statstjänstemannalagen förutsätter.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	3.2.6. Den periodiska ersättningen	33
ALLMÄN MOTIVERING	3	4. Propositionens ekonomiska verkningar samt verkningar i fråga om organisation och personal	33
1. Inledning	3	5. Beredningen av propositionen	33
1.1. Tillsättandet av projektet för anställningsförhållandet och projektets arbete	3	5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	33
1.2. Användningen av tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande	3	5.2. Remissutlåtanden	34
1.3. Utvecklandet av tjänsteförhållandet	4	DETALJMOTIVERING	34
2. Nuläge	4	1. Lagförslagen	34
2.1. Lagstiftning och praxis	4	1.1. Statstjänstemannalagen	34
2.1.1. Statstjänstemannalagstiftningen ...	4	1 kap. Tillämpningsområde	34
2.1.2. Den allmänna arbetslagstiftningen	14	2 kap. Inrättande, överföring, indragning och ändring av tjänster ...	35
2.2. Användningen av tjänste- och arbetsavtalsförhållande inom statsförvaltningen ..	19	3 kap. Utnämning och allmänna behörighetsvillkor	35
2.3. Utvecklingen inom den offentliga sektorn ..	20	4 kap. Myndigheternas och tjänstemännens allmänna skyldigheter	36
2.3.1. Den offentliga sektorns tillväxt ...	20	5 kap. Tjänstledighet	37
2.3.2. Reformeringen av den offentliga förvaltningen	20	6 kap. Varning	38
2.4. Den kommunalt anställda personalens rättsliga ställning	22	7 kap. Avslutande av tjänsteförhållande ..	38
2.4.1. Nuläge	22	8 kap. Permittering	43
2.4.2. Projektet gällande systemet för kommunernas anställningsförhållande ..	22	9 kap. Avstängning från tjänsteutövning ..	44
2.5. Tjänstemännens rättsliga ställning i de övriga nordiska länderna	23	10 kap. Avgångsbidrag och utbildningsstöd	44
2.5.1. Sverige	23	11 kap. Avtal om anställningsvillkoren ..	44
2.5.2. Norge	24	12 kap. Domare	45
2.5.3. Danmark	24	13 kap. Tjänstemannanämnden	45
2.6. Staten som arbetsgivare	25	14 kap. Ändringssökande	46
2.6.1. Verksamhetsområdet för staten som arbetsgivare	25	15 kap. Särskilda stadganden	46
2.6.2. Statsbolagen	25	16 kap. Ikraftträdelse- och övergångsstadganden	47
2.6.3. Personalpolitiken hos staten som arbetsgivare	25	1.2. Lagen om statens tjänstekollektivavtal ..	48
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen ..	27	2. Närmare stadganden	48
3.1. Mål och medel	27	3. Ikraftträdande	48
3.1.1. Målen med reformen	27	4. Lagstiftningsordning	48
3.1.2. Medel	29	LAGFÖRSLAGEN	49
3.2. De viktigaste förslagen	30	1. Statstjänstemannalagen	49
3.2.1. Tjänstesystemet	30	2. Lagen om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal	61
3.2.2. Avtal om anställningsvillkoren ...	30	BILAGA	63
3.2.3. Anställningsskyddet	31	Parallelltexter	63
3.2.4. Det disciplinära förfarandet	32	2. Lagen om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal	63
3.2.5. Tjänstemannanämnderna	33		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

1.1. Tillsättandet av projektet för anställningsförhållandet och projektets arbete

Finansministeriet tillsatte den 30 maj 1991 ett projekt för utredande av anställningsförhållandet. Enligt projektets uppdrag var målet en övergång till ett enda, till grunderna enhetligt anställningsförhållande inom statsförvaltningen.

På utformningen av projektets uppdrag inverkade personalkommitténs förslag samt den tjänstemanna- och tjänstevillkorlagstiftning som gällde före dess tillsättande. Enligt uppdraget blev lagen om arbetsavtal därför den grundläggande utgångspunkten för det nya anställningsförhållande som skulle skapas. Tjänstemannalagstiftningen och tjänsteförhållandet har efter denna tidpunkt dock kraftigt utvecklats. De problem i anslutning till tjänsteförhållandet som framkommit i praktiken i verksamheten vid ämbetsverken har tack vare detta utvecklingsarbete antingen försvunnit eller håller på att försvinna. Vid beredningen av reformen var utgångspunkten därför att både tjänsteförhållandet och arbetsavtalsförhållandet kvarstår som anställningsförhållanden inom statsförvaltningen och att tjänsteförhållandet utvecklas ytterligare. Projektet för anställningsförhållandet överlämnade den 27 maj 1993 till finansministeriet sitt förslag till ny statstjänstemannalag.

1.2. Användningen av tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande

Utgångspunkten har varit att endast tjänstemän kan utöva offentlig makt. För att kunna ge arbetstagare i arbetsavtalsförhållande uppgifter som omfattar utövning av offentlig makt, skulle man bl.a. bli tvungen att ändra stadgandena om tjänstemannaansvar och förvaltningens lagbundenhet i regeringsformen. Också efter dessa ändringar skulle det förbli oklart hur arbetsgivarens direktionsrätt enligt lagen om arbetsavtal (320/70) förhåller sig till principen om förvaltningens lagbundenhet. Tjänsteförhållandet måste således användas för de av statens uppgifter som omfattar utövning av offentlig makt.

I statens affärsverk skall anställningsförhållandet vara arbetsavtalsförhållande, eftersom affärsverken konkurrerar med företag där arbetsavtalsförhållande används. Deras arbetsavtalsförhållande kan därför inte heller på lagstiftningsnivå avvika från arbetsavtalsförhållandet enligt lagen om arbetsavtal.

När det gäller de uppgifter inom statsförvaltningen som inte omfattar utövning av offentlig makt och som inte sköts i form av affärsverk kunde anställningsförhållandet i princip vara arbetsavtalsförhållande. Eftersom användningen av arbetsavtalsförhållandet härvid skulle öka väsentligt, och eftersom statens uppgifter ställer särskilda krav på den rättsliga ställningen för de personer som sköter dem, måste vissa särskilda drag då fogas till det statliga arbetsavtalsförhållandet. Denna lösning skulle i praktiken innebära att en tredje typ av anställningsförhållande skapas vid sidan av tjänsteförhållandet och arbetsavtalsförhållandet enligt lagen om arbetsavtal, vilket inte är ändamålsenligt.

Dessutom bör statens funktion som arbetsgivare beaktas. Tjänsteförhållandet ger redan i dag arbetsgivaren bättre möjligheter än arbetsavtalsförhållandet till bl.a. flexibel användning av arbetskraften och staten som arbetsgivare möjlighet att överföra personalresurser inom hela den statsförvaltning som omfattas av budgethushållningen.

Därför anser regeringen att det bästa alternativet är att tjänsteförhållandet är det huvudsakliga anställningsförhållandet inom hela den statsförvaltning som omfattas av budgethushållningen. Man försöker nå detta mål efter hand, t.ex. i samband med att lönesystemen revideras.

En motsvarande reform har beretts för de kommunalt anställda. Genom den lagstiftning som beretts försöker man göra det möjligt att helt och hållet överföra de kommunalt anställda till arbetsavtalsförhållande. Denna lagstiftning innehåller uppenbarligen motsvarande undantag från lagen om arbetsavtal som de som en utvidgad användning av arbetsavtalsförhållandet inom statsförvaltningen skulle kräva. Inom den kommunala sektorn finns dock inga grupper som skulle motsvara de särskilda grupperna inom statsförvaltningen. Typen av anställningsförhållande inom de olika arbetsmarknadssektorerna har ingen avgörande betydelse för personalens rörlighet. Även om de

kommunalt anställda överförs till arbetsavtalsförhållande, försvåras inte rörligheten för de anställda mellan kommunerna och staten på grund av detta.

1.3. Utvecklandet av tjänsteförhållandet

Det föreslås att tjänsteförhållandet utvecklas så, att obefogade skillnader mellan detta anställningsförhållande och arbetsavtalsförhållandet slopas. Befogade skillnader är framför allt de som beror på de särskilda krav som ställs på skötseln av statens uppgifter. Sådana skillnader är bl.a. statstjänstemännens tjänstemannaansvar, omfattande skyldigheter och det faktum att tjänsteförhållandet inte avbryts till följd av olaglig uppsägning. Dessutom måste i stadgandena beaktas bl.a. de skillnader mellan de statliga ämbetsverken och de övriga arbetsmarknadssektorerna som beror på budgetförfarandet hos staten.

Det föreslås att tjänsteförhållandet utvecklas genom en ny statstjänstemannalag. Nytt i den föreslagna lagen är bl.a. möjligheten till utnämning för viss tid på de grunder som nämns i lagen och möjligheten att ingå individuella avtal om anställningsvillkoren. Den föreslagna lagen innehåller inte längre några stadganden om disciplinärt förfarande. De nuvarande 50 tjänstemannanämnderna ersätts med en tjänstemannanämnd.

Det kollektiva anställningsskyddet ändras så att det motsvarar skyddet enligt lagen om arbetsavtal. Ändringen genomförs genom att det stadgas om grunder för uppsägning av en tjänsteman av ekonomiska skäl och produktionsorsaker. Det föreslås att stadgandet om uppsägning av en tjänsteman på individuella grunder ändras så att det överensstämmer med motsvarande stadgande i lagen om arbetsavtal. Tillämpningsområdet för detta stadgande omfattar också poliser, personer i militära uppgifter och fängvaktare, om vilkas uppsägning för närvarande stadgas i ett särskilt stadgande. Ledande tjänstemän kan sägas upp när det finns orsak härtil.

Det föreslås att stadgandena om inrättande av tjänster och tjänsteregleringar samt stadgandena om behörig myndighet överförs från statstjänstemannalagen till den förordning som kommer att ges med stöd av den föreslagna lagen.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

2.1.1. Statstjänstemannalagstiftningen

Statstjänstemannalagstiftningens utveckling

Regeringsformen innehåller grundläggande stadganden om statsorganisationer. Vid fördelningen av statens uppgifter baserar sig statsförfattningen på maktfördelningsprincipen om tre maktcentra. Lagstiftningsmakten utövas av riksdagen tillsammans med presidenten, den högsta verkställande makten av presidenten och regeringen samt domsrätten av oberoende domstolar. Regeringsformen innehåller också grundläggande stadganden om tjänsteapparat.

Stadgandena i regeringsformen utgår från principen att statens förvaltnings- och lagskipningsuppgifter sköts av tjänstemän som utnämns till särskilt inrättade tjänster. I regeringsformen togs in stadganden om förfarandet vid inrättande av tjänster, vissa behörighetsvillkor, befordringsgrunder, befogenheter att utnämna de högsta tjänstemännen, rätten att kvarstå i tjänsten samt tjänstemannaansvar.

Stadgandena i regeringsformen byggde i hög grad på den tidigare rätten, även om vissa ändringar gjordes. Enligt regeringsformen krävdes riksdagens samtycke vid inrättandet av tjänster (fastställande av s.k. tjänstetyper genom lag). Oavsättligheten för tjänstemän gällde endast domare. Beträffande rätten för andra tjänstemän att kvarstå i tjänsten hänvisades det till en särskild lag som skulle ges om saken. En sådan lag blev lagen angående utnämningsbrev för innehavare av statens tjänster och fasta befattningar samt om deras rätt att kvarstå i sin tjänst eller befattning (202/26), dvs. den s.k. tjänstemannalagen, som upphävdes först när statstjänstemannalagen (755/86) trädde i kraft den 1 januari 1988.

Enligt tjänstemannalagen var rätten att kvarstå i tjänsten beroende av det utnämningsbrev som personen i fråga hade fått. Å andra sidan fastställdes i lagen de grunder enligt vilka utnämningsbrev skulle utfärdas. Grundtypen av utnämningsbrev var fullmakt, som förutom för de kategorier av tjänstemän (bl.a. domare) som särskilt räknades upp i lagen i allmänhet skulle utfärdas också för uppgifter för vilka grundlön betalades. Enligt lagen kunde öppet

brev utfärdas endast för tjänstemän som utnämndes av republikens president och för officerare. Befattningsbrev kunde utfärdas för poliser och andra tjänstemän, som skulle "vara underkastade särskild kontroll och bestämmanderätt från statens sida".

Regeringsformen och tjänstemannalagen skiljde sig från den gamla lagstiftningen genom att oavsätligheten, dvs. att ett tjänsteförhållande endast kan avslutas genom avsättning på straffrättsliga grunder, inte längre gällde alla tjänstemän utan endast domare. Å andra sidan förblev rätten för ordinarie tjänstemän att kvarstå i tjänsten mycket stark, så att ett tjänsteförhållande endast kunde avslutas i administrativ väg genom ett särskilt disciplinärt förfarande, om tjänstemannen genom sin verksamhet eller sitt förhållande i tjänsten hade visat sig ovärdig det förtroende eller den aktning hans ställning som innehavare av statstjänst förutsatte. Inom förvaltnings- och rättspraxis kom tröskeln för avsättning i administrativ väg att bli mycket hög.

Genom tjänstemannalagen skapades, i hög grad på basis av det tidigare rättsläget, en gruppering av de ordinarie tjänstemännen. Denna gruppering förblev i kraft t.o.m. början av 1988. Den kom dock att till vissa delar återspegla sig också i den nya statstjänstemannalagen.

Relativt snart efter att regeringsformen hade stadfäst, dvs. på 1920- och 1930-talet, gavs också den övriga grundläggande tjänstemannarättsliga lagstiftningen. Den förblev i kraft ända in på 1970- och 1980-talet. Tjänstemännens ekonomiska rättigheter baserade sig till en början på 1923-års lag om grunderna för avlöning i statens tjänster och befattningar (299/23), på 1931-års lag om de rättigheter och skyldigheter, som tillkomma innehavare av tjänst eller befattning, vilken indrages (182/31), dvs den s.k. lagen om lön på indragningsstat, samt på 1924-års lag angående innehavares av statstjänst eller befattning rätt till pension (323/24).

Trots en del ändringar, såsom införandet av indexjustering av löneklasser och löner, baserade sig dessa författningar till väsentliga delar på tidigare rättsläge och tradition. De gav uttryck för ett statiskt tjänstesystem och det tänkesätt som gått under benämningen "försörjningsteorin". I lagarnas beredningsmaterial konstaterades det uttryckligen att lönen i allmänhet skulle vara en fast ersättning av för-

sörjningskaraktär som motsvarar arbetets art och graden av ansvar. En lönestruktur för tjänsterna som motsvarar den nuvarande fastställdes, dvs. lönen bestämdes enligt löneklassen för en tjänst och bestod förutom av grundlön av familje- och ålderstillägg.

Den gamla lönelagen ersattes av lagen om avlöning i statens tjänster eller befattningar av år 1942 (1030/42). Denna lönelag upphävdes först den 1 januari 1988. Den gamla pensionslagen ersattes av lagen om tjänstemannapensioner av år 1950 (459/50). Till sin grundstruktur och sitt innehåll baserade sig dessa lagar på de tidigare författningarna. Som den första egentliga ändringen av regleringen av de ekonomiska villkoren i anställningsförhållandet för ordinarie tjänstemän torde först ikraftträdandet av lagen om statens pensioner (280/66) år 1967 och framför allt ikraftträdandet av tjänstekollektivavtalslagstiftningen år 1970 kunna betraktas.

Redan i början av självständighetstiden började också antalet andra tjänstemän än ordinarie tjänstemän öka, men deras rättsliga ställning förblev länge oreglerad. Först år 1943 gavs den första allmänna författningen för icke-ordinarie tjänstemän. Den ersattes av förordningen angående statens extraordinarie befattningshavare och tillfälliga funktionärer (755/49) av år 1949.

Statstjänstemannalagstiftningen reviderades i sin helhet genom de författningar som trädde i kraft vid ingången av 1988. Den mest centrala författningen är statstjänstemannalagen. En totalrevidering av statstjänstemannalagstiftningen var nödvändig, eftersom stadgandena om statstjänstemän var mycket splittrade och gamla och inte längre uppfyllde de krav som den snabba förändringen i samhället ställde.

Syftet med revideringen av statstjänstemannalagstiftningen var att förenhetliga den splittrade lagstiftningen och justera stadgandena i lagen så att de skulle motsvara situationen enligt de tjänstekollektivavtal som ingåtts. Enligt regeringens proposition var ett av de centrala målen med reformen att öka förvaltningens prestationsförmåga bl.a. genom att förenkla lagstiftningen och öka ämbetsverkens och inrättningarnas självständighet vid skötseln av personalfrågor. Eftersom utvecklingen hade lett till att tjänstemännen delvis utförde samma eller likartade uppgifter som arbetstagarna i arbetsavtalsförhållande, var målet också att närma tjänsteförhållandet och arbetsavtalsför-

hållandet till varandra. Dessutom strävade man efter att förenhetliga den rättsliga ställningen för olika kategorier av tjänstemän.

Det ansågs fortfarande viktigt att trygga anställningsförhållandet. Vid riksdagsbehandlingen betonade andra lagutskottet att förutom ökningen av effektiviteten och prestationsförmågan också de grundläggande principerna för en demokrati samt tjänstemännens grundläggande rättigheter och rättsskydd skulle beaktas vid reformen.

Definieringen av tjänstemannens ställning och förfarandet vid inrättande av tjänster

Enligt statstjänstemannalagen kan tjänstemännen vara ordinarie tjänstemän, tjänstemän på provotid, tjänstförrättande tjänstemän eller tillfälliga tjänstemän. Samma stadganden tillämpas dock på alla tjänstemän, om det inte särskilt har stadgats annorlunda i någon fråga.

I samband med revideringen av statstjänstemannalagstiftningen ändrades också 65 § regeeringsformen så, att tjänster kan inrättas enligt statsbudgeten på det sätt som stadgas genom lag. Det förutsattes således inte längre att s.k. tjänstetyper skulle fastställas genom lag. Tjänster kan inrättas inom gränserna för de anslag för avlöningar som riksdagen anvisat de enskilda ämbetsverken. I motiveringen till budgetpropositionen skulle, tills den ändring (306/92) av statstjänstemannalagen som trädde i kraft den 15 april 1992, antalet tjänster som huvudsakligen skulle inrättas samt det huvudsakliga uppgiftsområdet för dem anges. Vissa särskilt stadgade tjänster skall specificeras i statsbudgeten. Tjänster kan inrättas också på deltid. En tjänst kan inrättas för viss tid eller annars tidsbegränsat, om medlen för den har donerats till staten.

Tjänsterna inrättades enligt den lag som trädde i kraft vid ingången av 1988 genom förordning. Enligt den lag som trädde i kraft den 15 april 1992 skall, i fråga om andra tjänster än sådana som skall specificeras i statsbudgeten, tjänsterna inrättas och beslut om tjänsteregleringar fattas genom beslut av ämbetsverket, om inte något annat stadgas genom förordning. Enligt statstjänstemannaförordningen har de ämbetsverk som övergått till resultatstyrning och resultatbudgetering befogenheter att inrätta tjänster och fatta beslut om tjänsteregleringar.

Genom nämnda lag som trädde i kraft den

15 april 1992 minskades också antalet tjänster som skall specificeras i statsbudgeten och stadgades om möjlighet att överföra en tjänst också till ett ämbetsverk inom ett annat ministeriums förvaltningsområde. En tjänst kan med tjänstemannens samtycke överföras inom samma ämbetsverk och någon annan tjänst än en sådan som skall specificeras i statsbudgeten till ett annat ämbetsverk. Om överföring inom samma ministeriums förvaltningsområde beslutar ministeriet. I övriga fall beslutar statsrådet om överföring.

På tjänstemännen vid statens affärsverk tillämpas i regel stadgandena i statstjänstemannalagen. Eftersom driftsutgifterna vid statens affärsverk har lösgjorts från statsbudgeten, beviljas de inte anslag för avlöningar av riksdagen. Riksdagen godkänner, i samband med behandlingen av statsbudgeten, inrättandet av tjänsten som verkställande direktör och andra tjänster om vilka stadgas i de särskilda lagarna om respektive affärsverk. Tjänsterna vid affärsverken inrättas och indras av statsrådet, om det inte i den särskilda lagen om affärsverket stadgats att verket sköter detta. I de särskilda lagar som getts om Post- och televerket, Statsjärnvägarna och Luftfartsverket (748 och 747/89 samt 1123/90) stadgas att statsrådet endast inrättar och drar in verkställande direktörens tjänst och tjänsterna för dem som är direkt underställda honom samt att dessa skall specificeras i statsbudgeten. Andra tjänster inrättas och indras av affärsverket, som också ändrar tjänstebestämmelserna för dem.

Besättandet av tjänster

Den allmänna behörighetsåldern för utnämning till en tjänst är 18 år. Om det med tanke på en ändamålsenlig skötsel av en tjänst är lämpligt, kan till den dock utnämnas en person som har fyllt 15 år. Om övriga behörighetsvillkor stadgas särskilt. Till en del av de viktigaste tjänsterna kan endast utnämnas finska medborgare.

Tjänster skall i regel ledigförklaras. I praktiken har i fråga om ett flertal affärsverk och bl.a. försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet stadgats att tjänsterna vid dem kan besättas utan att de förklaras lediga. Ett betydande antal tjänster får således besättas utan att de ledigförklaras. Stadgandena om ansökningsförfarandet i statstjänstemannalagen

upphävdes genom en lag som trädde i kraft den 15 april 1993 (332/93). Stadganden som huvudsakligen motsvarar dessa har tagits in i statstjänstemannaförordningen (723/87) genom en förordning (333/93) som trädde i kraft vid ovan nämnda tidpunkt. En person kan också anställas i en tjänst på provotid.

Vid prövning av frågan om vem som skall utnämnas skall sökandenas behörighet bedömas. Behörigheten kan indelas i formell behörighet och lämplighet. Den formella behörigheten bestäms av de normer som gäller denna. Lämpligheten bedöms enligt befordringsgrunderna i regeringsformen, dvs. skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd.

Utnämning till en tjänst är en förvaltningsakt för vilken samtycke krävs, till skillnad från ingående av arbetsavtal, som i enlighet med namnet är ett avtal mellan två jämbördiga avtalsparter. Eftersom utnämningen är ett förvaltningsbeslut, kan det också återbrytas genom en förvaltningsakt.

Myndigheters och tjänstemäns allmänna skyldigheter

Tjänstemännen skall bemötas opartiskt. Diskriminering är uttryckligen förbjuden. I stadgandet om diskriminering nämns också kön, trots att om saken dessutom stadgas i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86), nedan jämställdhetslagen. I statstjänstemannalagen stadgas också om tjänstemäns rätt att höra till en förening. Myndigheten skall också se till att tjänstemannen kommer i åtnjutande av sina förmåner och rättigheter enligt tjänsteförhållandet.

I statstjänstemannalagen stadgas relativt detaljerat om tjänstemännens allmänna skyldigheter. Den viktigaste av dessa är tjänstemannens skyldighet att fullgöra sina tjänsteåligganden. Dessutom stadgas bl.a. om förbud mot tagande av muta, tystnadsplikt, mottagande av bisyssla, hälsoundersökningar och boendeskyldighet.

Tjänstemannaansvar

De allmänna grunderna för tjänstemannaansvaret finns i 92 och 93 §§ regeringsformen. I 92 § regeringsformen fastställs den s.k. principen om förvaltningens lagbundenhet. En-

ligt paragrafen skall i all tjänsteverksamhet vid laga påföljd lag noggrannt iakttas. En tjänsteman får inte tillämpa en förordning om den står i strid med grundlag eller annan lag. Enligt 93 § 1 mom. regeringsformen svarar en tjänsteman för en åtgärd som han vidtagit eller vartill han såsom medlem av kollegialt ämbetsverk har bidragit.

Tjänstemannaansvaret har förstärkts genom ett särskilt system för påföljder. En tjänsteman som handlar mot sin tjänsteplikt eller försummar denna kan påföras disciplinstraff i form av skriftlig varning, skiljande från tjänsteutövning eller avsättning. Disciplinstraff påförs av en tjänstemannanämnd. Tjänstemannanämnder är allmänna tjänstemannanämnden, som finns i anslutning till statsrådets kansli och som handlägger ärenden som gäller tjänstemän vid ministerierna och högre tjänstemän, samt de tjänstemannanämnder som finns i anslutning till de olika ämbetsverken. Det ämbetsverk i anslutning till vilket tjänstemannanämnden finns utser nämndens disciplinombud.

Disciplinärt förfarande får inte inledas, om saken är av sådan beskaffenhet att den skall göras anhängig vid domstol. Den utnämmande myndigheten beslutar om inledande av disciplinärt förfarande. Om det disciplinära förfarandet och tjänstemannanämnderna stadgas förhållandevis ingående i lagen.

Om tjänstebrott stadgas i 40 kap. strafflagen. Straff för dessa brott utdöms alltid av allmän domstol. I 45 kap. strafflagen stadgas dessutom om militära brott. I strafflagen stadgas bl.a. om tagande av muta, brott mot tystnadsplikt, missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt. Straffen kan vara varning, böter, fängelse och avsättning. I strafflagen stadgas endast om sådana tjänstebrott som kan anses som synnerligen klanderbara ur samhällets synvinkel. Utgångspunkten för strafflagsreformen med en lag given år 1989 (792/89) till dessa delar var att straff för de gärningar om vilka stadgas i strafflagen inte kan utdömas enligt andra stadganden.

En tjänstemans skadeståndsskyldighet för skada som orsakats i tjänsten bestäms enligt stadgandena i skadeståndslagen (412/74). Skadeståndsskyldighetens innehåll är detsamma som för arbetstagare. Enligt 93 § 2 mom. regeringsformen kan skadestånd dock alltid krävas direkt av tjänstemannen. Denna rätt att kräva ersättning av tjänstemannen själv har inte inskränkts genom skadeståndslagen. Den

primära ersättningsskyldigheten när det gäller en skada som ett fel eller en försummelse av en tjänsteman har orsakat en utomstående har dock kanaliserats till staten. Tjänstemannen svarar själv endast för det belopp som den skadelidande inte kan få av staten. Staten har rätt att i efterhand av tjänstemannen återkräva det belopp som den har tvingats betala i ersättning. Denna återkravs rätt begränsas dock av samma grunder som de som gäller tjänstemännens personliga skadeståndsansvar.

Förflyttning och omplacering av tjänstemän

En tjänsteman kan med stöd av statstjänstemannalagen på vissa villkor förflyttas till en annan tjänst. Stadgandet gäller endast ordinarie tjänstemän. En tjänsteman kan utan sitt samtycke förflyttas om hans tjänst dras in, om uppgifterna eller arbetsmängden i ämbetsverket ändras eller om han blir sjuk. En tjänsteman kan med sitt samtycke förflyttas också av någon annan godtagbar orsak. En tjänsteman kan endast förflyttas till en tjänst vars behörighetsvillkor han uppfyller och som kan anses vara lämplig för honom. Innan beslut om förflyttning fattas, skall tjänstemannen underlättas och beredas tillfälle att inom en utsatt tid avge förklaring. Tjänstemannen skall i första hand förflyttas till en tjänst på samma ort.

En tjänsteman kan också förflyttas till en tjänst med lägre lön. Med stöd av 25 a § i statens gällande allmänna tjänstekollektivavtal får tjänstemannen då i personligt förflyttnings-tillägg skillnaden mellan avlöningarna vid tidpunkten för förflyttningen.

Statskontoret hade t.o.m. den lagändring som trädde i kraft den 15 april 1993 rätt att förbjuda besättandet av en tjänst som var eller skulle bli vakant, för att till den anvisa en tjänsteman som skulle förflyttas. Tjänsten kunde då besättas utan att den ledigförklarades. Den ovan nämnda befogenheten för statskontoret slopades, eftersom omplaceringen av tjänstemän genom detta förfarande inte motsvarade de förväntningar man hade haft i fråga om det.

En ordinarie tjänsteman som utnämns av republikens president eller statsrådet kan för två år ställas till statsrådets disposition. För detta krävs att tjänstemannen har gett sitt samtycke härtill eller att det finns orsak härtill med hänsyn till tjänsteutövningen. En tjänste-

man i disponibilitet anses ha avgått från sin tjänst, och hans tjänsteförhållande upphör vid utgången av den tid för vilken han försatts i disponibilitet. I regeringens proposition konstaterades att till statens tjänstesystem hör att uppgifterna är bundna vid tjänsterna, vilket på ett avsevärt sätt begränsar användningen av personalen. Därför ansågs det viktigt att ledande tjänstemän skall kunna frigöras för specialuppgifter utan att någon tjänst inrättas för ändamålet.

Avbrott i tjänsteutövning

Enligt statstjänstemannalagen kan tjänsteutövningen avbrytas på grund av tjänstledighet och skiljande eller avstängning från tjänsteutövning.

Statstjänstemannalagen innehåller mycket detaljerade stadganden om tjänstledighet.

På de grunder som stadgas i statstjänstemannalagen kan en tjänsteman avstängas från tjänsteutövning så att tjänsteförhållandet ändå fortsätter. Om ett beslut om uppsägning av en tjänsteman inte har vunnit laga kraft vid uppsägningstidens utgång, skall han avstängas från tjänsteutövningen, såvida inte fullföljdsorganet av särskilda skäl bestämmer annorlunda. En tjänsteman kan dessutom avstängas från tjänsteutövningen under tiden för åtal för brott och disciplinärt förfarande, om han vägrar delta i kontroll av hälsotillståndet, om han har en sjukdom som i väsentlig mån hindrar skötseln av tjänsten samt omedelbart efter uppsägning, om allmän fördel kräve detta. Beslut om avstängning från tjänsteutövningen fattas av den utnämmande myndigheten.

Innan beslutet fattas skall tjänstemannen beredas tillfälle att avge förklaring, om inte avstängningen på grund av sakens natur skall träda i kraft omedelbart.

Tjänsteförhållandets upphörande

En statstjänstemans tjänsteförhållande kan upphöra genom att han sägs upp eller säger upp sig, genom avsättning i straffrättslig eller disciplinär väg eller genom att han uppnår avgångsåldern.

En tjänsteman kan enligt 46 § statstjänstemannalagen sägas upp så att tjänsteförhållandet upphör efter en viss uppsägningstid. Myn-

digheten får dock inte säga upp en tjänsteman, om det inte finns något av följande skäl för uppsägningen:

1) tjänsten indras och tjänstemannen kan inte förflyttas till annan tjänst eller uppgift inom samma ämbetsverk, för vilken tjänst eller uppgift ministeriet eller någon lägre myndighet är utnämmande myndighet, eller tjänstemannen kan inte erbjudas utbildning som lämpar sig för arbetsgivarens behov,

2) tjänstemannen förmår inte längre fullgöra sina tjänsteåligganden på behörigt sätt, eller

3) tjänstemannen bryter fortgående eller på ett väsentligt sätt mot sin tjänsteplikt eller försummar den fortgående eller på ett väsentligt sätt.

Skäl som avses i 2 och 3 punkten är åtminstone inte

1) sjukdom, lyte eller kroppsskada, om inte följden härav har varit väsentlig och varaktig nedgång i tjänstemannens arbetsförmåga och tjänstemannen på grund härav har rätt till invalidpension,

2) havandeskap och barnsöd,

3) deltagande med stöd av en tjänstemannaförenings beslut i en av föreningen vidtagen stridsåtgärd, inte heller

4) tjänstemannens politiska, religiösa eller andra åsikter eller hans deltagande i samhällslig verksamhet eller föreningsverksamhet.

I motiveringen till regeringens proposition konstateras att med invalidpension i 1 punkten avses invalidpension som beviljats tills vidare.

Tjänsteförhållandet för en tjänsteman som utnämns eller anställts för viss tid upphör utan uppsägning då denna tid gått ut, om inte någondera parten har sagt upp tjänsteförhållandet redan tidigare.

Utöver på de grunder som nämns ovan gäller att de tjänstemän om vilka stadgas i 47 § statstjänstemannalagen får sägas upp då skäl därtill föreligger. Dessa tjänstemän är vissa högre tjänstemän samt poliser, fängvaktare och försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets soldater. Dessa kategorier av tjänstemän kunde redan enligt de tidigare stadgandena skiljas från tjänsten om allmän fördel krävde det eller om det ansågs finnas skäl därtill. Enligt regeringens proposition skall en uppsägningsgrund enligt 47 § endast tillämpas om det inte finns någon uppsägningsgrund enligt 46 §. Vid uppsägning med stöd av 47 § kan det förordnas att tjänsteförhållandet upphör omedelbart. Härvid

har tjänstemannen dock rätt till en ersättning so motsvarar lönen för uppsägningstiden.

Tjänstemannen får inom 14 dagar från delgåendet av beslutet om uppsägning söka rättelse i detta. Tjänsteförhållandet upphör inte till följd av uppsägning förrän frågan har avgjorts genom laga kraft vunnet beslut i tjänstemannanämnden eller högsta förvaltningsdomstolen. Visar det sig att det inte finns grund för uppsägningen, fortsätter tjänsteförhållandet utan avbrott.

Permittering av tjänstemän

I regeringens proposition om statstjänstemannalagen (RP 238/84 rd) dryftades särskilt frågan om permittering av tjänstemän, eftersom syftet var att närma arbetslagstiftningen och tjänstemannalagstiftningen till varandra. Regeringen ansåg emellertid då att det inte fanns skäl att i lagen ta in stadganden om permittering av tjänstemän. Permittering av tjänstemän blev senare möjlig genom en lag som trädde i kraft den 15 december 1992 (1237/92). En tjänsteman kan permitteras, om det arbete som hör till en tjänst tillfälligt har minskat väsentligt av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker eller andra med dem jämförbara skäl.

Det disciplinära förfarandet

Möjligheten till disciplinär bestraffning av en tjänsteman hör nära ihop med tjänstemannansansvaret.

I 40 kap. strafflagen stadgas om tjänstebrott och brott som begås av offentligt anställda arbetstagare. Enligt kapitlets 10 § skall en tjänsteman för brott mot tjänsteplikt dömas till böter eller fängelse i högst ett år, om han uppsåtligen bryter mot eller underlåter att uppfylla sin tjänsteplikt enligt stadganden eller föreskrifter som skall iakttas vid tjänsteutövning och gärningen inte är ringa. Med stöd av kapitlets 11 § skall tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet dömas till varning eller böter, om han vid tjänsteutövningen av vårdslöshet eller oförsiktighet bryter mot eller underlåter att uppfylla sin ovan nämnda tjänsteplikt och gärningen inte är ringa.

Enligt 57 § statstjänstemannalagen kan en tjänsteman som handlar mot sin tjänsteplikt eller försummar denna påföras disciplinstraff.

Disciplinstraffen är skriftlig varning, skiljande från tjänsteutövning och avsättning. Disciplinstraffen påförs av en tjänstemannanämnd. Om inledande av disciplinärt förfarande beslutar den utnämmande myndigheten, om inte annat stadgas genom lag eller förordning. Också justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman kan i enskilda fall förordna att disciplinärt förfarande skall inledas.

Antalet tjänstemannanämnder, som beslutar om disciplinstraff, är för närvarande 50. Största delen av dessa har i mycket liten utsträckning eller inte alls behandlat disciplinärenden. De stora afärsverken Post- och televerket och Statsjärnvägarna, som traditionellt har använt sig av disciplinstraffet, har i större skala använt sig av dessa straff. I praktiken har det konstaterats att användningen av disciplinstraff har fördröjt vidtagandet av uppsägningsåtgärder också i sådana fall då detta skulle ha varit motiverat.

Användningen av disciplinstraff och målgruppen för dessa straff har utretts genom en förfrågan till tjänstemannanämnderna. Orsakerna till det disciplinära förfarandet och de grupper av anställda till vilka åtgärderna riktade sig enligt förfrågan behandlas i det följande.

I en del av svaren specificeras orsaken till det disciplinära förfarandet och i en del anges som orsak rent allmänt försummelse av tjänsteplikten och verksamhet som strider mot denna. I förteckningen nedan redogörs för orsakerna sådana de uppgetts i svaren. I ett och samma fall har det kunnat finnas flera orsaker till det disciplinära förfarandet, vilket är orsaken till att det sammanlagda antalet fall indelat enligt orsakerna är större än det totala antalet fall. I den kolumn där antalet anges har uppgifterna från åren 1988—1992 sammanräknats.

Disciplinära förfaranden och orsakerna till dem 1988—1992

Orsak	Antal
* försummelse av tjänsteplikten	568
* verksamhet som strider mot tjänsteplikten	227
* verksamhet som strider mot tjänsteplikten och/eller försummelse av denna	75
* olovlig frånvaro	409
* olovlig frånvaro på grund av alkohol	214
* vistelse i arbetet under alkoholpåverkan	166

* underlåtelse att iaktta säkerhetsföreskrifter	122
* anlänt till arbetet under alkoholpåverkan	98
* olovligen avlägsnat sig från arbetet	71
* missbruk av arbetstiden eller underlåtelse att iaktta denna	70
* felaktigt förfarande, brott el.dyl.	6
* olämpligt uppförande	5
* olovligt utövande av bisyssla	3

Nedan presenteras grupperna av anställda skilt för Post- och televerkets och Statsjärnvägarnas tjänstemannanämnder och de övriga tjänstemannanämnderna, eftersom de använder olika slags gruppering. I antalskolumnen uppges det sammanlagda antalet för hela den tid som undersökningen gäller.

Disciplinära förfaranden enligt personalgrupper 1988—1992

Tjänstebenenämning/ personalgrupp	Antal
a) Post- och televerket	
* postmännen	319
* posttjänstemännen	43
* chaufförerna	21
* bilmontörerna	7
* övriga	10
b) Statsjärnvägarna	
* stationsservicepersonalen	255
* lokomotivpersonalen	144
* tågpersonalen	108
* tågklarering och andra tågdriftsuppgifter	67
* bangårdspersonalen	65
* funktionärerna	52
* underhållspersonalen vid depåerna	48
* banhållningspersonalen	35
c) övriga ämbetsverk och inrättningar	
* ledningen, cheferna	8
* de sakkunniga	10
* föredragandena	11
* den tekniska personalen	37
* produktionspersonalen	80
* byråservicepersonalen	37

Största delen av tjänstemannanämnderna ansåg att det disciplinära förfarandet var onödigt.

Detta motiverades bl.a. med att det nuvarande systemet är stelt och invecklat samt arbetsdrygt och att förfarandet är onödigt tungt. I många av svaren konstaterades det att

förfarandet blir överflödigt när stadgandena i statstjänstemannalagen närmas till stadgandena i lagen om arbetsavtal. Som alternativ till det nuvarande förfarandet föreslogs disciplinåtgärder som arbetsgivaren kan vidta, såsom anmärkning eller varning som ges av förmannen innan anställningsförhållandet sågs upp eller upplöses. Det ansågs också att en av de dåliga sidorna med ett disciplinärt förfarande av den nuvarande typen är att det inte lämpar sig för systemet med resultatstyrning.

Tjänstemannanämnderna

Tjänstemannanämnder är allmänna tjänstemannanämnden, som finns i anslutning till statsrådets kansli, och nämnderna vid de ämbetsverk som anges genom förordning. En del av medlemmarna i nämnderna väljs på förslag av tjänstemannaföreningarna. En tjänsteman kan hos tjänstemannanämnden söka rättelse i ett beslut genom vilket han har sagts upp, avstängts från tjänsteutövning eller förflyttats till en annan tjänst.

Nämndernas verksamhet hittills har utretts genom ovan nämnda förfrågan. Svar på förfrågan har erhållits av 44 tjänstemannanämnder. Vid ämbetsverkens tjänstemannanämnder behandlades åren 1988—1992 sammanlagt 1 401 disciplinärenden, 52 yrkanden på rättelse och 3 ärenden som gällde förflyttning av tjänsteman. Av dessa har allmänna tjänstemannanämnden behandlat sammanlagt 4 disciplinärenden och 5 rättelseyrkanden.

Av svaren framgår att 15 tjänstemannanämnder inte har behandlat ett enda ärende åren 1988—1992 och att sju nämnder har behandlat endast ett ärende.

Huvudparten av ärendena har behandlats i Post- och televerkets och Statsjärnvägarnas tjänstemannanämnder. Årligen behandlades i dessa sammanlagt mellan 194 och 305 ärenden åren 1988—1992. I alla de andra tjänstemannanämnderna behandlades under motsvarande tid sammanlagt mellan 35 och 55 ärenden per år.

Ärenden som behandlats i tjänstemannanämnderna och utgången i ärendena 1988—1992

	1988	1989	1990	1991	1992
a) disciplinärt förfarande					

* behandlats sammanlagt	288	342	280	259	232
* varning	113	159	136	127	124
* skiljande från tjänsteutövning	148	151	129	104	86
* avsättning	11	10	10	6	12
* förkastats	8	17	3	19	6
* annat avgörande	8	5	2	3	4
b) uppsägning					
* behandlats sammanlagt	10	7	8	10	17
* godkänts	2	3	5	6	7
* förkastats	7	3	2	4	7
* annat avgörande	1	1	1	—	3
c) förflyttning av tjänsteman					
* behandlats sammanlagt	—	—	1	—	2
* godkänts	—	—	—	—	—
* förkastats	—	—	1	—	1
* annat avgörande	—	—	—	—	1

Antalet besvär som anförts med anledning av tjänstemannanämnds beslut 1988—1992

	1988	1989	1990	1991	1992
a) disciplin	19	35	29	21	31
b) uppsägning	5	4	5	4	8

Över sammanlagt 11 nämnders beslut anfördes inga besvär.

Hur tjänstemannanämndernas beslut har hållit i högsta förvaltningsdomstolen

1) ingen ändring i tjänstemannanämndens beslut

	1988	1989	1990	1991	1992
a) disciplin	25	31	24	24	9
b) uppsägning	5	4	5	2	—

2) avgörandet har avvikit från tjänstemannanämndens beslut

	1988	1989	1990	1991	1992
a) disciplin	2	5	4	—	2
b) uppsägning	—	—	—	1	1

I de flesta svaren på förfrågan ansågs det att tjänstemannanämnderna är onödiga om det disciplinära förfarandet slopas. I en del av svaren ansågs det att nämnderna fortfarande behövs för behandlingen av rättelseyrkanden. I en del svar föreslogs det att nämnderna vid

ämbetsverken ersätts av nämnder för förvaltningsområdena eller nämnder med ännu bredare bas, eller av en tjänstemannanämnd som är gemensam för hela statsförvaltningen.

En tjänstemans rättigheter när anställningsförhållandet upphör

När statstjänstemannalagen stiftades upphävdes rätten för de ordinarie tjänstemännen att få lön på indragningsstat vid indragning av deras tjänst. Målet var att sträva efter att förflytta en tjänsteman vars tjänst dras in till en annan tjänst inom samma ämbetsverk eller omplacera honom någon annanstans inom statsförvaltningen. Om detta inte lyckas, kan tjänstemannen beviljas avgångsbidrag och en ordinarie tjänsteman på vissa villkor också periodisk ersättning. Tjänstemännen hade liksom de övriga arbetsmarknadssektorerna redan tidigare rätt till avgångsbidrag.

Rätt till avgångsbidrag har en tjänsteman som stått i långvarigt anställningsförhållande till staten och vars anställningsförhållande har upphört till följd av att han blivit uppsagd genom att tjänsten indragits. En tjänsteman som har rätt till avgångsbidrag kan också erhålla periodisk ersättning. Beviljandet av ersättning och dess belopp är beroende av prövning. Närmare stadganden om avgångsbidrag och periodisk ersättning finns i avgångsbidragsförordningen (726/87). I förordningen stadgas om varaktigheten hos ett långvarigt anställningsförhållande och fastställs åldersgränser för erhållande av förmånerna. För att erhålla förmånerna skall förmånstagaren fortfarande vara antecknad som arbetslös arbetsökande vid en Arbetskraftsbyrå.

Tjänstemän som sagts upp med stöd av 47 § statstjänstemannalagen kan dock alltid erhålla periodisk ersättning oberoende av kraven på ålder och anställningstid. I samband med att Post- och televerket, Statsjärnvägarna och Luftfartsverket ombildades till affärsverk stadgades om rätt för s.k. gamla tjänstemän att få periodisk ersättning efter fem års tjänstgöring vid verket. Ifrågasvarande stadgande i lagen om Post- och televerket har dock upphävts genom en lag som trädde i kraft den 1 februari 1993 (103/93).

Under de senaste åren har man försökt utveckla det allmänna avgångsbidragssystemet

och också det statliga systemet för avgångsbidrag och periodisk ersättning i sådan riktning att förmånstagarna aktiveras genom att man uppmuntrat deltagande i utbildning. Till en tjänsteman som under tjänstledighet deltar i utbildning kan med stöd av statstjänstemannalagen betalas yrkesutbildningsbidrag. Om tjänstemannen har sagts upp, kan han få avgångsbidragets vuxenutbildningstillägg.

Den periodiska ersättningen minskar med sitt fulla belopp den arbetslöshetsdagpenning som skall utbetalas. Om beloppet av den periodiska ersättningen är mindre än arbetslöshetsdagpenningen, betalas skillnaden som arbetslöshetsdagpenning. Om beloppet av den periodiska ersättningen är minst lika stort som arbetslöshetsdagpenningen, betalas ingen arbetslöshetsdagpenning.

Enligt huvudregeln är beloppet av den periodiska ersättningen lika stort som den samlade pensionstillväxten, dock minst 33 % av pensionslönen och minst 3 000 mk per månad. Förmånens belopp är dock beroende av prövning och uppgår inte nödvändigtvis i alla fall till det ovan nämnda beloppet.

Arbetslöshetsdagpenningen kan bestå av antingen grunddagpenning, som betalas under en obegränsad tid, eller dagpenning avvägd enligt förtjänsten. Grunddagpenningen är ytterst sällan större än den periodiska ersättningen.

Beloppet av den periodiska ersättningen är större än arbetslöshetsersättningen för personer som varit mycket länge i tjänst, och också för dem först vid inkomstnivåer som är högre än den genomsnittliga lönenivån hos staten. T.ex. med en inkomst på 8 500 mk är den periodiska ersättningen fördelaktigare först efter 27 år i tjänst. Den periodiska ersättningen är också med en inkomst på 20 500 mk fördelaktigare först efter 17,5 år i tjänst.

I statsbudgeten för 1993 har i dispositionsplanen under moment 28.05.50. "Ersättningar som betalas av staten" reserverats 10 milj. mk för tjänstemännens avgångsbidrag, vuxenutbildningstillägg, periodiska ersättningar och yrkesutbildningsbidrag. Uppskattningsvis 9 milj. mk av detta anslag används för utbetalning av yrkesutbildningsbidrag. För avgångsbidraget och den periodiska ersättningen tillsammans finns således 1 milj. mk.

För utgifterna för periodisk ersättning har i allmänhet använts ca 1 milj. mk per år, eftersom förmånstagare har kunnat sysselsättas på nytt i stort sett i samma takt som det har

kommit nya förmånstagare. I dagens läge med stor arbetslöshet har detta inte varit fallet. Alla periodiska ersättningar som beviljades 1991 och 1992 utbetalas fortfarande. Om de betalas för hela år 1993 kommer de att åsamka utgifter om 3,6 milj. mk. Om det år 1993 beviljas ett lika stort antal nya periodiska ersättningar som 1992, kommer detta att medföra ytterligare utgifter om 1,1 milj. mk år 1993. För de periodiska ersättningarna skulle då 4,7 milj. mk användas 1993. Om personal sägs upp i större utsträckning än 1992, kan behovet dock bli mycket större. Därför kan man bli tvungen att anvisa ytterligare anslag också för finansieringen av avgångsbidraget. Eftersom 9 milj. mk av anslaget vid denna punkt i dispositionsplanen torde behövas för yrkesutbildningsbidrag, kan de sammanlagda utgifterna vid punkten stiga till t.o.m. 15 milj. mk 1993.

Avgångsålder

Den allmänna avgångsåldern för tjänstemän är 67 år. Genom förordning kan även stadgas om en lägre avgångsålder. Avgångsåldern kan dock inte vara lägre än 55 år för andra än tjänstemän inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. Grunden för dessa lägre avgångsåldrar var att sådana fanns när statstjänstemannalagen trädde i kraft och att det då inte ansågs nödvändigt att ändra dem. Om avgångsåldern för en tjänsteman är lägre än den allmänna avgångsåldern, får han pension när han uppnår den avgångsålder som gäller honom.

Den utnämmande myndigheten kan av vägande skäl berättiga tjänstemannen att kvarstå i samma tjänst en viss tid efter uppnådd avgångsålder, högst två år åt gången. En domare kan dock inte berättigas att kvarstå i tjänsten efter uppnådd avgångsålder. En person som uppnått avgångsåldern kan också anställas att sköta en tjänst interimistiskt eller som vikarie, om det visar sig vara svårt att få en behörig person att sköta tjänsten.

Domare

Enligt 2 § regeringsformen är domstolarna oberoende. I regeringsformen stadgas också att domarna är oavsättliga. Endast genom lag kan stadgas om skyldighet för dem att avgå från

tjänsten på grund av ålder eller förlorad arbetsförmåga.

Stadgandena i statstjänstemannalagen gäller enligt huvudregeln också domare. För domare har t.ex. stadgats om samma avgångsålder, dvs. 67 år, som för övriga tjänstemän. På grund av stadgandena i regeringsformen gäller kapitlena om t.ex. uppsägning, permittering och disciplinärt förfarande i statstjänstemannalagen inte domare. En domare kan skiljas från sin tjänst endast genom avsättning som på grund av sådant tjänstebrott som stadgas i strafflagen utdömts av domstol. Dessutom är en domare skyldig att avgå efter att ha förlorat sin arbetsförmåga. Avgår domaren inte självant, skall han entledigas. Likaså kan en domare entledigas, om han utan giltigt skäl vägrar att låta sig förflyttas till en annan tjänst. Skyldigheten för domare att ta emot en ny tjänst är dock mycket mera begränsad än för andra tjänstemän och gäller endast i samband med omorganisering inom domstolsväsendet.

Rättsskyddsmedel

Enligt statstjänstemannalagen har tjänstemännen fullföljdsrätt endast i de ärenden som särskilt stadgas i lagen. I regeringens proposition angående tjänstemannalagen konstaterades att det faktum att besluten på grund av besvärshöret omedelbart kan träda i kraft i avsevärd grad effektiviserar och försnabbar skötseln av ärenden som gäller tjänsteförhållanden, och på så sätt främjar skötseln av myndigheternas uppgifter. Vid beslutsfattandet i dessa ärenden är det huvudsakligen fråga om att ordna förvaltningen på ett ändamålsenligt sätt, och rättsskyddet äventyras inte, trots att förvaltningsbesvär inte är möjliga i dessa fall. Dessutom konstaterades det att det vanliga förvaltningsbesvär förfarandet inte är tillämpligt i samtliga fall i ärenden som gäller tjänsteförhållanden, eftersom det i dessa ärenden finns ett förhandlingsförfarande och en förordnandemannaorganisation.

Ändring kan sökas i ärenden som gäller avlöning eller annan ekonomisk förmån som härflyter av tjänsteförhållande, avslutande av tjänsteförhållande, disciplin, förflyttning till annan tjänst, avhållande från tjänsteutövning och bisyssla. Ändring kan inte sökas i sådana beslut av republikens president eller statsrådet som närmast baserar sig på ändamålsenlighetspröv-

ning, eftersom statsrådet är högsta myndighet vid ändamålsenlighetsprövning.

I regel har det stadgats att ändring skall sökas så, att i saken först skall framställas rättelseyrkande för den myndighet eller tjänstemannanämnd som avgjort ärendet. Om rättelseyrkandet förkastas, har tjänstemannen möjlighet att anföra förvaltningsbesvär i saken. I ärenden som gäller ekonomisk förmån av tjänsteförhållande får rättelseyrkande inte framställas, om ärendet faller under arbetsdomstolens behörighet. Arbetsdomstolen behandlar ärenden som gäller tolkning av tjänstekollektivavtal. Syftet med förfarandet med rättelseyrkande är att göra behandlingen av ärenden snabbare. Eftersom rättelseyrkandena behandlas i en förvaltningsmyndighet, skall vid förfarandet iaktas lagen om förvaltningsförfarande (598/82).

2.1.2. Den allmänna arbetslagstiftningen

Utvecklingen av den allmänna arbetslagstiftningen

På utvecklingen av arbetsrätten har å ena sidan inverkat utvecklingen inom näringslivet och framför allt inom dess produktionsstruktur, och å andra sidan förändringarna i den samhällspolitiska synen och lagstiftningsåtgärderna till följd härav.

Före industrialismens genombrott hade arbetsförhållandet i hög grad en personrättslig karaktär. När industrialismen och den ekonomiska liberalismen framskred fick det tydligt karaktären av fritt avtalsförhållande: arbetstagen hyrde ut sin arbetskraft till arbetsgivaren mot en överenskommen lön. På grund av den enskilda arbetstagarens ställning som svagare avtalspart uppstod dock ett behov av att skydda honom. Härmed ändrades åter arbetsförhållandet i riktning mot ett statusförhållande huvudsakligen på två sätt: genom lagstiftning som ingrep i avtalsfriheten för arbetsgivare och arbetstagare och å andra sidan genom facklig organisation.

Förändringen i samhällsstrukturen från jordbrukssamhälle till industrisamhälle, behovet av skydd av arbetskraften, den avlönade arbetskraftens politiska och fackliga organisation samt det långsamma accepterandet av kollektivavtal medverkade till arbetslagstiftningens

uppkomst. Slutresultatet var en lagstiftning där lagen om arbetsavtal har fundamental betydelse. I 1922 års lag om arbetsavtal (141/22) fastställdes liknande kännetecken för arbetsförhållandet som de vi har i dag. Det stadgades att lagen om arbetsavtal till sitt tillämpningsområde skulle vara en allmän lag. Dess tillämpningsområde begränsades visserligen till privaträttsliga arbetsavtal.

Den grundläggande strukturen som gäller tillämpningsområdet för lagen om arbetsavtal har hittills hållits oförändrad. När gällande lag om arbetsavtal stiftades gjordes inga ändringar i definitionen av arbetsavtalet och de andra grundläggande begrepp som följde av den. Dessa har inte heller rörts i de ändringar som gjorts 1984, 1985, 1988 och 1991.

Under de två senaste årtiondena har arbetslagstiftningen reviderats till relativt stora delar. I synnerhet lagstiftningen om anställningskydd, medbestämmanderätt och arbetarskydd har utvecklats. Likaså har den på lag grundade rätten för en arbetstagare att utan att arbetsförhållandet avbryts vara frånvarande från arbetet, såsom olika slags ledighet för vård av barn och studieledighet, utvecklats.

En del av de grundläggande stadgandena i arbetslagstiftningen är dock till sin struktur rätt gamla, trots att t.o.m. ett stort antal ändringar och delreformer har gjorts. Exempel på sådana lagar är lagen om arbetsavtal och så gott som hela arbetstidslagstiftningen. De paket som syftat till reformering av arbetslivet har ännu inte påverkat den grundläggande strukturen i dessa lagar.

I samband med den inkomstpolitiska helhetsuppgörelsen, dvs. det s.k. Kallioavtalet, kom man 1990 överens om att tillsätta två kommittéer för att bereda en revidering av arbetslagstiftningen. Kommittéerna hade i uppdrag att före utgången av 1992 lägga fram förslag till revidering av å ena sidan arbetstidslagstiftningen och å andra sidan semesterlagstiftningen. Kommittéerna överlämnade den 31 januari 1993 sina betänkanden (kommittébet. 1993:2 och 1993:8). En utveckling av arbetslagstiftningen är nödvändig redan av den orsaken att arbetstiden regleras av över tio lagar, som i någon mån avviker från varandra. Denna kommittés centrala uppgift var att förenhetliga och förenkla lagstiftningen och se till att förändringarna i arbetslivet beaktas i lagstiftningen. Också semesterkommittén strävade efter en förenkling av stadgandena

och efter att arbetstagarnas personliga behov skulle beaktas i lagstiftningen.

Lagen om arbetsavtal har sedan den stiftades ändrats genom ett flertal separata lagar under de tjugo år den varit i kraft. Lagens struktur, som redan från början i någon mån var oenhetlig, har splittrats ytterligare, och lagens inre logik skulle kräva en revision. På grund av de andra ovan nämnda beredningsprojekten som pågår inom arbetslagstiftningen har någon totalrevision av lagen om arbetsavtal ännu inte kunnat påbörjas. Revisionen av lagen om arbetsavtal torde således kunna träda i kraft tidigast under den senare hälften av detta årtionde.

Också de beslut som fattas i anslutning till den europeiska integrationen inverkar på arbetslagstiftningens kommande innehåll. Verkningarna tycks enligt den kunskap man har i dag inte bli särskilt omfattande. De flesta ändringarna, som dock verkar bli mycket tekniska till sin natur, kommer att göras i stadgandena om arbetarskydd.

Arbetsavtalsförhållandets rättsliga natur

Arbetsavtalsförhållandet är ett rättsförhållande, som uppkommer genom att arbetsavtal ingås mellan dess parter. Arbetsavtalet är enligt 1 § lagen om arbetsavtal ett avtal, varigenom den ena parten, arbetstagaren, förbinder sig att åt den andra, arbetsgivaren, under dennes ledning och uppsikt utföra arbete mot lön eller annat vederlag. Ett arbetsförhållande åter uppkommer när arbetstagaren börjar utföra det arbete han förbundit sig till i arbetsavtalet.

Kännetecknen för arbetsförhållandet bestämmer tillämpningsområdet för arbetslagarna. Definieringen av arbetsförhållandet har i sig inte varit problematisk inom statsförvaltningen. Det som däremot har gett upphov till problem är hur vissa centrala karakteristika i arbetsförhållandet lämpar sig för statens uppgifter, såsom överenskommelse om uppgifter och direktionsrättens omfattning.

Arbetsavtalets avtalsparter är arbetstagaren och arbetsgivaren. Inom statsförvaltningen är ämbetsverket, inrättningen eller förvaltningsenheten i fråga arbetsgivare. Ingåendet av arbetsavtal förutsätter enligt lagen om arbetsavtal inte iakttagande av någon föreskriven form. I lagen finns dock en del stadganden som prioriterar skriftlig form. I de kollektivavtal

som de olika statliga myndigheterna har ingått har man ofta kommit överens om att ett skriftligt arbetsavtal skall ingås med en arbetstagare eller anställd när han anställs. Finansministeriet har dessutom utfärdat anvisningar om avtalsmodeller som skall användas för skriftliga arbetsavtal för arbetstagare och anställda som står i arbetsavtalsförhållande till staten.

Ett arbetsavtal kan ingås för viss tid eller så att det gäller tills vidare. Enligt 2 § lagen om arbetsavtal kan arbetsavtal ingås för viss tid, om arbetets art, vikariat, praktik eller annan därmed jämförbar omständighet förutsätter avtal för viss tid eller om arbetsgivaren har någon annan, av företagets verksamhet eller det arbete som skall utföras, motiverad anledning att ingå avtal för viss tid. Om arbetsavtal för viss tid ingåtts i andra än ovan nämnda fall eller om sådana arbetsavtal utan giltigt skäl har ingåtts upprepade gånger efter varandra, anses avtalet gälla tills vidare. Sådan personal i arbetsförhållande som avlönats på annat sätt än med anslag under ett avlöningsmoment har hos staten anställts i arbetsförhållande för viss tid, vilket också har lett till upprepade arbetsförhållanden för viss tid. Visstidsanställningen har motiverats med skäl som beror på budgeten. Övergången till budgetering med omkostnadsmoment har klarlagt situationen till dessa delar. Hos staten används arbetsavtal för viss tid i arbeten som avses i sysselsättningslagen (275/87) eller i arbeten som i fråga om sin längd kan jämföras med dessa. Arbetsförhållanden för viss tid har också använts för vikariat och för olika slags längre projekt.

Det kan överenskommas att en del av giltighetstiden för ett arbetsavtal är särskild prøvotid, under vilken avtalet ömsesidigt kan hävas. Prövotiden är högst fyra månader eller, i specialfall, högst sex månader. Arbetsavtalet får inte hävas på de grunder som avses i 17 § 3 mom. lagen om arbetsavtal eller annars på osakliga grunder.

Av arbetsavtal föranledda skyldigheter

Arbetstagarens skyldigheter beror främst av arbetsavtalet, där han har förbundit sig att utföra arbete åt arbetsgivaren under dennes ledning och uppsyn. I lagen stadgas dessutom om vissa skyldigheter för arbetstagaren. Arbetstagaren är bl.a. skyldig att omsorgsfullt utföra arbete som tilldelats honom.

Arbetet skall utföras med iakttagande av de föreskrifter arbetsgivaren i enlighet med sina befogenheter meddelar angående sättet för arbetets utförande, arbetets art och omfattning samt tiden och platsen för dess utförande. Arbetstagaren skall undvika allt som står i strid med vad som skäligen bör fordras av en arbetstagare i hans ställning och som vore ägnat att åsamka arbetsgivaren skada.

De övriga normerna preciserar det uppförande som kan förväntas av en arbetstagare. Skyldigheten att iaktta skydd i arbetet, förbudet mot att avslöja affärs- och yrkeshemligheter, förbudet mot tagande av muta och förbudet mot konkurrerande verksamhet, om vilka stadgas i lagen om arbetsavtal, är exempel på sådant uppförande. I kollektivavtalen finns ofta bestämmelser om arbetarskydd och, i synnerhet när det gäller funktionärer, också om tystnadsplikt och bisysslor. Finns det inget kollektivavtal som skall iakttas, överenskomms om bisysslor och tystnadsplikt i arbetsavtalet. Stadgandena om tagande av muta, brott mot tystnadsplikt och olovligt röjande av uppgift i eller om en handling i 40 kap. strafflagen gäller under vissa förutsättningar också offentliga samfunds arbetstagare.

Också arbetsgivarens skyldigheter baserar sig i första hand på avtal. Arbetsgivaren skall åt arbetstagaren ordna arbete enligt arbetsavtalet och ge honom de förmåner som baserar sig på avtalet. Dessutom stadgas i lagen om arbetsavtal om vissa särskilda skyldigheter för arbetsgivaren. Arbetsgivaren skall bemöta sina arbetstagare opartiskt så att ingen utan fog ges en annan ställning än andra på grund av börd, religion, ålder, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet eller någon annan därmed jämförlig omständighet. Stadgandet innehåller såväl ett krav på opartiskhet som ett förbud mot diskriminering. Kravet på opartiskt bemötande gäller under hela den tid arbetsförhållandet varar, och det gäller också anställning och avslutande av arbetsförhållandet. Om förbud mot diskriminering på grund av kön stadgas särskilt i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Ansvar och sanktioner i anslutning till arbetsavtalsförhållandet

Arbetstagarens ansvar hänförs sig i första hand till uppfyllandet av de villkor om vilka

överenskommits i arbetsavtalet och i ett eventuellt kollektivavtal. Påföljden kan vara upplösning eller uppsägning av arbetsförhållandet, skadeståndsskyldighet och också permittering.

Vid ersättning av skada som arbetstagaren i arbetet har åsamkat en utomstående skall skadeståndslagen iakttas. Arbetsgivaren har det primära skadeståndsansvaret, men han har en begränsad regressrätt gentemot arbetstagaren. Arbetstagarens skadeståndsansvar kan inte ökas genom avtal.

Statsanställda i arbetsförhållande kan också beroende på uppgifterna ha skyldigheter och ansvar t.ex. gentemot medborgarna.

Också arbetsgivaren ansvarar för att villkoren i arbetsavtalet uppfylls och att lagen om arbetsavtal iakttas. Påföljden kan vara skadeståndsskyldighet eller särskild skadeståndsskyldighet på grund av olaglig uppsägning. En del av stadgandena i lagen om arbetsavtal har förstärkts med straffpåföljder som åläggs arbetsgivaren.

Arbetsförhållandets upphörande

Ett arbetsavtal som ingåtts för viss tid eller annars bör anses gälla viss tid upphör vid den avtalade arbetsperiodens utgång utan uppsägning, om annat inte är överenskommet. Ett arbetsavtal som gäller tills vidare kan, om det överenskommits om prøvotid, ömsesidigt sägas upp under prøvotiden. Avtalet får dock inte sägas upp på osakliga grunder. Ett arbetsavtal som gäller tills vidare kan upphävas genom att det sägs upp eller genast hävs. En arbetstagare kan också permitteras på de grunder på vilka ett avtal kan sägas upp eller hävas. Om förfarandet vid avslutande av anställningsförhållande och permittering inom statsförvaltningen har överenskommits genom ett avtal om uppsägningsskydd, som finansministeriet och centralorganisationerna har ingått.

Enligt lagen om arbetsavtal får ett arbetsavtal som ingåtts att gälla eller annars gäller tills vidare ömsesidigt sägas upp så att det upphör efter utgången av en viss uppsägningstid eller, om så är överenskommet eller i lag föreskrivet, utan iakttagande av uppsägningstid. Till arbetsförhållanden som gäller tills vidare hänförs sig i allmänhet en uppsägningstid, vars längd överenskomms genom avtal. Hos staten har om uppsägningstiden överenskommits i avtalet om uppsägningsskydd. Beträffande dem som inte

omfattas av kollektivavtal kan undantag från uppsägningstiden göras i arbetsavtalet. I lag stadgas att det kan överenskommas om en uppsägningstid på högst sex månader. Likaså stadgas i lag om minimiuppsägningstider när en arbetsgivare säger upp en arbetstagare i det fallet att annat inte är överenskommet.

Arbetsgivaren kan säga upp ett arbetsavtal antingen av skäl som beror av arbetstagaren eller av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker eller av andra med dem jämförbara skäl. Även om arbetsgivaren säger upp ett arbetsavtal utan någon i lag stadgad grund, fortsätter arbetstagarens arbetsförhållande i allmänhet inte. Om den olagliga uppsägningen har gjorts på individuella grunder, kan arbetsförhållandet dock under vissa förutsättningar fortsätta eller återupptas. En olaglig uppsägning har också ofördelaktiga påföljder för arbetsgivaren.

Enligt lagen om arbetsavtal får arbetsgivaren inte säga upp ett arbetsavtal av något skäl som beror av arbetstagaren, om inte skälet är synnerligen vägande. I lagen uppräknas de skäl som åtminstone inte kan betraktas som sådana skäl: arbetstagarens sjukdom, om inte sjukdomen har medfört en väsentlig och varaktig nedgång i arbetstagarens arbetsförmåga, arbetstagarens deltagande i en stridsåtgärd, arbetstagarens politiska el.dyl. åsikter eller hans deltagande i samhälls- eller föreningsverksamhet. Arbetstagare som är havande får inte sägas upp av arbetsgivaren på grund av havandeskapet. Uppsägningen anses vara föranledd av havandeskapet, om arbetsgivaren inte påvisar någon annan grund. Uppsägningsrätt finns inte heller under de s.k. familjepolitiska ledigheterna.

De grunder som berättigar till uppsägning har ofta preciserats i kollektivavtalen. I det kollektivavtal som gäller uppsägningsskydd och permittering och som finansministeriet och centralorganisationerna har ingått, anses som uppsägningsgrunder också sådana skäl enligt vilka hävning av arbetsavtalet är möjlig enligt lagen om arbetsavtal, liksom också en del skäl som beror av arbetstagaren själv såsom försummande av arbetet, brott mot bestämmelser som arbetsgivaren inom ramen för sin arbetsledningsrätt utfärdat, upprepad ogrundad frånvaro och uppenbar vårdslöshet i arbetet.

Enligt lagen om arbetsavtal har arbetsgivaren rätt att säga upp ett arbetsavtal som gäller tills vidare, om arbetet av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker eller av andra med

dem jämförbara skäl har minskat mera än endast obetydligt och inte endast tillfälligt, och arbetstagaren med beaktande av hans yrkesskicklighet och förmåga inte skäligen kan omplaceras eller utbildas för nya uppgifter. I lagen uppräknas en del fall där grund för uppsägning åtminstone inte anses föreligga. I dessa fall råder en konflikt mellan de ekonomiska omständigheter som angetts som grund och de verkliga skälen till uppsägningen.

Inom statsförvaltningen betraktas ämbetsverken och inrättningarna som arbetsgivare. Omplacerings- och utbildningsskyldigheten finns då hos respektive ämbetsverk och inrättning.

Till uppsägning på ekonomiska och produktionsmässiga grunder hänför sig frågan om turordningen vid uppsägning. Om denna har i allmänhet överenskommits i kollektivavtal. I det ovan nämnda avtalet om uppsägningsskydd konstateras om turordningen vid minskning av arbetskraften att man i mån av möjlighet bör följa den regel, enligt vilken arbetstagare som är viktiga för ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet eller som behövs för specialuppgifter, arbetstagare som är svåra att sysselsätta och som hos en och samma arbetsgivare har förlorat en del av sin arbetsförmåga sägs upp eller permitteras sist. Förutom denna regel skall uppmärksamhet också fästas vid hur länge arbetsförhållandet varat och omfattningen av arbetstagarens försörjningsplikt. Till uppsägning på ovan nämnda grund hänför sig också en återanställningsskyldighet.

Förtroendemännen och arbetarskyddsfullmäktigena har ett särskilt uppsägningsskydd.

Också en olaglig uppsägning från arbetsgivarens sida leder i regel till att arbetsförhållandet upphör. En olaglig uppsägning har dock påföljder för arbetsgivaren. En olaglig uppsägning som gjorts på grunder som beror av arbetstagaren leder till en sådan ersättningspåföljd som avses i 47 f § lagen om arbetsavtal. I ersättning skall betalas lön för minst tre och högst 24 månader. Ersättningens storlek inom denna ram bestäms från fall till fall. Ersättningen utesluter möjligheten att få skadestånd med stöd av lagens 51 §. En olaglig uppsägning vars huvudsakliga grund är ett ekonomiskt skäl eller en produktionsorsak, medför skadeståndsskyldighet för arbetsgivaren enligt 51 § lagen om arbetsavtal. Den skada som arbetsgivaren skall ersätta bestäms enligt den faktiska skadan.

Arbetsstagaren kan bestrida uppsägningens lagenlighet eller dess överensstämmelse med normerna i kollektivavtalet. Om arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal som innehåller normer för uppsägning, kan den uppkomna uppsägningstvisten behandlas som meningsskiljaktighet i fråga om tillämpning eller tolkning av kollektivavtal. Härvid skall förfaras enligt stadgandena om utredning av meningsskiljaktigheter som gäller arbetsavtal. Om arbetsstagaren inte åberopar skyddet enligt kollektivavtalet utan stadgandena i lag, skall talan väckas vid allmän underrätt.

Upplösning som en form av avslutande av ett arbetsförhållande skiljer sig från uppsägningen genom att arbetsförhållandet vid upplösning upphör omedelbart, utan någon uppsägningstid. Upplösning kommer i fråga både vid arbetsförhållanden som gäller tills vidare och vid arbetsförhållanden för viss tid. Efter som upplösningen är en mera drastisk form av avslutande av ett arbetsförhållande, skall grunderna härför vara mera vägande än grunderna för uppsägning. Grunderna för upplösning berättigar således i allmänhet också till uppsägning av ett arbetsförhållande som gäller tills vidare, men inte tvärtom.

Ett arbetsavtal får omedelbart hävas, om vägande skäl kräver det. Enligt lagen om arbetsavtal bör såsom sådant skäl anses sådan försummelse eller sådant beteende från den ena partens sida eller sådan förändring av förhållandena främst inom dennas skaderiskområde, på grund varav det av den andra parten inte skäligen kan krävas att han skall fortsätta avtalsförhållandet. I lagen om arbetsavtal ges exempel på en del fall där hävningsrätt kunde finnas, om det allmänna villkoret, dvs. det vägande skälet, är uppfyllt.

Stadgandena om hävning kan enligt lagen om arbetsavtal inte tillämpas på laglig strejk eller lockout. Däremot kan arbetsavtalet för en arbetstagar som deltagit i en strejk som strider mot fredsplikten på grund av deltagandet omedelbart hävas, om detta skäl kan betraktas som tillräckligt vägande från arbetsgivarens synpunkt.

Hävningsrätten förfaller, om inte skälet därtill redan därförinnan förlorat sin betydelse, efter förloppet av en vecka från det hävningsgrunden yppat sig.

Stadgandena om förfarandet vid upphävande av arbetsavtal i det nya 3 a kap. lagen om arbetsavtal gäller också hävningsförfarandet.

Arbetsgivaren har rätt att anse arbetsavtalet hävt, om arbetsstagaren har varit frånvarande från arbetet minst en vecka och inte under denna tid anmält giltigt förfall.

Om ett arbetsförhållande från arbetsgivarens sida har avslutats genom att det upplösts och utan att för upplösningen har funnits en sådan grund som stadgas i 43 § lagen om arbetsavtal, kan arbetsgivaren enligt lagens 51 § bli tvungen att ersätta den skada han härigenom förorsakat. Om det är fråga om ett arbetsavtal som gäller tills vidare, beträffande vilket uppsägning skulle ha varit möjlig och det inte ens har funnits någon laglig uppsägningsgrund för upplösningen, blir arbetsgivaren tvungen att i stället för skadestånd betala ersättning enligt 47 f §.

Också arbetsstagaren kan bli skyldig att betala skadestånd, om han olagligt häver sitt arbetsavtal och detta åsamkar arbetsgivaren skada.

Permittering

Permittering innebär en situation där arbetsförhållandet i övrigt förblir i kraft men utförandet av arbete och löneutbetalningen avbryts tills vidare eller för viss tid. Det finns två former av permittering: permittering som grundar sig på avtal och ensidig permittering genom arbetsgivarens försorg. Permittering som grundar sig på avtal är möjlig av flera skäl. Avtalsfriheten härvidlag är omfattande. Enligt lagen kan på arbetsstagarens eller arbetsgivarens initiativ genom arbetsavtal eller även annars medan ett arbetsförhållande består överenskommas om permittering av arbetsstagaren. Permitteringsrätten kan utvidgas genom kollektivavtal eller genom överenskommelse som nämns i 9 § lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (1102/90). Inom statsförvaltningen överenskommer man i arbetsavtalen inom vissa branscher om säsongpermittering.

Ensidig permittering från arbetsgivarens sida regleras genom lag och kollektivavtal. Arbetsgivaren har rätt att ensidigt permittera en arbetstagar, om det finns grund för uppsägning eller upplösning. I stället för uppsägning eller upplösning kan arbetsgivaren använda sig av sin ensidiga permitteringsrätt. I allmänhet är ekonomiska skäl eller produktionsorsaker grund för permitteringen.

Om orsaken till permitteringen är en tillfällig minskning av arbetet, är permitteringstiden högst 90 dagar. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren inte skäligen kan ordna annat arbete eller utbildning som lämpar sig för arbetsgivarens behov.

Enligt lagen skall permittering ske med 14 dagars varsel. Enligt avtalet om uppsägningskydd skall minst en månads varsel iakttas vid permittering, om arbetstagarens anställningsförhållande till staten har varat högst fem år utan avbrott, och minst två månaders varsel, om anställningsförhållandet har varat över fem år utan avbrott. Permitteringsvarsel skall ges arbetstagaren personligen, om inte annat avtalas mellan arbetsgivaren och förtroendemannen.

Vid ensidig permittering av ekonomiska skäl och produktionsorsaker skall arbetsgivaren, sedan han blivit medveten om att permittering är nödvändig, omedelbart och, såvitt möjligt, senast tre månader före permitteringsbörjan ge förtroendemannen och, då permitteringen berör minst tio arbetstagare, också arbetskraftsmyndigheterna förhandsmeddelande om permitteringen.

Förfarandet vid uppsägning

Om förfarandet vid upphävande av arbetsavtal stadgas i 3 a kap. lagen om arbetsavtal. Stadgandena tillämpas på uppsägning och hävning av arbetsavtal. I kapitlet stadgas om hörande av arbetsgivare och arbetstagare, arbetsgivarens upplysningsplikt samt vissa skyldigheter att lämna meddelande. I avtalet om uppsägningskydd finns motsvarande bestämmelser om förfarandet. Avtalets bestämmelser om förfarandet iakttas också när en arbetstagare sägs upp eller permitteras av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker.

2.2. Användningen av tjänste- och arbetsavtalsförhållande inom statsförvaltningen

Av de sammanlagt ca 205 000 personer som i september 1992 var anställda hos staten var ca 138 500 i tjänsteförhållande och ca 66 500 i arbetsavtalsförhållande.

Användningen av arbetsavtalsförhållande begränsade sig fram till 1960-talet huvudsakligen till uppgifterna för arbetstagarna inom de s.k. statliga arbetsverken och den omedelbara arbetsledningen samt uppgifterna inom de statliga industriföretagen och affärsverken. Inom statsförvaltningen har sedan början av 1960-talet personal dock anställts i arbetsavtalsförhållande också inom andra förvaltningsområden än de som traditionellt har använt sig av detta anställningsförhållande, och också i uppgifter som funktionär, delvis parallellt med arbetstagare i tjänsteförhållande som utför samma arbete. Antalet statsanställda i arbetsavtalsförhållande, och av dessa i synnerhet antalet anställda med månadslön, har ökat jämfört med personalen i tjänsteförhållande. Åren 1965—1987 ökade antalet anställda i tjänsteförhållande med ca 22 600 personer, medan antalet anställda i arbetsavtalsförhållande ökade med ca 41 000 personer.

Den ökade användningen av arbetsavtalsförhållandet i synnerhet i funktionärsuppgifter har i hög grad berott på det långsamma och komplicerade förfarandet vid inrättandet av tjänster. Utvecklingen inom statstjänstemannalagstiftningen efter år 1988 har avlägsnat detta missförhållande. Användningen av arbetsavtalsförhållandet främjades också av de flexibla möjligheterna att sköta personalens lönefrågor.

Med tanke på den praktiska personalförvaltningen har det varit problematiskt att också personer som sköter samma uppgifter har två olika typer av anställningsförhållande. Således försökte man år 1988 göra användningen av anställningsförhållandena klarare genom att överföra ca 8 000 personer från arbetsavtalsförhållande till tjänsteförhållande.

Av de statsanställda i arbetsavtalsförhållande beräknas ca 1—2 % vara anställda i arbetsförhållande för viss tid. Personalen i arbetsavtalsförhållande arbetar hos staten inom ett stort antal olika uppgiftsområden. Antalet arbetstagare i underhålls- och byggnadsarbeten inom olika branscher är ca 36 000, antalet skogsarbetare ca 3 000, antalet anställda inom fastighetsskötsel ca 10 000, antalet kontorsarbetare och forskningsassistenter ca 3 500, akademisk och teknisk personal ca 10 000 och personer i andra sakkunnig- och ledningsuppgifter ca 4 000.

Vid de statliga affärsverken av ny typ finns

ca 38 000 personer i tjänsteförhållande och ca 20 000 personer i arbetsavtalsförhållande.

2.3. Utvecklingen inom den offentliga sektorn

2.3.1. Den offentliga sektorns tillväxt

En relativt snabb tillväxt inom den offentliga sektorn har under de senaste åren varit kännetecknande för de rika västliga industriländerna. På basis av den offentliga sektorns storlek befann sig Finland i början av 1990-talet på medelnivån för OECD-länderna.

Av tillväxten inom den offentliga sektorn har en stor del ägt rum inom socialvården samt hälso- och sjukvården. T.ex. blev antalet anställda inom socialvården en och en halv gånger större 1980—85. Av ökningen av antalet anställda inom den offentliga sektorn åren 1970—90 har tre fjärdedelar ägt rum inom den kommunala sektorn. Detta förklaras främst av att kommunernas lagstadgade uppgifter har ökat under dessa år men också av ändringarna av arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn.

Den ytterst höga reella räntenivån under de senaste åren har medfört en snabb försämring av de offentliga samfundens finansiella ställning. Under den senaste tiden har man också i allt högre grad försökt höja produktiviteten inom den offentliga sektorn samt dämpa dess tillväxt och t.o.m. krympa den. Man har försökt se över det sätt på vilket tjänster produceras bl.a. så, att man frångått en konstgjord yrkesmässig arbetsfördelning, genom att man lättat upp den organisatoriska arbetsfördelningen mellan olika sektorer vid produktionen av tjänster och genom att man låtit vissa tjänster eller en så stor del som möjligt av tjänsterna omfattas av prissättning. Det sistnämnda målet har man försökt nå genom att ombilda de offentliga tjänsterna så att de produceras av affärsverk, genom bolagisering och genom privatisering.

2.3.2. Reformeringen av den offentliga förvaltningen

Allmänt

Statsminister Harri Holkeris regering fastslog en reform av den offentliga förvaltningen

som en av tyngdpunkterna i den dåvarande regeringens verksamhet. Utgångspunkten för reformen var att stärka det demokratiska stats-systemet och kommunernas självstyrelse samt att öka servicen till medborgarna och deras påverkningsmöjligheter. I reformens första skede strävade man främst efter att förbättra verksamhetsbetingelserna för de serviceproducerande ämbetsverken och inrättningarna och personalens möjligheter att producera service av hög standard samt att avlägsna administrativa hinder för detta.

Utgångspunkten för reformerna har varit att den offentliga förvaltningens uppgift är att svara för en tillräcklig och rättvis tillgång på basservice av god kvalitet samt för rättssäkerheten. Det har också konstaterats att det finns ett behov av att anpassa den offentliga sektorn till den samhällsekonomiska utvecklingen. Detta innebär dämpande och, i det nuvarande konjunkturläget, minskning av utgiftsökningen samt ett behov av att omfördela personalresurserna för nya uppgifter.

De viktigaste åtgärderna har varit skapandet av lättare styrsystem inom förvaltningen och en övergång till styrning som baserar sig på resultatmål för verksamheten. Resultatstyrningsreformen inleddes genom att affärsverk enligt lagen om statens affärsverk (627/87) inrättades. Det följande skedet har varit budgetreformen, där principerna för rambudgetering och resultatstyrning tillämpas också på de övriga ämbetsverken och inrättningarna.

Förvaltningen har också gjorts lättare och decentraliserats. Uppgifter och befogenheter har överförts till lägre nivåer, och enheter inom centralförvaltningen sammanslagits.

Statsminister Esko Aho:s regering har fortsatt arbetet med utvecklande av förvaltningen så, att huvudvikten har lagts på förbättrande av resultatet av verksamheten och ökad produktivitet, decentralisering av förvaltningen och skapande av en lättare förvaltning samt reformering av styrsystemen.

Affärsverksreformen inom statsförvaltningen

Genom att affärsverk av ny typ enligt lagen om statens affärsverk inrättades skapades en ny typ av enheter inom statsförvaltningen. De utgör en mellanform mellan ämbetsverk och företag. I nämnda lag (den allmänna lagen) stadgas om grunderna för verksamheten vid

denna nya typ av statliga affärsverk samt deras ekonomi och förvaltning. Ett affärsverk enligt lagen bedriver affärsverksamhet med resultatansvar inom det verksamhetsområde som riksdagen bestämmer. Om tillämpningen av den allmänna lagen på en statlig inrättning som bedriver affärsverksamhet beslutar riksdagen i en separat lag om affärsverket.

Affärsverken ansvarar för sin verksamhet, ekonomi och organisation och de styrs genom service- och resultatmål.

Affärsverksreformen kommer att fortsätta under de närmaste åren. En del av affärsverken av ny typ ombildades till aktiebolag fr.o.m. början av 1993.

Resultatstyrningen och budgetreformen inom statsförvaltningen

Målet med införandet av resultatstyrning har varit att ämbetsverken och inrättningarna inom ramen för de statsekonomiska finansieringsmöjligheterna betjänar sina kunder och åstadkommer nyttoeffekter i samhället, å ena sidan enligt de mål som de politiska beslutsfattarna uppställer och å andra sidan enligt kundernas och samhällets behov, genom en så liten ekonomisk insats som möjligt.

Systemet för statens ekonomiplanering har samtidigt reformerats genom två olika projekt: ett projekt för verksamhets- och ekonomiplanering och ett projekt för resultatstyrning. Inom resultatstyrningen har ämbetsverken uppställt resultatmål för sin verksamhet samt dess lönsamhet och effektivitet. De resultatmål som ett ämbetsverk uppställer godkänns av ministeriet i fråga. Också statsrådet kan ta ställning till resultatmålen inom centrala områden. De ämbetsverk som har övergått till resultatbudgetering har, inom ramen för det anslag som riksdagen beviljar, de befogenheter som behövs för att resultatmålen skall kunna uppnås och ansvar för att de uppnås. I fråga om omkostnaderna kommer alla ämbetsverk och inrättningar att ha övergått till resultatstyrning före 1996.

Verksamhets- och ekonomiplaneringsreformen har redan genomförts. Planeringen har knutits till budgetberedningsprocessen, och planeringsperioden har förkortats till fyra år. Statsrådet ger ministerierna utgiftsramar för ekonomiskt och samhälleligt betydelsefulla uppgiftshelheter och för enstaka särskilt viktiga

anslag för den följande planeringsperioden samt tar ställning till de centrala verksamhetslinjerna för ramområdena. Ministerierna för vidare denna feedback till den underlydande förvaltningen. Ämbetsverkens verksamhets- och ekonomiplaner och budgetförslag uppgörs i enlighet med denna feedback.

Reformeringen av kommunernas förvaltning

Inom reformen av den offentliga förvaltningen har man på många sätt försökt stärka den kommunala självstyrelsen och trygga kommunernas verksamhetsförutsättningar.

Ett av de viktigaste projekten har varit reformen av systemet för statsandel och statsunderstöd till kommuner och kommunalförbund (samkommuner). Det nya systemet togs i bruk i början av 1993. Det mest centrala i reformen är att statsandelarna har bundits till de s.k. kalkylerade kostnaderna vid produktionen av service. Kommunernas egen beslutanderätt vid produktionen av service har ökat betydligt och statsbidragsförvaltningen gjorts lättare.

Upphävandet av normer har möjliggjort betydande lättnader i kommunernas förvaltning.

Lagstiftningen om frikommuner trädde i kraft 1989. Den gav 56 frikommuner och, vid övergången till denna fullmäktigeperiod, alla kommuner som vill rätta ut avvika från stadganden och bestämmelser om ordnandet av förvaltningen och verksamheten. Försöket förde med sig initiativ till en uppmjukning av sektoralagstiftningen. Det har senare lett till en bestående frigörelse av kommunernas förvaltning också i fråga om samarbetet mellan kommunerna. En delreform av kommunallagen trädde i kraft vid ingången av 1993.

Kommunkommittén avgav sitt betänkande med förslag till ny kommunallag den 21 september 1993 (kommittébet. 1993: 33). I förslaget betonas kommunens ställning som den autonoma grundenhet som sköter medborgarnas bas-service. Styrningen av kommunernas förvaltning slopas. Om sättet att reglera kommunernas verksamhet och organisationen av denna beslutas lokalt.

Till följd av den s.k. Relanders kommunalekonomiska utredning utvärderas kommunernas uppgifter och skyldigheter i syfte att balansera kommunernas ekonomi parallellt med statsrå-

dets principbeslut av den 17 juni 1993, som gäller en reform av central- och regionalförvaltningen.

Verkningarna av den europeiska integrationen på den offentliga förvaltningen

När avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) blir verklighet blir också de offentliga anskaffningarna mellan EES-länderna fria, vilket innebär att den fria rörligheten för varor och tjänster samt den fria internationella konkurrensen utsträcks till att gälla också statens och kommunernas anskaffningar.

Integrationen kräver av alla deltagarländer att såväl företagens som de fysiska personernas verksamhet är konkurrenskraftig. Stora skillnader t.ex. i den offentliga sektorns storlek och i beskattningen kunde visa sig vara problematiska.

2.4. Den kommunalt anställda personalens rättsliga ställning

2.4.1. Nuläge

De kommunalt anställda är antingen i ett offentligrättsligt tjänsteförhållande eller i ett privaträttsligt arbetsavtalsförhållande. Enligt 74 § kommunallagen inrättas tjänster för kommunens förvaltningsuppgifter. Som sådana uppgifter betraktas uppgifter till vilka hör utövning av offentlig makt, inbegripet beredning och verkställighet av beslut, eller vilka är förenade med ett särskilt ekonomiskt ansvar.

I praktiken har tjänster i rätt hög grad inrättats också för skötseln av andra uppgifter än förvaltningsuppgifter. Användningen av tjänsteförhållandet som anställningsförhållande har främjats av bl.a. stadgandena om statsbidrag jämte de tjänstekvoter som hänför sig till dem. Å andra sidan har arbetskraftspolitiska skäl såsom sysselsättningslagstiftningen eller konkurrens med en privat arbetsgivare om en viss typ av arbetskraft kunnat bidra till att arbetsavtalsförhållande används. Av de kommunalt anställda var 57 % anställda i tjänsteförhållande och 43 % anställda i arbetsavtalsförhållande i oktober 1992.

Den rättsliga ställningen för de kommunalt anställda tjänsteinnehavarna har ordnats gen-

om andra stadganden, bestämmelser och avtal än ställningen för de arbetstagare som är anställda hos kommunen. Tjänsteförhållandet regleras bl.a. av kommunallagen och kommunernas tjänstestadgor, medan arbetsavtalsförhållandet regleras av samma lagstiftning som den som reglerar arbetsavtalsförhållandet för arbetstagare som är anställda hos privata arbetsgivare. Den lagstiftning som i detalj reglerar det kommunala tjänsteförhållandet är mindre omfattande än den lagstiftning som gäller arbetsavtalsförhållandet och ger kommunerna mera spelrum än denna. Däremot är de stadganden och bestämmelser som hänför sig t.ex. till förfarandet vid besättande av tjänster mera invecklade än de som gäller anställning i arbetsavtalsförhållande. I den lagstiftning som reglerar det kommunala tjänsteförhållandet har man också försökt garantera rättssäkerheten för de medborgare som blir föremål för utövningen av offentlig makt.

2.4.2. Projektet gällande systemet för kommunernas anställningsförhållande

Förenhetligandet av ställningen för de kommunalt anställda tjänsteinnehavarna och arbetstagarna har varit aktuellt redan länge. Frågan har berörts bl.a. i betänkandet av kommittén för utredning av tjänste- och arbetsvillkoren inom kommunalförvaltningen (kommittébet. 1969:B 105) och i betänkandet av 1977 års tjänstekollektivavtalskommission (kommittébet. 1980:3). I samband med rixdagsbehandlingen av 1976 års kommunallag ansåg andra lagutskottet i sitt betänkande att möjligheterna att slopa skillnaderna mellan tjänste- och arbetsavtalsförhållandet för de kommunalt anställda bör utredas. Frågan har också behandlats av den arbetsgrupp som kommunala arbetsmarknadsverkets styrelse tillsatte den 24 januari 1989. I arbetsgruppen fanns företrädare för arbetsmarknadsverket och dessutom för Finlands Stadsförbund, Suomen kunnallisiitto, Finlands Svenska Kommunförbund och Sjukhusförbundet.

Arbetsgruppen konstaterade i sin promemoria, som den överlämnade den 9 april 1990, att det finns ett starkt tryck på förändringar inom kommunalförvaltningen. Övergången till en mera servicecentrerad kommunkultur innebär att bl.a. förvaltningen måste omvärderas. Inom kommunalförvaltningen behövs en mera

flexibel organisation, och personalen måste smidigare än i dag kunna användas för utförandet av olika uppgifter. Arbetsgruppen konstaterade också att den allt hårdare konkurrensen om arbetskraften skapar ett behov av omvärdering av den kommunala serviceproduktionen och förvaltningen samt ordnandet och organiseringen av verksamheten. Enligt arbetsgruppen är alla de kommunalt anställda i Sverige juridiskt sett anställda i arbetsavtalsförhållande. Detta arbetsavtalsförhållande har dock ur den offentliga arbetsgivarens synvinkel delvis genom lagstiftningen och huvudsakligen avtalsvägen fått väsentliga drag av det nuvarande kommunala tjänsteförhållandet i Finland.

Arbetsgruppen ansåg att det vore ändamålsenligt att det inom kommunalförvaltningen skulle användas endast ett anställningsförhållande. Detta anställningsförhållande skall enligt arbetsgruppen vara sådant att den gör det möjligt att ordna serviceproduktionen och förvaltningen effektivt och ändamålsenligt, t.ex. så att personalen kan användas på ett smidigt sätt för olika uppgifter. Också det offentliga intresset måste kunna tryggas under alla omständigheter, också vid stridsåtgärder. Å andra sidan måste också den hårdnande konkurrensen om arbetskraften och den allmänna utvecklingen i arbetslivet beaktas.

Arbetsgruppen föreslog att centralorganisationerna för kommunerna och kommunala arbetsmarknadsverket börjar bereda sådana förslag till ändring av lagstiftningen som möjliggör en övergång till ett enda kommunalt anställningsförhållande. Detta anställningsförhållande bör ha drag av arbetsavtalsförhållandet, men det bör bevara bl.a. tjänstemannaansvaret, arbetstagarens skyldighet att underkasta sig utvidgad eller ändrad skyldighet att utföra arbete eller reglering av arbetsuppgifter, hans skyldighet att vid behov utföra övertidsarbete, vara i beredskap och utföra söndagsarbete, vilka hänför sig till det nuvarande tjänsteförhållandet, samt begränsningen av rätten till stridsåtgärder på samma sätt som den nuvarande lagen om tjänstekollektivavtal (669/70).

Reformarbetet har fortsatt efter förslaget. Enligt kommunkommitténs förslag skall kommunernas och samkommunernas personal vara i arbetsavtalsförhållande, i fråga om vilket skall iakttas vad som stadgas om det i lagen om kommunala arbetsavtal och lagen om kommu-

nala arbetskollektivavtal. Avsikten är att dessa lagar skall beredas i en arbetsgrupp som tillsatts av inrikesministeriet och där förutom staten också arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna inom den kommunala sektorn är företrädare.

2.5. Tjänstemännens rättsliga ställning i de övriga nordiska länderna

2.5.1. Sverige

I den svenska regeringsformen ingår vissa stadganden om de offentligrättsliga anställningsförhållandena. Sådana stadganden är bl.a. stadgandena om domare och tillsättning av tjänst. Enligt regeringsformen skall grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen meddelas i lag.

Centrala stadganden om rättsställningen för personer i offentligrättsligt anställningsförhållande finns förutom i regeringsformen i lagen om offentlig anställning. Lagen innehåller förutom stadganden om förfarandet också stadganden om bl.a. tillsättning av tjänst, tjänstgöringsskyldighet, bisysslor, turordningen vid uppsägning på grund av arbetsbrist, anställnings upphörande, avstängning, disciplin och läkarundersökning. Till nämnda lag hänförs sig en anställningsförordning, som huvudsakligen innehåller stadganden om verkställigheten.

I Sverige har man ansett det nödvändigt med stadganden om de statligt anställda, eftersom staten arbetar med andra mål och på andra villkor än arbetsmarknaden i allmänhet. Det har därför ansetts att ställningen och anställningsvillkoren för personer i offentligrättsligt anställningsförhållande inte helt kan vara desamma som inom den privata sektorn.

I Sverige har man liksom i Finland i samband med reformeringen av den offentliga förvaltningen också utrett behoven av ändring av regleringen av det offentligrättsliga anställningsförhållandet. En utredning i saken inleddes i januari 1990. Utredningen begränsades till de viktigaste författningarna, såsom lagen om offentlig anställning och anställningsförordningen.

Som ett resultat av utredningen färdigställdes i augusti 1992 ett kommittébetänkande Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60). I betänkandet föreslås det att den arbetsrättsliga

regleringen av de statsanställda förenklas. Det föreslås att 1976 års lag om offentlig anställning ersätts av en ny lag om offentlig anställning.

I betänkandet har man således dragit den slutsatsen att en viss offentligrättslig reglering behövs för att skydda medborgarnas krav på rättssäkerhet och demokratisk styrning och på att offentliga uppgifter fullgörs på ett riktigt sätt. Dessutom förutsätter regeringsformen en reglering av vissa frågor rörande de statsanställda.

I betänkandet anser man dock att den nuvarande regleringen kan minskas betydligt. De 100 paragraferna i den nuvarande lagen ersätts av den nya lagens 37 paragrafer. Det föreslås också att antalet stadganden i den förordningen som hänför sig till den nya lagen halveras. I betänkandet föreslås dessutom en särskild lag och en särskild förordning om fullmaktsanställning. Tjänstemän med fullmaktsanställning är ordinarie domare, vissa högre åklagare och justitiekanslern.

På grundval av detta betänkande har regeringen nyligen beslutat en lagrådsremiss om ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. Det är avsett att regeringen i vanlig ordning genom en proposition skall lämna över förslagen för att antas av riksdagen. Lagrådsremissen har i huvudsak följande innehåll.

Det föreslås att stadganden om hur anställningar upphör slopas, varvid stadgandena i den allmänna arbetslagstiftningen skall tillämpas. På dem som är anställda med fullmakt skall dock de särskilda stadgandena fortfarande tillämpas.

Stadgandena om skyldighet att i sjukperiodsfall omplacera en arbetstagare i statlig tjänst i den nuvarande LOA föreslås inte bli intagna i den nya lagen. I lagen om fullmaktsanställning skall motsvarande stadgande om förflyttning dock tas in.

Det föreslås att bland annat stadgandena om försättande i disponibilitet skall tas in i den nya lagen. Den nya lagen skall inte innehålla något uttryckligt stadgande om avstängning, och inte heller något stadgande om partiell tjänstebefrielse eller utövande av annan tjänst. I lagen finns inte heller några stadganden om obligatorisk läkarundersökning eller avgångsskyldighet på grund av sjukdom. I fråga om dem som är anställda med fullmakt bibehålls dock motsvarande stadganden.

Också stadgandena om disciplinansvar före-

slås med vissa smärre ändringar bli intagna i den nya lagstiftningen.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1994. Sannolikt kommer ikraftträdandet att ske senare.

2.5.2. Norge

I Norge finns ca 185 000 statsanställda.

Utvecklingen inom den offentliga sektorn har i Norge i mycket varit lik den i Sverige. Som styrsystem infördes på 1980-talet resultatstyrning, och på 1990-talet har man betonat strukturella faktorer inom förvaltningen. De statliga affärsverken får större frihet, men också andra enheter inom förvaltningen reformeras.

Också den rättsliga regleringen av det statliga anställningsförhållandet reformeras. Man försöker närma stadgandena till den lagstiftning som iakttas på den allmänna arbetsmarknaden. Rättsställningen för de statsanställda regleras av en statstjänstemannalag från 1983. Enligt lagen är de statsanställda antingen tjänstemän eller innehavare av befattningar (ämbetsmän). Befattningshavarna utnämns av kungen. De är 3 000 till antalet. Den norska statstjänstemannalagen innehåller bara 24 paragrafer. Lagen har också karakteriserats som en ramlag. Lagen innehåller stadganden om anställning, provotid, anställningsförhållandets upphörande, disciplinstraff och tjänstemännens skyldigheter.

2.5.3. Danmark

I Danmark fanns 1991 sammanlagt 259 000 statsanställda. Av dem stod 157 000 i tjänsteförhållande och 102 000 i arbetsavtalsförhållande till staten.

Den offentliga sektorn reformeras också i Danmark. Strävan är bl.a. att minska detaljstyrningen och bolagisera en del funktioner.

Enligt Danmarks grundlag skall om tjänstemännens anställningsförhållande och dess avslutande stadgas genom lag. Sådana stadganden finns i statstjänstemannalagen. I lagen stadgas bl.a. om anställning i anställningsförhållande, tjänstemännens skyldigheter, disciplinärt förfarande och anställningsförhållandets avslu-

tande. Lagen innehåller också särskilda stadganden om domarnas ställning, stadganden om förhandlingsförfarandet i fråga om löner och andra anställningsvillkor samt om en tjänstemannadomstol.

Tjänsteförhållandet används i synnerhet för anställda i ledande uppgifter inom centralförvaltningen, i uppgifter som byråchef och högre uppgifter, för domare, präster och lärare samt i uppgifter inom polisväsendet, försvarsmakten och trafiken. Det finns inga stadganden om i vilket slag av uppgifter tjänsteförhållande skall användas.

Tidigare var tjänsteförhållandet i Danmark det grundläggande anställningsförhållandet hos staten. På grund av det kraftiga ekonomiska uppsvinget och den offentliga sektorns tillväxt ökade användningen av arbetsavtalsförhållandet, eftersom tjänsteförhållandet inte var lönemässigt konkurrenskraftigt.

2.6. Staten som arbetsgivare

2.6.1. Verksamhetsområdet för staten som arbetsgivare

Staten som arbetsgivare täcker de statliga ämbetsverken och inrättningarna samt både de budgetavhängiga affärsverken och de s.k. affärsverken av ny typ.

Anslagen för de budgetavhängiga affärsverkens driftsutgifter och investeringar anvisas i statsbudgeten. Också deras driftsinkomster medtas i budgeten. Sådana affärsverk är forststyrelsen, statens upphandlingscentral, statens margarinfabrik, statens beklädnadsfabrik och affärsverksamheten vid lantbrukets forskningscentral. Personalpolitiken och personalförvaltningen vid dessa affärsverk skiljer sig inte från personalpolitiken och -förvaltningen vid de övriga ämbetsverken och inrättningarna.

Affärsverk av ny typ är Post- och televerket, Statsjärnvägarna, Kartcentralen, Luftfartsverket och Bilregistercentralen. Vid dessa affärsverk arbetar för närvarande ca 29 % av de statsanställda. Också Statens tryckericentral, Statens datorcentral och Statens måltidscentral var affärsverk av ny typ fram till början av 1993, då de ombildades till aktiebolag. I början av 1994 ombildas också Post- och televerket till aktiebolag.

De stadganden som gäller statens tjänsteförhållande och bestämmelserna i kollektivavtalen

tillämpas på tjänstemännen, tjänsterna och tjänsteförhållandet vid affärsverken av ny typ. Också de övriga stadgandena och bestämmelserna angående personalförvaltningen gäller personalen vid affärsverken av ny typ, om inte annat stadgas eller bestäms. När det gäller personalen i tjänsteförhållande har affärsverken haft större befogenheter än andra att ingå preciserande tjänstekollektivavtal (664/70). Med stöd av lagen om statens tjänstekollektivavtal kan affärsverken bestämma om anställningsvillkoren för sina tjänstemän. De affärsverk som är medlemmar i Affärsverkens arbetsgivarförbund, som inrättades den 1 mars 1993, kan enligt den ändring av lagen (284/93) och förordningen (290/93) om statens tjänstekollektivavtal som trädde i kraft den 1 april 1993 ingå tjänstekollektivavtal.

2.6.2. Statsbolagen

Statsjärnvägarna har fem dotterbolag, av vilka de viktigaste är Oy Pohjolan Liikenne Ab och Avekra Oy. Post- och televerket har fyra dotterbolag, Oy Yritysverkot Ab, Rinox Oy, Mobitele Oy och Telemedia Oy. Affärsverken av ny typ har också s.k. intressebolag, dvs. bolag av vilkas aktier affärsverket äger mindre än 50 %.

En del ämbetsverk administrerar statsägda aktiebolag eller äger bolag. Sådana bolag är bl.a. Uniscience Ltd Oy, Innopoli Oy, Public Management Consulting Oy, Oulun Teknologia Oy och VTT Technology Oy. Aktierna i VTT Technology Oy ägs t.ex. till 100 procent av VTT. Bolagets styrelse väljs av bolagsstämman. I praktiken utser VTT styrelsen genom att använda sig av ägarens rätt att föra talan vid bolagsstämman. VTT Technology Oy har egen personal och personalpolitik.

Staten är inte arbetsgivare i de ovan nämnda bolagen. Den personalpolitik som staten som arbetsgivare iakttar kan dock återspegla sig också på bolagen genom att ägaren utnyttjar sin rätt att föra talan.

2.6.3. Personalpolitiken hos staten som arbetsgivare

Allmänt

Statens personalpolitik är inte helt enhetlig i

de statliga ämbetsverken, inrättningarna och affärsverken, trots att de rättsliga yttre personalpolitiska ramarna och styrningen av personalpolitiken hittills till många delar har varit likadan. Affärsverken av ny typ har i någon mån större frihet att driva sin egen linje än de andra ämbetsverken och inrättningarna. Olikheterna ökar också mellan de andra ämbetsverken och inrättningarna i takt med att bl.a. resultatbudgeteringen framskrider, avlöningsystemen revideras och befogenheterna vid inrättandet av tjänster och tjänsteregleringar överförs till ämbetsverken.

De ökade befogenheterna för ämbetsverken och inrättningarna vid personalförvaltningen får dock inte leda till att statsförvaltningen i detta hänseende helt och hållet decentraliseras till helt separata enheter. Staten som arbetsgivare har i dag gemensamma personalpolitiska principer som gäller alla ämbetsverk, inrättningar och affärsverk. Detta kommer man att eftersträva också framöver, dock så, att ämbetsverkens, inrättningarnas och affärsverkens beredskap och möjligheter att inom givna helhetsramar föra en självständig och ansvarsfull personalpolitik förverkligas i så stor utsträckning som möjligt. Vid resultatstyrningen har ministerierna en viktig roll som ledare inom sitt förvaltningsområde. Därför bör de också ha möjlighet att i nödvändig utsträckning driva personalpolitiken inom sitt förvaltningsområde.

En i någon mån gemensam personalpolitik har ämbetsverken, inrättningarna och affärsföretagen samt de bolagiserade affärsverken och affärsverkens dotterbolag. Utöver staten och dess affärsverk kan de nämnda bolagen vara medlemmar i Affärsverkens arbetsgivarförbund. Av bolagen är tills vidare endast VTKK-Gruppen Ab medlem i föreningen.

Överföringen av befogenheter i personalärenden

Ämbetsverkens befogenheter i personalärenden har ökat bl.a. till följd av budgetreformen. Sedan början av 1992 har antalet anställda vid de ämbetsverk som övergått till resultatbudgetering inte längre reglerats i statsbudgeten genom en ram för antalet årsverken. Ett ämbetsverk som har övergått till resultatstyrning och omkostnadsbudgetering får, med undantag av de tjänster som skall specificeras i

statsbudgeten, inrätta sina tjänster och göra tjänsteregleringar samt, inom ramen för statsbudgeten och minst på den nivå som överenskommits i tjänstekollektivavtal, besluta om sina tjänstemäns löner. Befogenheter inom personalförvaltningen har dessutom överförts till ämbetsverken bl.a. när det gäller utnämning av tjänstemän.

Också framöver kommer befogenheter och ansvar i personalärenden att överföras så att de är så nära ledningen av verksamheten och produktionen av service som möjligt.

Lönepolitiken och utvecklandet av avlöningsssystemet

Syftet med revideringen av den lönepolitik som staten som arbetsgivare för är att främja en effektiv användning av statens personalresurser på ett sätt som leder till resultat, och så att också de övriga målen för statens personalpolitik främjas, såsom rättvisa, principen om lika lön och jämställdhet mellan könen. Avsikten är att ett avlöningsystem med motiverande belöning skapas som till sin struktur och sina styrningsformer är flexibelt och främjar en resultatrik verksamhet vid ämbetsverken och inrättningarna samt den allmänna ekonomiska politiken och inkomstpolitiken. Staten som arbetsgivare har som mål bl.a. att reformera avlöningsystemen och göra dem klarare så, att grunderna för de statsanställdas lön är hur krävande en uppgift är, den personliga arbetsinsatsen, resultatet hos ämbetsverket eller inrättningen samt lönens rätta förhållande till lönen på den allmänna arbetsmarknaden i olika branscher och orter.

Målet är att ansvaret för det praktiska genomförandet av lönepolitiken till stora delar överförs till ämbetsverken och inrättningarna. Genom avtal på centralnivå mellan statens arbetsmarknadsverk och huvudavtalsorganisationerna försöker man skapa så goda verksamhetsbetingelser som möjligt för ämbetsverken och inrättningarna och ge dem så stort spelrum som möjligt samt stöd för avtalsverksamheten på lokal nivå.

Avsikten är att de statliga avlöningsystemen till sina huvuddrag helt och hållet skall reformeras i takt med att resultatbudgeteringen införs, dvs. i stort sett före 1995.

Övriga utvecklingsprojekt som gäller personalpolitiken och personalförvaltningen

Statsrådet fattade den 7 mars 1993 ett principbeslut om utvecklande av statens personalpolitik och personalförvaltning. I enlighet med beslutet har finansministeriet tillsatt ett flertal utvecklingsprojekt. Dessa är

— ett projekt som gäller anställningsförhållandet

— ett projekt där utvecklandet av utbildningen för de statsanställda utreds och bereds

— ett projekt för reform av valet av de ledande tjänstemännen och sakkunniga inom statsförvaltningen, karriärsystemet, utbildning och annan träning samt de allmänna grunderna för och bestämmandet av anställningsvillkoren och

— ett projekt som skall förbättra arbetsenheternas funktionsduglighet.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

3.1.1. Målen med reformen

Syftet med reformen är att skapa ett anställningsförhållande som garanterar att statens uppgifter sköts på ett så resultatgivande och ändamålsenligt sätt som möjligt samt så att både medborgarnas och de statsanställdas krav på rättssäkerhet uppfylls.

Enligt uppdraget för det av finansministeriet tillsatta projektet som gäller anställningsförhållandet är målet för projektet ett enda till grunderna enhetligt anställningsförhållande. Den grundläggande utgångspunkten är lagen om arbetsavtal. Systemet skall dock innehålla de särdrag som är nödvändiga för att trygga resultatet och serviceförmågan i det statliga förvaltnings- och rättssystemets verksamhet. Den allmänna utgångspunkten skall vara att anställningsförhållandet samt antalet anställda och personalstrukturen inte regleras genom ett tjänstesystem. Lagstiftningen skall vara klar, och den skall trygga förutsättningarna för en effektivare och enklare personalförvaltning. I lagstiftningen skall tas in endast de stadganden som är väsentliga med tanke på systemet för anställningsförhållandet.

Tillsättandet av projektet baserade sig på

personalkommitténs förslag (kommittébet. 1990:34). Enligt betänkandet förutsätter införandet av resultatstyrning inom statsförvaltningen att anställningsförhållandet utvecklas så, att befogenheterna inom personalförvaltningen kan decentraliseras i tillräckligt hög grad. Personalen bör också ges tillfälle till utveckling, och den bör erbjudas möjligheter till rörlighet och omplacering. Anställningsskyddet bör enligt kommittén bibehållas som en uppskattad del av den statliga personalpolitiken. Anställningsförhållandets fortbestånd bör dock tryggas inom ramen för hela statsförvaltningen genom att förutsättningarna för rörlighet och förflyttning till nya uppgifter förbättras.

Enligt kommittén hänför sig följande olägenheter till användningen av två anställningsförhållanden:

— personalen är försatt i en ojämlik ställning

— det är svårt att använda anställningsförhållandena på ett konsekvent sätt

— två anställningsförhållanden upprätthåller två förhandlings- och avtalssystem och också i övrigt en dubbel personalförvaltning.

Personalkommittén uppställde som mål ett nytt anställningsförhållande, som är så likt arbetsavtalsförhållandet som möjligt. Särskilda stadganden behövs dock för dem som sköter vissa uppgifter. Enligt kommittén bör det nya anställningsförhållande som utvecklas tas i bruk också i affärsverken.

Personalkommitténs uppskattningar av problemen med användningen av tjänste- och arbetsavtalsförhållande baserar sig på läget i slutet av 1980-talet. Sedan dess har tjänstemanalagstiftningen dock utvecklats kraftigt.

Av de mål som personalkommittén uppställde för reformen av anställningsförhållandet har öveföringen av befogenheterna inom personalförvaltningen också för tjänsteförhållandets del i stor utsträckning redan genomförts eller håller på att genomföras.

De förutsättningar för omplacering, rörlighet och förflyttning till nya uppgifter som kommittén tog upp har på lagstiftningsnivå förbättrats genom de ändringar av statstjänstemannalagen och lagen om statsbudgeten som trädde i kraft den 15 april 1992 (306 och 307/92). Också den lag om ändring av statstjänstemannalagen som trädde i kraft den 15 april 1993 och genom vilken lagen ändrades så att en tjänsteman för viss tid kan förflyttas till arbete hos en annan

arbetsgivare än staten, om han har gett sitt samtycke till förflyttningen, främjar rörligheten. Som bäst utvecklas de övriga förutsättningarna för rörligheten bl.a. inom ramen för ett projekt för utvecklande av personalen.

Av de olägenheter som personalkommittén nämnde kan den dubbla personalförvaltningen slopas, förutom genom att ett nytt anställningsförhållande för hela statsförvaltningen skapas, också genom att i regel endast ett anställningsförhållande används i varje ämbetsverk, och genom att förhandlings- och avtalssystemet sammanslås till ett enda system.

Tjänsteförhållandet som statligt anställningsförhållande är således inte något problem inom ramen för den nuvarande lagstiftningen, i synnerhet inte om tjänsteförhållandet till vissa delar ytterligare närmas till arbetsavtalsförhållandet så att obefogade skillnader försvinner. Problemet består närmast i att bägge anställningsförhållandena används i samma ämbetsverk och att det finns två förhandlings- och avtalssystem. De förväntningar som från olika håll ställs på reformen av personalens rättsliga ställning och de krav som ingick i projektets uppdrag kan således förutom genom att man övergår till ett enda anställningsförhållande uppfyllas också genom att två anställningsförhållanden bibehålls, om de närmas till varandra och om användningen av dem rationaliseras.

När kommittén för utredning av den offentliga personalens rättsliga ställning på 1980-talet utarbetade sitt förslag till revidering av stats-tjänstemannalagstiftningen var en av grunderna för behovet av reformen att verksamheten inom den offentliga förvaltningen hade blivit väsentligt mera omfattande och mångsidigare jämfört med myndigheternas uppgifter under de första åren av vår självständighet. Utvecklingen håller för närvarande på att vända i motsatt riktning. Det är möjligt att statsförvaltningen framöver sköter endast uppgifter som klart innehåller utövning av offentlig makt.

Offentlig makt kan i allmänhet endast finnas hos organ som organiserats som myndighet eller hos personer i tjänsteförhållande. Skötseln av förvaltningsuppgifter ankommer således, i den mån de innehåller utövning av offentlig makt, enbart på sådana tjänstemän som tillsätts genom ett särskilt förfarande och som har ett särskilt tjänstemannaansvar. Personer i arbetsavtalsförhållande eller privata juridiska

personer kan däremot i allmänhet inte ha offentlig makt.

Ovan nämnda praxis har i allmänhet motiverats med att maktutövningen inom förvaltningen kräver särskilda rättsliga garantier. Syftet med denna praxis är att garantera lagenligheten, enhetligheten och objektiviteten i det beslutsfattande som gäller utövning av offentlig makt. Sakligt sett stöds praxis också av att garantierna för rättssäkerheten i allmänhet har ordnats på ett enhetligt sätt inom förvaltningsapparaten. Praxis stöder sig likaså delvis på den uppfattningen att förvaltningsuppgifter som innehåller offentlig maktutövning kräver särskild sakkunskap. Tjänstemannaställningen och tjänstemannaansvaret har ansetts garantera att dessa mål uppnås.

I den gällande statsförfattningen förutsätts det inte uttryckligen att enbart personer i tjänstemannaställning utövar offentlig makt. Indirekt hänvisas till detta dock bl.a. i regeringsformens 92 och 93 §§, som gäller förvaltningens lagbundenhet och tjänstemannaansvaret. Riksdagens grundlagsutskott har också i några sammanhang hänvisat till saken. Också riksdagens justitieombudsman har i ett beslut ansett att 92 och 93 §§ regeringsformen förutsätter att en person som utövar offentlig makt på ett sätt som påverkar medborgarnas rättigheter står i tjänsteförhållande till den som innehar den offentliga makten.

Vid reformeringen av statens anställningsförhållande kan det ovan relaterade kravet på tjänsteställning tolkas i vid eller snäv bemärkelse. En vid tolkning skulle förutsätta att de som utövar offentlig makt står i ett sådant tjänsteförhållande till staten som till sina huvuddrag är av samma typ som det nuvarande. Till denna vida tolkning hänvisas i ett ställningstagande av grundlagsutskottet från 1989, enligt vilket offentlig makt i de finska myndigheternas namn kan utövas endast av de tjänstemän som med tanke på 84 § regeringsformen lagligen har utnämnts till sina tjänster (GrUB nr 4/1989 rd.). I den snäva tolkningen kan åter uppmärksamhet i första hand fästas vid den vedertagna principens ursprungliga syfte, vilket har ansetts vara att betona den rättsliga grunden för utövningen av offentlig makt och möjligheten att övervaka denna maktutövning samt ordna maktutövarnas ansvar och garantierna för rättssäkerheten för dem som är föremål för denna maktutövning på ett smidigt sätt.

Den ovan nämnda vida tolkningen skulle förutsätta att tjänsteförhållandet bibehålls i de av statens uppgifter som innehåller utövning av offentlig makt. Den snäva tolkningen skulle däremot också tillåta användningen av arbetsavtalsförhållande i dessa uppgifter, om till detta fogas åtminstone följande drag:

1) Principen om förvaltningens lagbundenhet utsträcks till att omfatta all skötsel av statens uppgifter, oberoende av anställningsförhållandet.

2) Tjänstemannaansvaret definieras som ett juridiskt ansvar som på samma grunder gäller alla statsanställda, oberoende av typen av anställningsförhållande.

3) Laglighetsövervakningen inom förvaltningen skall gälla alla statsanställda.

4) Tillämpningen av rättssäkerhetssystemet inom förvaltningen är oberoende av typen av anställningsförhållande för den som sköter statens uppgifter.

En faktor som kunde ge upphov till problem är förhållandet mellan förvaltningens lagbundenhet och arbetsgivarens direktionsrätt enligt lagen om arbetsavtal.

För att arbetsavtalsförhållandet i högre grad skall kunna användas i uppgifter inom statsförvaltningen måste dessutom vissa drag som är utmärkande för tjänsteförhållandet fogas till det statliga arbetsavtalsförhållandet.

3.1.2. Medel

Användningen av de olika typerna av anställningsförhållande

Om man håller fast vid den gällande principen förutsätts det att tjänsteförhållande används i sådana uppgifter inom statsförvaltningen som innehåller utövning av offentlig makt eller åtminstone att omfattande avvikelser görs från arbetsavtalsförhållandet enligt lagen om arbetsavtal, om detta anställningsförhållande börjar användas i ovan nämnda uppgifter. Dessa avvikelser skulle till vissa delar vara problematiska med tanke på statsförfattningen och skulle i praktiken innebära att ett nytt anställningsförhållande som avviker från både tjänste- och arbetsavtalsförhållandet skapas.

Tjänsteförhållandet måste således redan på grund av uppgifternas natur användas i de ämbetsverk som huvudsakligen utövar offentlig makt. Affärsverken bör däremot på grund av

sin konkurrensställning i regel använda arbetsavtalsförhållande. Också andra än de ovan nämnda ämbetsverk som omfattas av budgethushållningen kan ha uppgifter som omfattar utövning av offentlig makt. Även om dessa ämbetsverk inte utövar denna makt, skulle en användning av arbetsavtalsförhållande i dessa ämbetsverk dock förutsätta vissa stadganden i det statliga arbetsavtalsförhållandet som avviker från stadgandena i lagen om arbetsavtal.

På skötseln av statens uppgifter ställs särskilda krav, som kan härledas från regeringsformen och från medborgarnas behov och förväntningar. Dessa krav återspeglar sig också på anställningsförhållandet för dem som sköter dessa uppgifter. Kraven kan bäst uppfyllas genom statsförvaltningens eget anställningsförhållande, tjänsteförhållandet. Målet är därför att tjänsteförhållandet, efter att ha utvecklat tillräckligt, är det huvudsakliga anställningsförhållandet i statsförvaltningen, med undantag av affärsverken, där ett arbetsavtalsförhållande som helt överensstämmer med lagen om arbetsavtal skall användas. Denna ändring kan genomföras antingen lagstiftningsvägen inom en viss övergångsperiod eller så småningom genom praktiska åtgärder. Av dessa alternativ är det sistnämnda det mera ändamålsenliga, med beaktande av den betydande omorganisering av statsförvaltningen som pågår som bäst.

Utvecklandet av tjänsteförhållandet

Den tillförlitlighet, rättssäkerhet och effektivitet som förutsätts vid skötseln av statens uppgifter ställer särskilda krav på anställningsförhållandet för dem som sköter dessa uppgifter. Den lagstiftning som reglerar anställningsförhållandet skall innehålla vissa särdrag på grund härav. Till övriga delar skall anställningsförhållandet ytterligare närmas till den allmänna arbetslagstiftningen. Genom reformen bör också de faktorer som är problematiska ur ämbetsverkens eller de anställdas synvinkel avskaffas. Vid reformen av tjänsteförhållandet bör också i tillräcklig mån beaktas medborgarnas och tjänstemännens rättssäkerhet och hur attraktiv staten som arbetsgivare är vid konkurrensen om arbetskraft.

Det föreslås att det för utvecklande av tjänsteförhållandet stiftas en ny statstjänstemannalag, eftersom ett flertal ändringar före-

slås i tjänsteförhållandet och eftersom stats-tjänstemannalagen redan nu har reviderats genom ett stort antal delreformer.

3.2. De viktigaste förslagen

3.2.1. Tjänstesystemet

Enligt uppdraget för projektet för anställningsförhållandet skall den allmänna utgångspunkten vid reformen vara att antalet anställda och personalstrukturen inte på nuvarande sätt regleras genom ett tjänstesystem.

Det att tjänstesystemet togs upp berodde närmast på följande olägenheter som då hänförde sig till tjänsterna

- antalet anställda reglerades genom tjänster
- löneklassificeringen i anslutning till tjänsterna
- kedjorna av vikarier samt
- tjänsterna inrättades i huvudsak genom förordning.

Användningen av personalresurserna har, i fråga om de ämbetsverk som övergått till omkostnadsbudgetering, efter 1992 inte längre genom antalet årsverken begränsats i statsbudgeten. Genom den ändring av statstjänstemannalagen som trädde i kraft den 15 april 1992 slopades dessutom, i fråga om sådana tjänster som inte skall specificeras i statsbudgeten, för alla ämbetsverk skyldigheten att i motiveringen till budgetpropositionen uppge antalet tjänster i huvudsyssla som inrättas och deras huvudsakliga uppgiftsområde. Också antalet tjänster som skall specificeras i statsbudgeten har minskats betydligt. Antalet anställda regleras således inte längre genom tjänstesystemet.

Enligt statstjänstemannalagen skall, när en tjänst inrättas, tjänstebestämmelsen och löneklassen bestämmas. Också grunderna för tjänstemännens löner ändras dock när avlöningssystemet utvecklas. Enligt den föreslagna lagen kan avtal om anställningsvillkoren ingås också med tjänstemännen. Om lönebeloppet kan överenskommas på individuella grunder. Således upphör också det nuvarande bestämmandet av löneklassen för en tjänst när den inrättas.

Också kedjorna av vikariat har betraktats som ett problem i anslutning till tjänsterna. Enligt den föreslagna lagen kan en tjänsteman utnämnas för viss tid när en vikarie behövs.

Detta förfarande motsvarar det som tillämpas i fråga om arbetsavtalsförhållandet.

Ämbetsverken med resultatbudgetering har befogenheter att inrätta tjänster och göra tjänsteregleringar. Tjänsterna vid de övriga ämbetsverken inrättas och regleras genom ministeriebeslut, och de tjänster som skall specificeras i statsbudgeten genom beslut av statsrådet. Det är således i dag enkelt att inrätta tjänster och göra tjänsteregleringar.

Ett slopande av tjänstebegreppet skulle ytterligare närma tjänsteförhållandet till arbetsavtalsförhållandet. Anställning i tjänsteförhållande skulle dock också trots det utgöra en separat åtgärd och tjänsteförhållandet inte ändras till ett avtalsförhållande vad gäller uppkomsten av anställningsförhållandet. Slopandet av begreppet skulle inverka på en del av stadgandena i den föreslagna lagen. Tjänstebegreppet används också i den övriga lagstiftningen. Stadgandena om offentliga tjänster i regeringsformen har samlats i 10 kap.

Regeringsformens 10 kap. bör ses över, om tjänstebegreppet slopas i den övriga lagstiftningen. Ändringen av kapitlet måste dock genomföras som en del av en större reform. En sådan reform skulle kräva ett omfattande utrednings- och beredningsarbete och kan därför inte ännu genomföras. Det föreslås således att tjänstebegreppet än så länge bibehålls och att det slopas först i samband med revideringen av 10 kap. regeringsformen. Stadgandena om inrättande av tjänster och tjänsteregleringar föreslås dock huvudsakligen bli överförda till förordningen.

3.2.2. Avtal om anställningsvillkoren

I lagen föreslås att tjänstemannen och myndigheten skall kunna ingå avtal om anställningsvillkoren. Utnämningen till en tjänst skall fortfarande vara en separat åtgärd.

Genom avtalet överenskomms framför allt om tjänstemannens lön. Med de tjänstemän som inte har något skydd mot uppsägning på individuella grunder kan dock också överenskommas om bl.a. förmåner som betalas när anställningsförhållandet upphör. Dessutom är det vid behov möjligt att överenskomma om t.ex. skyldighet för tjänstemannen att bo i en viss bostad.

3.2.3. Anställningsskyddet

Det nuvarande anställningsskyddet

I statstjänstemannalagen finns en uttömmande förteckning över grunderna för uppsägning av ordinarie tjänstemän. Enligt lagen om arbetsavtal förutsätter uppsägning särskilt vägande skäl. I båda lagarna uppräknas de grunder som inte i något fall berättigar till uppsägning. Dessa har huvudsakligen samma innehåll. Undantaget är uppsägning på grund av sjukdom. En tjänsteman kan sägas upp på grund av sjukdom endast om han har rätt till invalidpension som gäller tills vidare.

Inom statsförvaltningen har praxis vid uppsägning på individuella grunder varit enhetlig oberoende av om en person varit anställd i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande. Undantag är det ovan nämnda kravet på rätt till invalidpension som beviljats tills vidare.

Stadgandena i 47 § statstjänstemannalagen möjliggör uppsägning av högre tjänstemän samt dessutom av poliser, soldater och fångvaktare, när det finns skäl därtill.

En ordinarie tjänsteman kan sägas upp om tjänsten indras och tjänstemannen inte kan förflyttas till en annan tjänst inom samma ämbetsverk. Det stadgas inte om några grunder för indragningen av en tjänst. Prövningen vid indragning begränsas av förvaltningsrättsliga principer såsom objektivitets- och ändamålsbundenhetsprinciperna.

Enligt lagen om arbetsavtal är uppsägning på kollektiva grunder möjlig om arbetet av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker eller av andra med dem jämförbara skäl har minskat mera än endast obetydligt och inte endast tillfälligt, och arbetsgivaren med beaktande av arbetstagarens yrkesskicklighet och förmåga inte skäligen kan omplacera eller utbilda arbetstagaren för nya uppgifter. Omplacerings- och utbildningsskyldigheten har tagits in också i statstjänstemannalagen genom en tvåårig lag. Uppsägning kan enligt rättslitteratur och rättspraxis förutom på den grunden att arbetet rent konkret har minskat också på den grunden att arbetsgivaren inte har ekonomiska förutsättningar att erbjuda arbete. I praktiken indras en tjänst i en situation som motsvarar den ovan beskrivna situation som förutsätts i lagen om arbetsavtal.

Enligt lagen om arbetsavtal har arbetsgivaren s.k. återanställningsskyldighet, om han

inom nio månader efter uppsägningen kan erbjuda nytt arbete som motsvarar det arbete som den uppsagda arbetstagaren utförde. Ett motsvarande stadgande har genom en tvåårig lag tagits in i statstjänstemannalagen.

Det kollektiva anställningsskyddet för personer i tjänsteförhållande skiljer sig från motsvarande skydd för personer i arbetsavtalsförhållande i praktiken endast genom att det inte uttryckligen stadgas om grunderna för indragning av en tjänst.

Permittering är enligt lagen om arbetsavtal möjlig i de situationer där arbetsgivaren kan säga upp eller häva ett arbetsavtal. Arbetstagaren kan dessutom permitteras för högst 90 dagar, om arbetet tillfälligt har minskat och arbetstagaren inte kan erbjudas utbildning som lämpar sig för arbetsgivarens behov.

Genom en tvåårig lag har också permittering av tjänstemän möjliggjorts. Permitteringsmöjligheten kan dock inte utnyttjas om en tjänst skall indras på grund av att den inte behövs. I lagen stadgas inte heller om hur länge permitteringen högst får vara.

I statstjänstemannalagstiftningen stadgas inte om några uttryckliga förutsättningar för användningen av anställningsförhållanden för viss tid. Ett ämbetsverk kan anställa tillfälliga tjänstemän inom ramen för de anslag som står till buds. Också grunderna för uppsägning av tillfälliga tjänstemän, tjänstförrättande tjänstemän och tjänstemän på provotid är förhållandevis vida enligt statstjänstemannalagstiftningen. Tillfälliga tjänstemän kan sägas upp när det finns skäl därtill. Tjänstförrättande tjänstemän och tjänstemän på provotid kan sägas upp utan hinder av vad som stadgas om grunderna för uppsägning.

I lagen om arbetsavtal stadgas om de situationer då en arbetstagare kan anställas för viss tid. Ett arbetsförhållande för viss tid kan avslutas medan det varar endast om arbetsgivaren har rätt att häva arbetsavtalet. I lagen om arbetsavtal begränsas dessutom användningen av s.k. kedjor av arbetsförhållanden så, att flera på varandra följande arbetsförhållanden i vissa fall kan betraktas som arbetsförhållande som gäller tills vidare.

Föreslagna ändringar i fråga om anställningsskyddet

Syftet med tjänstemännens anställningsskydd

är att trygga förvaltningens oberoende. Den allmänna arbetslagstiftningen har utvecklats så, att också dess stadganden huvudsakligen överensstämmer med detta syfte och kan tillämpas på statsförvaltningen.

Om det särskilda uppsägningsskyddet för domare stadgas i regeringsformen. Införandet av resultatansvar inom de samhällselit betydelserfulla uppgifterna hos staten förutsätter å sin sida möjlighet att avsluta anställningsförhållandet för höga tjänstemän oberoende av de stadgade individuella uppsägningsgrunderna. Man bör dessutom beakta bl.a. att ett ämbetsverk som fungerar som arbetsgivare inte självt kan besluta om storleken av sina ekonomiska resurser.

Det föreslås att om de individuella uppsägningsgrunderna stadgas på samma sätt som i lagen om arbetsavtal. Arbetsgivaren kan således inte säga upp en tjänsteman utan att det finns särskilt vägande skäl därtill. När det bedöms hur vägande skälen för en uppsägning är kan tjänstemannens ställning och uppgifter beaktas. Genom det föreslagna stadgandet avser man inte att ändra uppsägningen av en tjänsteman av individuella skäl enligt den gällande lagens 46 § eller den praxis enligt vilken paragrafen tillämpats.

Förutom uppsägningsgrunderna enligt det föreslagna stadgandet kan tjänstemän i ledande ställning sägas upp när det finns skäl därtill.

Den myndighet som säger upp tjänstemannen kan bestämma att anställningsförhållandet omedelbart upphör. Tjänstemannen har då rätt till en ersättning som motsvarar lönen för uppsägningstiden. Denna möjlighet kunde utnyttjas t.ex. vid uppsägning av en tjänsteman i ledande ställning eller en polis som har gjort sig skyldig till en gärning som visar att han är olämplig för polisuppgifter. Möjligheten kunde också utnyttjas i situationer då ett ämbetsverk eller en del av det läggs ner, och då myndigheten och tjänstemannen vill avsluta anställningsförhållandet omedelbart.

Det föreslås att skillnaderna mellan stats-tjänstemannalagen och lagen om arbetsavtal när det gäller det kollektiva anställningsskyddet slopas genom att det stadgas om grunder för uppsägning av en tjänsteman av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker. Dessa uppsägningsgrunder motsvarar de grunder om vilka stadgas i 37 a § lagen om arbetsavtal. Det föreslås dock att stadgandet utformas så att det

utan tolkningsproblem kan tillämpas på statsförvaltningen.

Den ovan nämnda ändringen återspeglar sig också på stadgandena om permittering. Det föreslås att stadgandena ändras så att permittering är möjlig också när arbetsgivaren kunde säga upp tjänstemannen av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker. Detta gör det möjligt att tillämpa ett lindrigare alternativ än uppsägning också på personer i tjänsteförhållande i sådana fall då det finns hopp om att minskningen av arbetet eller av möjligheterna att erbjuda arbete endast är tillfällig. Det föreslås att stadgandena om permittering ändras också så, att en tillfällig minskning av arbetet är grund för permittering i andra fall än de ovan nämnda, på samma sätt som i lagen om arbetsavtal. Permitteringstiden är då högst 90 dagar.

Det föreslås att i lagen också stadgas om grunderna för användning av tjänsteförhållande för viss tid. Tjänstemän som är utnämnda för viss tid kan sägas upp på samma grunder som de som utnämnts tills vidare.

Stadgandet om s.k. kedjeanställning i lagen om arbetsavtal föreslås inte bli intaget i stats-tjänstemannalagen. En tjänsteman som utnämnts för viss tid utan någon sådan grund som stadgas i lagen har dock rätt till ersättning när tjänsteförhållandet upphör.

3.2.4. *Det disciplinära förfarandet*

De senaste årens praxis visar att disciplinstraff i regel inte har använts som ett medel för förverkligande av tjänstemannaansvaret utan som ett lättare och snabbare sätt att reagera på tjänstemännens uppförande än uppsägning. Ett mera ändamålsenligt sätt att reagera skulle i dessa fall vara en skriftlig varning eller anmärkning som ges av förmannen.

Det föreslås att inga stadganden om disciplinärt förfarande i stil med det nuvarande tas in i den nya lagen. Inga ändringar föreslås dock i de disciplinsystem som tillämpas inom vissa förvaltningsområden. Det föreslås att avsättning i disciplinär väg ersätts av en sådan möjlighet att upplösa tjänsteförhållandet som motsvarar upplösningen av arbetsförhållandet. Det föreslås också att det stadgas om rätt för ämbetsverken att ge en tjänsteman som bryter mot eller försummar sin tjänsteplikt en skriftlig varning.

3.2.5. Tjänstemannanämnderna

Slopandet av disciplinstraff som påförs av en tjänstemannanämnd skulle innebära en väsentlig minskning av tjänstemannanämndernas uppgifter. Ämbetsverkens tjänstemannanämnder har 1988—1992 behandlat sammanlagt 1401 disciplinären, 52 rättelseyrkanden och 3 ärenden gällande förflyttning av tjänsteman. Å andra sidan har nämndernas uppgifter ökat genom att rättelse får yrkas hos dem också i ärenden som gäller permittering av tjänstemän. Det kan dock ifrågasättas om det är lämpligt att permitteringsbeslut behandlas i nämnderna, eftersom de som bereder dessa beslut och de företrädare för organisationer som fört samarbetsförhandlingar om dem också kan vara medlemmar i en nämnd.

Av ovan nämnda orsaker föreslås det att tjänstemannanämnderna vid ämbetsverken dras in och ersätts av en enda tjänstemannanämnd, som skall behandla alla rättelseyrkanden från tjänstemännen i första instans.

3.2.6. Den periodiska ersättningen

Statstjänstemännen hade tidigare ett starkt skydd när det gällde kvarstående i tjänsten och trygghet om de trots allt i undantagsfall förlorade sin tjänst. Ett uttryck för detta var rätten till lön på indragningsstat och rätten för särskilda fullmaktstjänstemän att få samma pension som entledigade. Systemet med periodisk ersättning skapades för att ersätta dessa förmåner som gick förlorade i och med den statstjänstemannalag som trädde i kraft i början av 1988. Man försökte inte koppla samman den periodiska ersättningen med det allmänna systemet med utkomstskydd för arbetslösa, som med tiden hade blivit allt bättre. Till följd härav kan den periodiska ersättningen erhållas samtidigt som arbetslöshetsdagpenning. Dessutom är det centrala villkoret för fortlöpande erhållande av dessa förmåner, dvs. att förmåns-tagaren är arbetslös arbetssökande, exakt det samma. Den periodiska ersättningen minskar arbetslöshetsdagpenningen med sitt fulla belopp.

Statsrådet fattade den 17 juni 1993 ett principbeslut som gäller den personalpolitik som skall följas då personalen minskas. Avsikten är att en del av de inbesparingar som kan göras på grund av organisationsföränd-

ringen skall användas för finansiering av de stödåtgärder som avses i beslutet. En förutsättning för denna finansiering är att den periodiska ersättningen slopas.

Av ovan nämnda orsaker föreslås det att den periodiska ersättningen slopas och ersätts av andra stödåtgärder som främjar sysselsättningen av tjänstemännen.

4. Propositionens ekonomiska verkningar samt verkningar i fråga om organisation och personal

Om tjänsteförhållandet skulle utgöra det huvudsakliga anställningsförhållandet i de ämbetsverk som omfattas av statens budgetushållning, skulle de problem som användningen av två typer av anställningsförhållande förorsakar och därmed det extra arbete som de medför försvinna. Olikheterna i den rättsliga ställningen och anställningsvillkoren för personalen i tjänste- och arbetsavtalsförhållande samt förekomsten av två förhandlings- och avtalssystem har medfört extra arbete.

Möjligheten att utnämna en tjänsteman för viss tid utan att en tjänst inrättas kunde användas bl.a. i sådana fall då en vikarie i dag utnämns för tjänsten. Kedjorna av vikariat kan vara långa och medför mycket administrativt arbete i ämbetsverken. Genom att en tjänsteman utnämns för viss tid kan också vikariens uppgifter och lön avvika från uppgifterna och lönen för den person under tiden för vars tjänstledighet tjänstemannen har utnämnts. Detta förfarande ger således bättre möjligheter än i dag att ordna uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt.

Det föreslås att stadgandena om ändringssökande ändras så, att tjänstemännens rättelseyrkanden skall behandlas av en tjänstemannanämnd i stället för som nu av 50 nämnder.

De ovan nämnda förslagen minskar det administrativa arbetet i ämbetsverken och frigör arbetsinsatser för andra uppgifter samt medför kostnadsinbesparingar. Förslaget om slopande av den periodiska ersättningen medför en inbesparing om uppskattningsvis 4,7 milj. mk år 1994.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts av det projekt för

anställningsförhållandet som finansministeriet tillsatte den 30 maj 1991. I projektet har funnits företrädare för finansministeriet och dessutom för vissa ämbetsverk och affärsverk samt de centralorganisationer som företräder de statsanställda.

I denna proposition föreslås att en ny tjänstemannalag skall ges. Syftet med reformen är att uppnå det mål som beträffande det statliga anställningsförhållandet uppställts för projektet. Före denna proposition framskred projektet genom delreformer av statstjänstemannalagen. Genom dessa reformer har bl.a. möjliggjorts överföring av anslag så att personalresurser kan omfördelas och överföras till andra ämbetsverk, överförts befogenheter vid inrättandet av tjänster och tjänsteregleringar till ämbetsverk som övergått till resultatbudgetering och möjliggjorts permittering av tjänstemän. Dessutom har antalet tjänster som skall specificeras

i statsbudgeten minskats och förfarandet vid sökande av tjänster förenklats.

Om propositionen har förts sådana förhandlingar med de centralorganisationer som företräder de statsanställda som förutsätts i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar och i de samarbetsavtal som ansluter sig till nämnda lag.

5.2. Remissutlåtanden

Utlåtanden om propositionen har begärts av alla ministerier och statsrådets kansli samt Affärsverkens arbetsgivarförbund LTU r.f., Kyrkans avtalsdelegation, Akava r.f., Valtion Yhteisjärjestö VTU r.f., FTFC:s Fackorganisation för offentliga arbetsområden FTFC-O r.f. och Valtion Henkilöstöjärjestöjen Keskusliitto VHKL r.y.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Statstjänstemannalagen

1 kap. Tillämpningsområde

1 §. I lagen föreslås stadgat om begreppet tjänsteförhållande till staten. Tjänsteförhållandet är ett offentligrättsligt anställningsförhållande där staten är arbetsgivare och tjänstemannen den som utför arbetet.

Enligt den gällande lagstiftningen är tjänstemännen ordinarie tjänstemän, tjänstemän på provotid, tjänstförrättande tjänstemän eller tillfälliga tjänstemän. Enligt den föreslagna lagen utnämns tjänstemännen antingen tills vidare eller för viss tid. Till uppgifter som i dag sköts av tjänstförrättande eller tillfälliga tjänstemän skall enligt den föreslagna lagen utnämningar ske för viss tid. Den nuvarande möjligheten att anställa en person som valts till en tjänst på provotid innan han utnämns, ersätts med en möjlighet att vid utnämning till en tjänst bestämma om en provotid i början av tjänsteförhållandet, under vilken anställningsförhållandet kan upplösas. De nuvarande fyra kategorierna av tjänstemän minskar således till

en, på vilken samma stadganden skall tillämpas.

2 §. Enligt paragrafen är syftet med lagen att säkerställa att statens uppgifter sköts på ett resultatgivande och ändamålsenligt sätt samt så att rättssäkerhetskraven uppfylls.

Om de allmänna grunderna och uppgifterna för de enheter inom statsförvaltningen som sköter statens uppgifter stadgas genom lag. Enligt 65 § 1 mom. regeringsformen kan statliga ämbetsverk och inrättningar inrättas enligt statsbudgeten sedan genom lag har stadgats om de allmänna grunderna för dem. Angående de allmänna grunderna för statens affärsverks verksamhet och ekonomi stadgas enligt 2 mom. genom lag. Enligt 38 § regeringsformen omfattar statsrådet det antal ministerier som erfordras för de särskilda förvaltningsgrenarna. Ministeriernas antal och allmänna verksamhetsområde fastställs genom lag.

Statens uppgifter varierar från uppgifter som omfattar betydande utövning av offentlig makt, såsom uppgifter inom rättsväsendet, polisväsendet och försvarsmakten till samhällsviktigt service- och produktionsverksamhet samt produktion av service i en konkurrenssituation.

Medborgarnas rättssäkerhet, rikets inre och yttre säkerhet samt tillhandahållande av bas-service för medborgarna utgör kärnan i statsförvaltningen. I synnerhet när det gäller dessa, men också i fråga om andra uppgifter inom statsförvaltningen som sköts av ämbetsverk och inom ramen för budgethushållningen, understryks behovet av att se till att uppgifterna sköts på ett oberoende sätt så att resultat uppnås och så att rättssäkerhetskraven uppfylls. Av dessa krav kan också de krav som skall ställas på en tjänstemans anställningsförhållande härledas på grund av vilka den föreslagna statstjänstemannalagen avviker från den allmänna arbetslagstiftningen. Sådana avvikelser är bl.a. de mera omfattande skyldigheterna för en statstjänsteman jämfört med en arbetstagare i arbetsavtalsförhållande, principen om tjänsteförhållandets varaktighet samt utnämning till en tjänst och bestämmandet av en tjänstemans uppgifter på annat sätt än genom avtal.

3 §. Paragrafen innehåller en likadan uppräknings av de tjänstemän på vilka den föreslagna lagen inte skall tillämpas som den nuvarande 4 §.

Enligt 3 mom. skall det stadgas genom förordning om tillämpningen av lagen på docenter och timlärare i bisyssla. Timlärare och docenter är tillfälliga tjänstemän som med stöd av 22 § 3 mom. i den gällande statstjänstemannalagen kan utnämnas tills vidare. Docenter och timlärare i bisyssla är i betydande utsträckning lärare inom specialområden vid högskolorna. Också timlärarna i bisyssla vid de övriga läroanstalterna är delvis lärare vid andra läroanstalter eller anställda i tjänsteförhållande på heltid någon annanstans. Högskolorna och de andra läroanstalterna bör alltså på ett smidigt sätt kunna anlita utomstående sakkunskap på sådana områden inom vilka det inte finns eller inte behövs en lärartjänst i huvudsyssla. För att detta system skall kunna bibehållas är avsikten att det genom förordning skall stadgas bl.a. om vilken verkan utnämningen av tjänstemän till sådana uppgifter har på vederbörandes tjänsteförhållande i övrigt.

2 kap. Inrättande, överföring, indragning och ändring av tjänster

4 §. I 1 mom. skall liksom i det nuvarande 5 § 1 mom. stadgas om inrättande av tjänster med

anslag som står till förfogande för avlöningar.

Enligt 2 mom. stadgas genom förordning om inrättande av tjänster, tjänsteregleringar och tjänster som skall specificeras i statsbudgeten. Dessa stadganden finns nu i den gällande statstjänstemannalagen.

5 §. Paragrafen överensstämmer med den gällande 8 §. Enligt paragrafen skall det dock vara möjligt att utan tjänstemannens medgivande överföra även en besatt tjänst. Eftersom stadgandet inverkar på individens rättsliga ställning, föreslås att det bibehålls på lagnivå.

3 kap. Utnämning och allmänna behörighetsvillkor

6 §. Enligt paragrafen skall principen om opartisk behandling av tjänstemän i den föreslagna 11 § iaktas också vid utnämning till en tjänst. Stadgandet motsvarar det nuvarande 13 § 3 mom.

7 §. I paragrafen föreslås med stöd av 84 § 2 mom. i regeringsformen i enlighet med den gällande 9 a § stadgat om de tjänster till vilka endast kan utnämnas eller vilkas vikarie endast kan vara en finsk medborgare. Det föreslås dock att till 7 punkten fogas utnämningens uppgifter. Stadgandet uppfyller kraven enligt EES-avtalet.

8 §. I paragrafen föreslås i enlighet med gällande 9 § 1 och 2 mom. stadgat om minimiåldern för tjänstemän. Det föreslås dock att till paragrafen fogas ett krav på 25 års ålder för den som utnämns till domartjänst. I tingsrättslagen (581/93) förutsätts 25 års ålder av en nämndeman som är medlem i tingsrätten. Det är följdriktigt att av tingsrättens juristmedlemmar och andra som utnämns till domartjänst förutsätta samma ålder.

Det föreslås att gällande 9 § 3—5 mom. inte tas med i den föreslagna 8 § på grund av att de är onödiga. I det gällande 3 mom. stadgas om åldersgränsen för den som anställs på provotid eller att sköta en tjänst interimistiskt eller som vikarie. I det nuvarande 4 mom. sägs att om avgångsåldern stadgas i 50 §. Enligt det nuvarande 5 mom. gäller angående övriga behörighetsvillkor vad som särskilt stadgas eller bestäms om dem.

9 §. Enligt 1 mom. kan en person utnämnas till tjänsteman för viss tid eller annars tidsbegränsat, om arbetets art, ett vikariat, interimistisk skötsel av uppgifter som hör till en vakant

tjänst eller praktik förutsätter detta. Förutsättningarna för ett tjänsteförhållande för viss tid motsvarar förutsättningarna för ingående av arbetsavtal för viss tid enligt 2 § 2 mom. lagen om arbetsavtal. Det är i dessa fall inte nödvändigt att inrätta en tjänst.

Ordandet av skötseln av uppgifter som hör till en vakant tjänst genom utnämning av en tjänsteman för viss tid kan utnyttjas i samma situationer som när någon utses att sköta en tjänst interimistiskt enligt den nuvarande lagen.

Användning av tjänsteförhållande för viss tid i sådana fall då det i dag utnämns en vikarie för en tjänst ger ämbetsverken ökade möjligheter att sköta personalförvaltningen på ett smidigt sätt. Vikariens uppgifter och lön kan avvika från uppgifterna och lönen för den person under tiden för vars tjänstledighet vikarien har utnämnts. Lönen bestäms enligt myndighetsbeslut eller genom ett avtal enligt den föreslagna 44 § eller på basis av tjänstekollektivavtal, såvida om saken har överenskommits.

Enligt 2 mom. kan en tjänsteman utnämnas för viss tid till en tjänst, om en grundad anledning som hänför sig till tjänstens art eller ämbetsverkets verksamhet förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid. Enligt 6 § i den gällande statstjänstemannalagen stadgas genom förordning om de tjänster till vilka utnämning kan ske för viss tid eller annars tidsbegränsat. Om dessa tjänster stadgas i förordningen om vissa tjänster som besätts för viss tid eller annars tidsbegränsat (228/89). Man har varit tvungen att ändra denna förordning flera gånger om året. Därför föreslås det att den utnämmande myndigheten skall få avgöra om det finns anledning att utnämning till en tjänst sker tills vidare eller tidsbegränsat. En tidsbegränsad utnämning förutsätter dock att det finns grundad anledning som hänför sig till tjänstens art eller ämbetsverkets verksamhet. Detta förutsätts också i 2 § 2 mom. lagen om arbetsavtal. Det normala förfarandet skall alltså vara att utnämningen sker tills vidare.

Enligt 3 mom. stadgas genom förordning om de tjänster till vilka utnämning alltid skall ske för viss tid. Inom statsförvaltningen finns en del uppgifter till vilka utnämning alltid skall ske för viss tid. Sådana uppgifter är bl.a. lagstiftningsrådstjänsterna vid justitieministeriet, där man för att få den sakkunskap som vid respektive tidpunkt behövs i lagberednings- och forskningsarbetet måste använda sig av utnämning för viss tid.

10 §. Enligt paragrafen kan det vid utnämning av en tjänsteman bestämmas att tjänsteförhållandet under en provotid om högst fyra månader kan upplösas av såväl den utnämmande myndigheten som av tjänstemannen. Upplösning får dock inte ske på sådana grunder som stadgas i 11 § eller annars på osakliga grunder. Om utbildning som ämbetsverket ordnar så kräver kan det bestämmas att provotiden skall vara högst sex månader. Paragrafen motsvarar 3 § lagen om arbetsavtal.

Anställning på provotid är möjlig också enligt 14 § i den gällande statstjänstemannalagen. Provotidens längd avviker från den som stadgas i lagen om arbetsavtal. Tjänsteförhållandet för en tjänsteman som anställts på provotid kan förutom genom uppsägning upphöra också om han inte senast när provotiden upphör utnämns till tjänsten. Dessa skillnader i ställningen för personal i tjänste- och arbetsavtalsförhållande kan inte mera härledas från skötseln av statens uppgifter. Därför föreslås det att stadgandet ändras så att det motsvarar 3 § lagen om arbetsavtal.

4 kap. Myndigheternas och tjänstemännens allmänna skyldigheter

Kapitlet överensstämmer huvudsakligen med 4 och 5 kap. i den gällande statstjänstemannalagen. En tjänstemans skyldigheter är enligt de nuvarande stadgandena mera omfattande än de på lagen om arbetsavtal baserade skyldigheterna för en arbetstagare i arbetsavtalsförhållande. Statens uppgifter är orsaken till att det delvis ställs andra krav på de tjänstemän som sköter dessa uppgifter än på de anställda inom den privata sektorn. På detta baserar sig bl.a. de nuvarande stadgandena om tjänstemäns tystnadsplikt, bisysslotillstånd och skyldighet att lämna uppgifter om hälsotillståndet.

Följande ändringar föreslås i 4 och 5 kap. i den gällande lagen.

Det föreslås att till 18 §, som gäller tjänstemäns bisyssla, fogas ett sådant förbud mot konkurrerande verksamhet som motsvarar förbudet i 16 § lagen om arbetsavtal. Vid prövning av om bisysslotillstånd skall beviljas skall det också beaktas att bisysslan inte får utgöra sådan konkurrerande verksamhet som skadar det ämbetsverk som är arbetsgivare. Detta tillägg är nödvändigt eftersom en del av uppgifterna inom statsförvaltningen sköts i en

konkurrenssituation. Detta gäller främst affärsverken, men i allt högre grad också de ämbetsverk som omfattas av budgethushållningen, särskilt till den del de bedriver avgiftsbelagd service verksamhet i en konkurrenssituation.

Det föreslås inte att i lagen tas in någon sådan skyldighet att bo i en tjänstebostad eller på en bestämd ort som stadgas i den gällande 26 §. Om skötseln av uppgifterna absolut kräver att en tjänsteman bor i en tjänstebostad eller på en bestämd ort, kan om saken överenskommas genom ett sådant avtal som avses i den föreslagna 44 §.

I den föreslagna 11 § stadgas om myndighetens skyldighet att behandla sina tjänstemän opartiskt. Det föreslås att ur stadgandet slopas det omnämnande om kön som finns i den nuvarande 17 §. Om förbud mot diskriminering på grund av kön stadgas i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Det föreslås att en hänvisning till denna lag tas in i 11 § 2 mom.

21 §. I 7 kap. i den gällande lagen stadgas om förflyttning av en tjänsteman till en annan tjänst. Syftet med detta kapitel var att öka smidigheten och prestationsförmågan inom statsförvaltningen samt förutsättningarna att i olika situationer trygga varaktigheten i tjänstemännens anställningsförhållande.

Möjligheterna att omfördela personalresurser har ökat bl.a. genom de ändringar av statstjänstemannalagen och lagen om statsbudgeten som trädde i kraft den 15 april 1992. Dessa ändringar gjorde det möjligt att överföra anslag för personalutgifter och tjänster också till ämbetsverk inom andra förvaltningsområden. Dessutom möjliggjordes genom en ändring av statstjänstemannalagen som trädde i kraft den 15 april 1993 förflyttning av tjänstemän för viss tid till arbete i ett annat ämbetsverk eller till arbete hos en annan arbetsgivare än staten, om förflyttningen förbättrar tjänstemannens yrkesskicklighet eller varaktigheten i anställningsförhållandet. Genom nämnda lag upphävdes statskontorets befogenhet att förbjuda besättandet av en vakant tjänst bl.a. för att till tjänsten anvisa en tjänsteman som kan förflyttas till en annan tjänst.

På grund av de ovan nämnda reformerna är det inte nödvändigt att bibehålla möjligheten att förflytta en tjänsteman till en annan tjänst. Inom en del förvaltningsområden behövs dock fortfarande denna möjlighet. Enligt den föreslagna 21 § gäller om förflyttning av tjänstemän

inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet vad som därom stadgas särskilt.

22 §. Enligt paragrafen kan en tjänsteman som utnämnts av republikens president, statsrådet eller ett ministerium ställas till statsrådets disposition för högst två år, då det finns giltiga skäl härtill med hänsyn till skötseln av statens uppgifter. Denna tid om två år kan under samma förutsättningar förlängas med högst två år. En tjänsteman i disponibilitet är skyldig att utföra de uppgifter som statsrådet eller en av statsrådet bestämd myndighet ålagt honom.

I 8 kap. i den gällande lagen stadgas också om att en tjänsteman kan ställas till statsrådets disposition. De föreslagna stadgandena skiljer sig från de gällande stadgandena genom att också en tjänsteman som ett ministerium har utnämnt kan försättas i disponibilitet och genom att tjänsteförhållandet inte avbryts till följd härav. I praktiken kan cheferna för de ämbetsverk som är direkt underställda ministerierna och ministeriernas tjänstemän försättas i disponibilitet. En tjänsteman i disponibilitet kan för motsvarande tid beviljas tjänstledighet från sin tjänst, om en vikarie behövs för att sköta hans uppgifter.

Uppgifterna för en tjänsteman som ställts till statsrådets disposition kunde t.ex. bestå av utvecklingsuppgifter som omfattar flera förvaltningsområden. Syftet med disponibiliteten är att hela statsrådet eller en av statsrådet bestämd myndighet vid behov skall kunna utnyttja sakkunskapen hos tjänstemännen inom de olika förvaltningsområdena. Disponibiliteten skall i allmänhet inte användas för förflyttning av en tjänsteman till andra uppgifter i sådana fall då tjänstemannen inte klarar av sina ordinarie uppgifter.

5 kap. Tjänstledighet

23 §. Paragrafen motsvarar det nuvarande 9 kap. om avbrott i tjänsteutövning. Stadgandena föreslås dock bli förenklade.

Enligt den gällande lagen är den som utnämnts eller förflyttats till en tjänst för viss tid eller anställts på provtid tjänstledig från sin tjänst under denna tid, om han tidigare utnämnts eller förflyttats till en tjänst hos staten. Något motsvarande stadgande föreslås inte bli intaget i den nya lagstiftningen. Enligt den föreslagna 9 § kan en tjänsteman utnämnas för viss tid, om sådana grunder som avses i

stadgandet finns för detta. Stadgandet utvidgar möjligheterna att utnyttja tjänsteförhållanden för viss tid. Det skulle medföra problem för ämbetsverken om deras tjänstemän, på det sätt som det nuvarande stadgandet möjliggör, med stöd av lagen skulle beviljas tjänstledighet efter att ha utnämnts för viss tid. Därför skall också i dessa fall ämbetsverket i fråga avgöra om tjänstledighet beviljas. Ämbetsverket kan då bedöma om beviljandet av tjänstledighet och skötseln av uppgiften genom tjänsteförhållande för viss tid skulle medföra sådana problem för verket att tjänstledighet inte kan beviljas.

Eftersom de anställdas rörlighet bör främjas, skall tjänstledighet dock inte förvägras utan giltiga skäl. I fråga om vissa uppgifter kunde enligt det föreslagna 4 mom. dessutom genom förordning stadgas att den som för viss tid utnämnts till dem får tjänstledighet enligt förordning för denna tid.

6 kap. Varning

24 §. I lagen föreslås inga stadganden om disciplinärt förfarande. Det är dock nödvändigt att bibehålla möjligheten att reagera på sådant klandervärt beteende från en tjänstemans sida som inte utgör grund för uppsägning enligt den föreslagna 25 eller 26 §. Det föreslås därför att det i 24 § stadgas om rätt att ge en tjänsteman en skriftlig varning i sådana fall. Varningen är ett strängare sätt att reagera än anmärkning av förman enligt den nuvarande lagen. Det är fortfarande också möjligt att ge anmärkning, även om inget uttryckligt stadgande om detta föreslås. Tjänstemannen skall med stöd av den föreslagna 53 § ha rätt att yrka på rättelse av beslutet hos tjänstemannanämnden.

7 kap. Avslutande av tjänsteförhållande

Uppsägningsskyddet inom den privata sektorn utvecklades till en början på basis av avtal. Det allmänna uppsägningsskyddet skapades genom den allmänna överenskommelse om uppsägningsskydd som FFC och AFC ingick den 22 februari 1966. Det lagstadgade uppsägningsskyddet skapades först genom 1970 års lag om arbetsavtal. I 37 § i nämnda lag stadgades om arbetsgivarens rätt att säga upp ett arbetsavtal. Enligt paragrafen fick arbetsgivaren inte säga upp ett avtal utan

särskilt vägande skäl. Som ett sådant skäl kunde åtminstone inte betraktas en tillfällig minskning av arbetet. För denna tid skulle arbetsgivaren försöka ordna annat arbete.

I 46 § statstjänstemannalagen stadgas i avvikelse från lagen om arbetsavtal om de skäl som ger rätt att säga upp en tjänsteman. En tjänsteman får sägas upp om tjänsten indras, tjänstemannen inte längre förmår fullgöra sina tjänsteåligganden eller om tjänstemannen fortgående eller på ett väsentligt sätt försummar sin tjänsteplikt eller bryter mot den. I motiveringen till regeringens proposition ansågs det att förfarandet vid uppsägning av ett tjänsteförhållande inte till alla delar kunde ordnas enligt förfarandet i lagen om arbetsavtal. I motiveringen konstaterades att det ligger i samhällets intresse att ställningen för de tjänstemän som handhar ansvarsfulla offentliga uppgifter är vederbörligen tryggad och oberoende. För den skull fästes särskild uppmärksamhet vid tjänstemännens rättsskydd i uppsägningsfall bl.a. så, att uppsägningsgrunderna anges i tjänstemannalagen och att tjänstemannen hos tjänstemannanämnden kan framföra rättelseyrkande med anledning av uppsägning.

Sedan statstjänstemannalagen trädde i kraft har stadgandena om anställningsskydd i lagen om arbetsavtal utvecklats bl.a. genom att till lagen har fogats ett särskilt stadgande om uppsägningsskyddet vid uppsägning av produktionsorsaker och stadganden om förfarandet vid uppsägning.

Vid regleringen av anställningsskyddet för tjänstemän är syftet fortfarande att trygga tjänstemännens ställning och oberoende. Den allmänna arbetslagstiftningen har efter att lagen bereddes utvecklats så, att också dess stadganden huvudsakligen överensstämmer med detta syfte och kan tillämpas på statsförvaltningen. För att tjänsteförhållandet och arbetsavtalsförhållandet ytterligare skall närmas till varandra föreslås det att om anställningsskyddet för tjänstemän huvudsakligen stadgas på motsvarande sätt som i lagen om arbetsavtal.

25 §. Enligt 37 § 1 mom. lagen om arbetsavtal får arbetsavtal som ingåtts att gälla eller annars gäller tills vidare, ömsesidigt sägas upp så att det upphör efter en viss uppsägningstid eller, om så är överenskommet eller i lag särskilt stadgat, utan iakttagande av uppsägningstid. Enligt 2 mom. får arbetsgivaren inte säga upp ett arbetsavtal av något skäl som beror av

arbetstagaren, om inte skälet är synnerligen vägande. I momentet uppräknas också de skäl som åtminstone inte kan betraktas som sådana som berättigar till uppsägning.

Grunder för uppsägning enligt 37 § lagen om arbetsavtal är skäl som hänför sig till en person eller hans uppförande. Skäl som beror av person är bl.a. en väsentlig och varaktig nedgång i arbetstagarens arbetsförmåga. Ett skäl som hänför sig till arbetstagarens uppförande är att han bedriver verksamhet i strid med sina skyldigheter eller försummar dessa. Arbetstagarens huvudsakliga skyldighet är skyldighet att utföra arbete. Dessutom är arbetstagaren skyldig att underkasta sig arbetsgivarens arbetsledningsbefogenheter och skyldig att också annars beakta arbetsgivarens intressen. I 14—16 §§ lagen om arbetsavtal stadgas dessutom om skyldighet för arbetstagaren att iakttä den försiktighet skyddet i arbetet förutsätter, förbud mot att utnyttja eller för andra röja arbetsgivarens affärs- eller yrkeshemligheter, förbud mot tagande av muta och förbud mot konkurrerande arbetsavtal.

Statstjänstemännens skyldigheter också enligt denna proposition är till vissa delar mera omfattande än arbetstagarens skyldigheter enligt lagen om arbetsavtal. De nuvarande stadgandena om uppsägning på individuella grunder i statstjänstemannalagen och lagen om arbetsavtal leder trots att de formellt är olika i praktiken till samma slutresultat. Grunder för uppsägning är skäl som beror av person, t.ex. att en arbetstagare inte förmår sköta sina uppgifter eller att han bryter mot eller försummar sina skyldigheter.

De föreslagna 1—5 mom. i 25 § är till sitt innehåll huvudsakligen likadana som 37 § lagen om arbetsavtal. Inom statsförvaltningen sköts dock viktiga skilda uppgifter, av vilka största delen är förknippade med utövning av offentlig makt. En del kategorier av tjänstemän har rätt att kraftigt ingripa i medborgarnas rättigheter. Sådana tjänstemän är bl.a. poliser, tjänstemän i militära uppgifter och fängvaktare. Dessa tjänstemän kan med stöd av 47 § i den gällande lagen sägas upp när det finns orsak till detta. En tjänsteman som har sagts upp med stöd av 47 § har enligt 52 § rätt till periodisk ersättning till dess han får ett nytt arbete. Åren 1988—1992 har 44 tjänstemän som sagts upp med stöd av 47 § beviljats periodisk ersättning. Av dessa var 18 poliser, 20 soldater, 5 gränsbevakare och 1 fångvaktare. I ett flertal av

dessa fall kunde uppsägning enligt finansministeriet ha skett med stöd av 46 §. Det finns misstankar om att den periodiska ersättningen leder till att 47 § tillämpas i sådana fall då 46 § vore tillämplig.

Det finns ingen anledning att försätta de olika kategorierna av statstjänstemän i så olika ställning som fallet är i dag. Därför föreslås det att den föreslagna 25 § skall tillämpas på alla tjänstemän, med undantag av domare. Vid bedömning av om det finns grund för uppsägning skall dock de olika krav som ställs på statstjänstemännens skilda uppgifter beaktas.

I 37 § lagen om arbetsavtal stadgas också om de grunder som åtminstone inte berättigar till uppsägning. Det nuvarande 2 mom. i 46 § statstjänstemannalagen har huvudsakligen samma innehåll. Enligt det sistnämnda stadgandet är ett villkor för uppsägning på grund av sjukdom dock att tjänstemannen har rätt till invalidpension. Dessutom avviker 46 § 2 mom. statstjänstemannalagen från 37 § lagen om arbetsavtal såtillvida att uppsägningskyddet inte gäller särskild moderskapsledighet eller vårdledighet. Eftersom det inte finns några sådana orsaker till dessa skillnader som beror på statens uppgifter, föreslås det att de slopas.

Enligt det föreslagna 25 § 6 mom. upphör anställningsförhållandet för en tjänsteman som utnämns för viss tid liksom i dag utan uppsägning när denna tid har gått ut, om inte anställningsförhållandet på grund av uppsägning har upphört redan tidigare.

Möjligheten att utnämna en tjänsteman för viss tid slopar behovet av tillfälliga tjänstemän och vikarier. Enligt 22 § i den gällande statstjänstemannaförordningen kan ett ämbetsverk inom de anslag som står till disposition anställa tillfälliga tjänstemän. Enligt förordningens 23 § får myndigheten säga upp en tillfällig tjänsteman då det finns skäl därtill. Uppsägningen får dock inte grunda sig på osakliga skäl. Enligt förordningens 6 § kan en vikarie anställas om en ordinarie tjänsteman har avbrutit sin tjänsteutövning. Enligt den gällande 48 § statstjänstemannalagen får en myndighet säga upp en tjänstförrättande tjänsteman utan hinder av vad som i lagen stadgas om grunderna för uppsägning.

Grunderna för uppsägning av en tjänsteman som utnämns för viss tid skiljer sig enligt den föreslagna lagen inte från uppsägningsgrunderna för en tjänsteman som utnämns tills vidare. Enligt 37 § lagen om arbetsavtal kan ett arbets-

avtal som ingåtts för viss tid inte sägas upp under den tid det gäller. Ett arbetsavtal som ingåtts för viss tid kan dock hävas med stöd av 43 § lagen om arbetsavtal. Eftersom utnämning för viss tid till ett tjänsteförhållande vid behov kan ske t.o.m. för en mycket lång tid, skall såväl myndigheten som tjänstemannen ha rätt att säga upp också ett tjänsteförhållande för viss tid, om det finns ett sådant skäl för uppsägning som avses i de föreslagna 25—27 §§.

26 §. Om uppsägning av en tjänsteman på grunder som beror på person stadgas i 46 § statstjänstemannalagen. Dessutom kan vissa tjänstemän sägas upp när det finns skäl till detta. Dessa tjänstemän är

- 1) chefen för republikens presidents kansli,
- 2) justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersadjointen,
- 3) statssekreterare, kanslichef och avdelningschef vid ett ministerium,
- 4) en sådan tjänsteman inom utrikesförvaltningen som utnämnts av republikens president,
- 5) chefen för ett centralt ämbetsverk,
- 6) en landshövding,
- 7) en polisman som avses i polislagen och en sådan genom förordning bestämd tjänsteman inom fängsväsendet som har till uppgift att vakta eller handleda fångar, samt
- 8) en tjänsteman i militär tjänst eller militär uppgift inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet.

I motiveringen till regeringens proposition konstaterades att ställningen och befogenheterna för de tjänstemän som omfattas av 47 § är sådana att de bör åtnjuta särskilt förtroende eller stå under särskild tillsyn.

Lagen om arbetsavtal tillämpas inte på personer som sköter företagsledningsuppgifter utan sådan ställning som arbetstagare som nämnda lag förutsätter. De har således inte heller något på lag baserat anställningsskydd. Reformeringen av statsförvaltningen ställer nya krav också på cheferna inom statsförvaltningen. Reformerna omfattar bl.a. en övergång till resultatbudgetering, resultatstyrning och resultatorienterad ledning samt överföring av befogenheter inom personalförvaltningen till ämbetsverken. Som en följd härav ökar självständigheten, beslutanderätten och ansvaret bl.a. för de högsta cheferna inom statsförvaltningen. Också den pågående samtidiga saneringen och reformeringen för med sig nya utmaningar för personer i ledande ställning. Uppgifterna för

cheferna inom statsförvaltningen har således till sin natur närmast sig uppgifterna för cheferna inom den privata sektorn.

Utöver vad som konstaterats ovan förutsätter resultatansvaret i fråga om de samhälleligt viktiga uppgifterna inom statsförvaltningen att det finns möjlighet att avsluta anställningsförhållandet för ledande tjänstemän förutom på de grunder som avses i 25 § också när det finns skäl till detta. De högsta tjänstemännen innehar befattningar där det faktum att de inte längre åtnjuter särskilt förtroende eller att de uppställda målen av orsaker som beror på dem inte uppnås, bör berättiga till att anställningsförhållandet avslutas, även om det inte finns grunder enligt den föreslagna 25 § därtill.

Med stöd av de ovan anförda grunderna föreslås det att följande tjänstemän, utöver vad som i 25 § 2 mom. stadgas om grunderna för uppsägning, kan sägas upp då skäl därtill föreligger:

- 1) chefen för republikens presidents kansli,
- 2) justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersadjointen,
- 3) kommendören för försvarsmakten,
- 4) kanslichef, statssekreterare, understatssekreterare och avdelningschef vid ett ministerium, samt
- 5) cheferna för de ämbetsverk om vilka stadgas genom förordning.

En tjänsteman som sagts upp med stöd av 47 § i den gällande statstjänstemannalagen har enligt 52 § statstjänstemannalagen rätt till periodisk ersättning till dess han får ett nytt arbete. Periodisk ersättning har under åren 1988—1992 beviljats endast tjänstemän som avses i 47 § 7 och 8 punkten.

Den föreslagna lagen innehåller inga stadganden om periodisk ersättning. Med stöd av den föreslagna 44 § kan avtal om anställningsvillkoren ingås med en tjänsteman också för den händelse att tjänstemannen sägs upp med stöd av den föreslagna 26 §.

27 §. Enligt 37 a § lagen om arbetsavtal har arbetsgivaren rätt att säga upp ett arbetsavtal som gäller tills vidare, om arbetet av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker eller av andra med dem jämförbara skäl har minskat mera än endast obetydligt och inte endast tillfälligt, och arbetstagaren med beaktande av hans yrkesskicklighet och förmåga inte skäligen kan omplaceras eller utbildas för nya uppgifter.

I 2 mom uppräknas de situationer där grund för uppsägning enligt 1 mom. åtminstone inte anses föreligga.

Enligt 46 § statstjänstemannalagen har en myndighet rätt att säga upp en tjänsteman, om tjänsten indras och tjänstemannen inte kan förflyttas till en annan tjänst inom samma ämbetsverk, för vilken ministeriet eller någon lägre myndighet är utnämmande myndighet, eller om tjänstemannen med beaktande av hans yrkesskicklighet och förmåga inte skäligen kan omplaceras i någon annan uppgift eller för honom inte kan ordnas utbildning som lämpar sig för arbetsgivarens behov.

Det har inte stadgats om grunderna för indragning av en tjänst. Enligt 6 § 1 mom. skall en tjänst som inte längre behövs dock dras in. Härigenom ville man betona skyldigheten att dra in tjänster som inte längre behövs i stället för att hålla kvar dem obesatta för ett eventuellt kommande behov. Vid ämbetsverken finns inte längre något behov av det sistnämnda förfarandet sedan befogenheterna vid inrättandet av tjänster och tjänsteregleringar huvudsakligen överförts på verken. Således har också det stadgande som förpliktar till indragning av tjänster förlorat sin betydelse, varför det inte föreslås bli intaget i den nya lagen.

När beslut om indragning av en tjänst fattas skall de allmänna principerna inom förvaltningsrätten, såsom objektivitets- och ändamålsbundenhetsprinciperna, iakttas. Bl.a. den pågående reformeringen av statsförvaltningen och nedskärningen av ämbetsverkens omkostnader kan medföra ett större behov att dra in också besatta tjänster. Dessutom har befogenheterna vid indragning av tjänster genom lagändringar som genomförts fr.o.m. 1989 huvudsakligen överförts på ämbetsverken. Tidigare drogs tjänster in genom förordning. Situationen har således förändrats väsentligt jämfört med år 1988, då den nuvarande statstjänstemannalagen trädde i kraft.

På de ovan anförda grunderna föreslås i 27 § stadgat om grunderna för uppsägning av en tjänsteman av ekonomiska skäl eller produktionsorsaker. Dessa motsvarar de grunder om vilka stadgas i 37 a § lagen om arbetsavtal. Grund för uppsägning kan således förutom en konkret minskning av tjänstemannens arbete också vara att ämbetsverkets förutsättningar att erbjuda arbete har försämrats. Definitionen enligt lagen om arbetsavtal, dvs. att "arbetet har minskat", har i rättslitteraturen och rätts-

praxis vedertaget tolkats så, att i stadgandet förutom en konkret minskning av arbetet avses också en minskning av arbetsgivarens till buds stående arbete. Detta åter är en följd av förändringar i arbetsgivarens förutsättningar att erbjuda arbete. Denna förändring kan i de statliga ämbetsverk som omfattas av budgethushållningen bero på att anslagen för ett verks personalutgifter skurits ner.

I 1 mom. 1 punkten i den föreslagna 27 § konstateras att en tjänsteman får sägas upp om ämbetsverket eller en del av det läggs ner. I 1 mom. 2 punkten föreslås stadgat att det finns grund för uppsägning av en tjänsteman både när hans uppgifter har minskat och när ämbetsverkets möjligheter att erbjuda honom uppgifter har minskat. Minskningen skall vara väsentlig. En tillfällig minskning är ingen grund för uppsägning.

I 37 a § 2 mom. lagen om arbetsavtal stadgas om de grunder på vilka en arbetstagare åtminstone inte får sägas upp med stöd av paragrafens 1 mom. Det är inte heller möjligt att på nämnda grunder säga upp en tjänsteman med stöd av den föreslagna 27 § 1 mom., trots att det inte föreslås att detta uttryckligen nämns i paragrafen.

En annan tjänst än en sådan som har blivit specificerad i statsbudgeten kan med stöd av det föreslagna 1 mom. i 5 § överföras till en annan enhet inom samma ämbetsverk än den som den har inrättats vid och även till ett annat ämbetsverk. En tjänst kan också överföras till en enhet eller ett ämbetsverk på en annan ort. Enligt den gällande lagen krävs tjänstemannens samtycke till överföring av en tjänst som är besatt. Enligt det föreslagna 1 mom. i 5 § krävs inte längre samtycke. Tjänstemannen skall enligt 66 § 2 mom. dock höras innan beslutet om överföring fattas.

En gemensam tjänst som inrättats vid ett ämbetsverk kan också förläggas till en annan enhet inom ämbetsverket på annan ort. Varken enligt den föreslagna eller den gällande lagen krävs tjänstemannens samtycke till ändring av orten.

Om en tjänsteman i en ovan nämnd situation inte flyttar till arbete på annan ort, kan han enligt den föreslagna 25 § sägas upp på grund av försummelse av sina uppgifter och skyldigheter. Detta kunde i en del fall vara oskäligt. Därför föreslås i 27 § 2 mom. stadgat att en tjänsteman i de fall då han av grundad anledning inte kan flytta, kunde sägas upp på s.k.

kollektiva grunder varom stadgas i 27 §. Tjänstemannen har då rätt till avgångsbidrag om han uppfyller de stadgade villkoren. Det att uppsägningsgrunden är kollektiv och inte individuell inverkar också på tjänstemannens utkomstskydd och hans möjligheter att få nytt arbete. Ämbetsverket har i dessa fall inte någon utbildnings- eller omplaceringsskyldighet.

Vid bedömningen av om grundad anledning föreligger skall bl.a. tjänstemannens ålder, hälsostillstånd samt familjesituation och ekonomiska situation beaktas.

Det i 25 § stadgade skyddet mot uppsägning av en tjänsteman bl.a. på grund av havandeskap skall också gälla uppsägning enligt 27 §. Skyddet gäller dock inte i situationer där hela ämbetsverket läggs ner.

28 §. Enligt 1 mom. kan en myndighet som verkställer uppsägning, utan hinder av vad som gäller om uppsägningstid eller är överenskommet med stöd av lagen om statens tjänstekollektivavtal, förordna att ett tjänsteförhållande upphör omedelbart med anledning av uppsägningen. Härvid har tjänstemannen dock rätt till en ersättning som motsvarar lönen för uppsägningstiden. Ett tjänsteförhållande kan avslutas omedelbart, om den gärning eller försummelse som är orsak till uppsägningen visar att tjänstemannen är till den grad olämplig för sin uppgift att tjänsteförhållandet inte kan fortsätta. Ett tjänsteförhållande kan avslutas omedelbart också när en annan person genast måste kunna utnåmnas till uppgiften eller när t.ex. medborgarnas säkerhet kan äventyras om tjänsteförhållandet fortsätter under uppsägningstiden. En tjänstemans tjänsteförhållande kan dessutom avslutas omedelbart i sådana fall då en tjänsteman sägs upp med stöd av 27 §, om myndigheten och tjänstemannen är överens om att anställningsförhållandet avslutas omedelbart.

Enligt 2 mom. kan myndigheten och tjänstemannen före uppsägningstidens utgång återta uppsägningen, om den andra parten ger sitt samtycke härtill. Stadgandet är likadant som gällande 49 § 3 mom.

29 §. Stadgandet är likadant som den gällande 49 a §.

30 §. I paragrafen föreslås stadgat om den tid som skall iakttas vid uppsägning. Bestämmelser med likadant innehåll finns i statens allmänna tjänstekollektivavtal. Ett stadgande om uppsägningstiderna skall finnas även i statstjänstemannalagen för den händelse att om saken inte

har överenskommits genom tjänstekollektivavtal eller genom sådant avtal som avses i 44 §. Stadgandet motsvarar huvudsakligen 38 § lagen om arbetsavtal.

31 §. Det föreslås att i paragrafen på motsvarande sätt som i 39 a § lagen om arbetsavtal stadgas om de förutsättningar under vilka en myndighet ensidigt kan ombilda ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid. I dag kan en tjänsteman förflyttas till tjänst på deltid på basis av att hans tjänst dras in. Eftersom det inte föreslås att stadganden om förflyttning av tjänstemän skall tas in i statstjänstemannalagen, föreslås det att om ombildning av en tjänst till tjänst på deltid stadgas i 31 §.

32 §. I paragrafen stadgas om skyldighet att återanställa en tjänsteman. Stadgandet är likadant som den gällande 49 b §. I paragrafen föreslås dock inte stadgat att tjänster i dessa fall skall besättas utan att de ledigförklaras, eftersom stadgandena om ansökningsförfarandet i statstjänstemannalagen har upphävts och huvudsakligen tagits in i statstjänstemannaförordningen.

33 §. Enligt 43 § 1 mom. lagen om arbetsavtal får ett arbetsavtal oberoende av överenskommen arbetsperiod eller uppsägningstid omedelbart hävas, om vägande skäl kräver det. Såsom vägande skäl bör anses sådan försummelse eller sådant beteende från den ena partens sida eller sådan förändring av förhållandena främst inom dennas skaderiskområde, på grund varav det av den andra parten inte skäligen kan krävas att han skall fortsätta avtalsförhållandet. I paragrafens 2 mom. stadgas om vissa situationer där arbetsgivaren och i 3 mom. om vissa situationer där arbetstagaren kan häva avtalet, om inte omständigheterna ger anledning till annan bedömning.

Hävning av arbetsavtal är en mera drastisk form av avslutande av ett arbetsförhållande än uppsägning. Det vägande skäl som enligt 43 § 1 mom. krävs för hävning har därför tolkats så, att detta bör vara mera vägande än det synnerligen vägande skäl som enligt 37 § skall föreligga som grund för uppsägning.

I statstjänstemannalagen ingår inga stadganden om upplösande av tjänsteförhållande. I sådana fall då uppsägning av en tjänsteman inte anses som en tillräcklig påföljd med beaktande av hur allvarlig tjänstemannens förseelse är, tillämpas i dag avsättning genom disciplinärt förfarande. Eftersom det föreslås

att det disciplinära förfarandet som omfattar alla tjänstemän skall slopas, med undantag av den skriftliga varningen, och eftersom syftet är att stadga om ett anställningsskydd för tjänstemän som är på samma nivå som anställningsskyddet för arbetstagare i arbetsavtalsförhållande, föreslås det att i lagen tas in ett stadgande om upplösning av tjänsteförhållande.

Den föreslagna 33 § avviker från stadgandena om hävning av arbetsavtal i lagen om arbetsavtal, eftersom dessa stadganden inte som sådana kan tillämpas på alla uppgifter inom statsförvaltningen. Enligt det föreslagna stadgandet kan ett tjänsteförhållande upplösas, om en tjänsteman grovt bryter mot eller försummar sin tjänsteplikt. Ett tjänsteförhållande kan således främst upplösas i sådana fall där i dag tillämpas disciplinär avsättning.

Tjänsteförhållandet skall också kunna upplösas, om en tjänsteman har varit frånvarande från arbetet minst en vecka och inte under denna tid anmält giltigt förfall. Om det har funnits giltigt hinder för anmälan om förfall, fortsätter tjänsteförhållandet utan avbrott. Momentet motsvarar huvudsakligen 44 § 2 mom. lagen om arbetsavtal.

34 §. Enligt 1 mom. förfaller rätten att upplösa ett tjänsteförhållande, om inte skälet därtill redan därförinnan har förlorat sin betydelse, två veckor från det myndigheten fick kännedom om orsaken till upplösandet eller, om skälet är av fortgående art, från det kännedom erhållits om att det bortfallit. Finns det giltigt hinder för upplösning, får upplösning verkställas inom två veckor från det hindret bortföll.

Enligt 2 mom. får upplösning dock verkställas inom två veckor från det förundersökningen avslutats eller utredningen inhämtats, om upplösningen har uppskjutits på grund av förundersökning eller inhämtande av annan utredning som behövs i saken. Också i detta fall skall upplösning verkställas senast sex månader från det att orsaken till upplösningen uppkom.

35 §. I 1 mom. föreslås stadgat att avgångsåldern för tjänstemän är 67 år.

Enligt 2 mom. genom förordning kan dock stadgas att avgångsåldern i en tjänst vars art kräver det är lägre än den allmänna avgångsåldern. Momentet är likadant som gällande 50 § 1 och 2 mom. I paragrafen föreslås dock inte, såsom i den gällande lagen, stadgat att

avgångsåldern, med vissa undantag, inte får vara lägre än 55 år.

Enligt 3 mom. upphör ett tjänsteförhållande utan uppsägning vid utgången av den månad under vilken han uppnår avgångsåldern. Stadgandet motsvarar nuvarande 50 § 3 mom. Det föreslås dock inte att den i nämnda moment stadgade möjligheten att berättiga en tjänsteman att kvarstå i samma tjänst en viss tid efter uppnådd avgångsålder skall tas in i 35 §. Den stadgade avgångsåldern på 67 år är så hög att det inte finns anledning att fortsätta anställningsförhållandet för personer som uppnått denna ålder. Också ordalydelsen i stadgandet har ändrats i jämförelse med det nuvarande 3 mom. i 50 §. Eftersom avsikten är att också tjänsteförhållandet för en innehavare av domartjänst skall upphöra utan särskild avskedsansökan och beviljande av avsked vid utgången av den månad under vilken han uppnår avgångsåldern, föreslås att till 2 mom. fogas ett förtydligande som gäller detta.

8 kap. Permittering

Stadganden om permittering av tjänstemän fogades till statstjänstemannalagen genom en lag om temporär ändring av denna. Lagen trädde i kraft den 15 december 1992 och gäller två år från nämnda datum. Dessa stadganden motsvarar huvudsakligen stadgandena om permittering i lagen om arbetsavtal. Det är dock inte möjligt att permittera en statstjänsteman, om det finns grund för uppsägning av honom. Den nuvarande skyldigheten att dra in en tjänst som inte längre behövs, om vilken stadgas i 6 § 1 mom. statstjänstemannalagen, utgör ett hinder för detta förfarande. Det stadgas inte heller om för hur lång tid en tjänsteman högst får permitteras.

36 §. Enligt 1 mom. kan en myndighet, med iakttagande av 14 dagars varsel, permittera en tjänsteman, om myndigheten med stöd av 27 § 1 mom. skulle kunna säga upp tjänstemannen. I 27 § föreslås stadgat om grunder för uppsägning även tjänsteman av ekonomiska skäl och produktionsorsaker. Det föreslås inte längre stadgat om skyldighet att dra in en tjänst som inte längre behövs. Dessa ändringar gör det möjligt att utnyttja permittering som ett lindrigare alternativ till uppsägning också när det finns ekonomiska skäl eller produktionsorsaker för uppsägning av en tjänsteman.

I de fall då det inte finns någon grund för

uppsägning kan tjänstemannen enligt det föreslagna 2 mom. i motsvarighet till lagen om arbetsavtal permitteras för högst 90 dagar. En förutsättning är då att tjänstemannens uppgifter eller ämbetsverkets möjligheter att erbjuda honom uppgifter tillfälligt har minskat.

Enligt 45 a § 3 mom. i den gällande lagen kan en tjänsteman som har utnämnts till en tjänst som specificeras i statsbudgeten inte permitteras. Denna begränsning föreslås inte bli intagen i den nya lagstiftningen. Ämbetsverket eller, då det gäller chefen för ett ämbetsverk, ministeriet skall ha rätt att bedöma behovet av och möjligheterna till permittering av också dessa tjänstemän.

Paragrafens 3 mom. motsvarar nuvarande 45 a § 4 mom.

37—39 §§. Paragraferna motsvarar gällande 45 b—45 c §§ och 45 e § 4 mom. statstjänstemannalagen. I den föreslagna 37 § har dock inte tagits in någon hänvisning till tillämpning av stadgandena i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Tillämpningsområdet för dessa stadganden bestäms enligt den ifrågavarande lagen. Ingen hänvisning behövs således. Dessutom har ur den föreslagna 39 § slopats myndighetens skyldighet att vid permittering för viss tid meddela om återupptagande av arbetet. Dessutom föreslås att i paragrafen stadgas om myndighetens rätt att med tjänstemannes samtycke ändra tidpunkten för permitterings början eller slut.

Till den föreslagna 39 § har också i överensstämmelse med lagen om arbetsavtal fogats ett stadgande om rätt för myndigheten och den förtroendeman som saken berör att komma överens om hur meddelande om permittering skall ges.

9 kap. Avstängning från tjänsteutövning

40 §. Paragrafen motsvarar huvudsakligen den nuvarande 65 §. Det föreslås dock att tjänstemannanämnderna vid ämbetsverken dras in.

Det föreslås att i 1 mom. förutom om avsättning på straffrättsliga grunder stadgas om upplösning av tjänsteförhållande, eftersom avsättning som disciplinärt straff föreslås bli slopad och ersatt av en möjlighet att upplösa tjänsteförhållandet.

Hänvisningen till disciplinärt förfarande i 2 mom. föreslås bli slopad. Det föreslås också att

ur paragrafen slopas rätten att avstänga en tjänsteman från tjänsteutövning omedelbart efter uppsägning, om allmän fördel kräver detta. Denna rätt ersätts av möjligheten enligt den föreslagna 28 § att omedelbart avsluta anställningsförhållandet.

10 kap. Avgångsbidrag och utbildningsstöd

41—43 §§. Det föreslagna 10 kap. motsvarar det gällande 12 kap., dock med den ändringen att stadgandena om periodisk ersättning inte föreslås bli intagna i lagen. Enligt de nuvarande stadgandena kan periodisk ersättning enligt prövning betalas till en ordinarie tjänsteman som beviljats avgångsbidrag. Om en tjänsteman har sagts upp med stöd av den gällande 47 § eller om den tid för vilken en i 47 § nämnd tjänsteman ställts till statsrådets disposition har gått ut, betalas till honom periodisk ersättning till dess han får ett nytt arbete.

Periodisk ersättning kan endast beviljas tjänstemän. Förmånerna vid anställningsförhållandets upphörande är således olika för statsanställda i tjänsteförhållande och statsanställda i arbetsavtalsförhållande. Periodisk ersättning och arbetslöshetsersättning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa är förmåner som utesluter varandra. Den periodiska ersättningen främjar inte heller sysselsättningen av en person. Därför föreslås det att ersättningen slopas och ersätts med nya stödformer som gäller såväl personer i tjänsteförhållande som personer i arbetsavtalsförhållande. För finansieringen av dem har i budgetpropositionen för 1994 föreslagits 40 milj. mk. Målet med stödformerna är att en person på nytt skall sysselsättas hos staten eller någon annan arbetsgivare.

Ur den föreslagna 42 § har slopats den mening som gäller delegationen för avgångsbidragsärenden. Avsikten är att vid behov stadga om delegationen genom förordning.

11 kap. Avtal om anställningsvillkoren

Kapitlet motsvarar huvudsakligen den gällande lagens 6 kap. I den föreslagna lagen ingår dock inget stadgande som skulle motsvara den nuvarande 30 §, som gäller avtal som ingås med en tjänsteman med avtalslön. Stadgandet är onödigt, eftersom avtal om villkoren i anställ-

ningsförhållandet enligt den föreslagna 44 § kan ingås med alla tjänstemän, med undantag av domare. Det föreslås att stadgandena om återkrav av lön som utbetalts utan grund i det nuvarande 6 kap. överförs till kapitlet med särskilda stadganden.

44 §. Den i paragrafen föreslagna möjligheten att ingå avtal med en tjänsteman om villkoren i anställningsförhållandet närmar tjänsteförhållandet till arbetsavtalsförhållandet. Med tjänstemannen avtalas dock inte om hans uppgifter eller den ort där han arbetar. Också anställning i tjänsteförhållande kvarstår som en särskild åtgärd.

Det föreslås att de frågor om vilka överenskoms genom avtal som ingås med en tjänsteman begränsas till de frågor om vilka avtal får ingås enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal. Enligt nämnda lag är anställningsvillkor om vilka avtalas inte bl.a. inrättande och indragning av tjänster eller uppkomsten av tjänsteförhållanden eller deras upphörande, med undantag av uppsägningstider och uppsägningsgrunder. Avtal får inte heller ingås om bl.a. behörighetsvillkoren för tjänster, tjänstemännens skyldigheter, pensioner eller frågor i vilka överenskommelse inte kan träffas genom arbetskollektivavtal.

Frågor om vilka överenskommelse skall träffas genom ett sådant avtal som föreslås är således i synnerhet frågor som gäller tjänstemännens lön, arbetstider, semester, kostnadsersättningar och uppsägningstider. De föreslagna avtalen gör det möjligt att avtala om de nämnda frågorna på individuella grunder. Det får dock inte överenskommas om villkor som är sämre än de tjänstekollektivavtalsenliga anställningsvillkoren.

12 kap. Domare

Kapitlet motsvarar till sitt innehåll huvudsakligen det nuvarande 15 kap.

45 §. På domare skall enligt den föreslagna 45 § inte tillämpas bl.a. de stadganden som reglerar provotid, ställande av tjänstemän till statsrådets disposition eller tjänsteförhållandens upphörande, och inte heller kapitlet om permittering. Vidare skall det inte genom förordning kunna stadgas att domartjänster alltid skall besättas för viss tid, och det skall inte vara möjligt att utnämna någon till en domartjänst för viss tid. Dessutom skall 44 §, som

möjliggör överenskommelse om anställningsvillkoren, inte tillämpas på domare. En sådan möjlighet att komma överens om anställningsvillkoren med en domare skulle strida mot den internationellt godtagna principen om domstolars oavhängighet, som också binder Finland.

46—48 §§. Den föreslagna 46 § motsvarar de gällande 68 och 69 §§, 47 § den gällande 70 § och 48 § den gällande 71 §. Om en domare före avgångsåldern önskar avgå från sin tjänst, ansöker han om avsked. I dag förs en domares avskedsansökan till den utnämmande myndigheten för avgörande, beroende på tjänsten således till republikens president, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Eftersom det är onödigt att en avskedsansökan som inlämnats av domaren själv förs till den utnämmande myndigheten för avgörande, föreslås det i 46 § 1 mom. att befogenheterna i dessa fall överförs till lägre nivå.

13 kap. Tjänstemannanämnden

Med stöd av den gällande lagstiftningen har sammanlagt 50 tjänstemannanämnder tillsatts. Deras huvudsakliga uppgift har varit att behandla disciplinärenden. Eftersom det föreslås att systemet med disciplinärt förfarande i dess nuvarande form slopas, behövs tjänstemannanämnderna inte länre i samma utsträckning som tidigare. Tjänstemannanämndernas uppgifter består enligt den nuvarande lagen förutom av handläggning av disciplinärenden av behandling av rättelseyrkanden som framställts med anledning av uppsägning, permittering och förflyttning av tjänstemän. Med beaktande av sakens natur vore det inte någon lyckad lösning om dessa besvärärenden direkt behandlades i den ordning som stadgas i lagen om ändringsökande i förvaltningsärenden (154/50). Därför föreslås det att det tillsätts en tjänstemannanämnd, som skall behandla rättelseyrkanden som framställts med anledning av varning som givits en tjänsteman, upplösning av tjänsteförhållanden, uppsägning och permittering av tjänstemän samt avstängning från tjänsteutövning. Utöver den nämnd som finns vid finansministeriet kunde en nämnd dessutom tillsättas vid de ministerier som bestäms genom förordning. Ändring i tjänstemannanämndens beslut skall få sökas hos högsta förvaltningsdomstolen genom besvär.

49 §. Paragrafen innehåller ett allmänt stadgande om tjänstemannanämndens befogenheter.

I 2 och 3 mom. finns stadganden om tillsättandet av tjänstemannanämnden och dess sammansättning samt om behörighetsvillkoren för ordföranden och medlemmarna.

50 §. I paragrafen stadgas om tjänstemannanämndens beslutförhet. Enligt 2 mom. handlar medlemmarna av tjänstemannanämnden under domaransvar. I det föreslagna 2 mom. stadgas också om jäv för medlemmarna och sekreterarna i tjänstemannanämnden. Enligt momentet skall s.k. domarjäv enligt rättegångsbalken tillämpas.

I det föreslagna 3 mom. stadgas om beslutsfattandet i tjänstemannanämnden. Vid oenighet avgörs ärendena genom röstmajoritet. Om rösterna faller lika avgör ordförandens röst. I ärenden som gäller tilldelande av skriftlig varning vinner dock den lindrigare ståndpunkten.

51 §. I paragrafen stadgas om möjlighet att hålla muntlig förhandling och möjlighet att vid behov höra vittnen och sakkunniga vid tingsrätten. Stadgandet motsvarar 79 § i den gällande statstjänstemannalagen.

Avsikten är att det skall stadgas genom förordning bl.a. om föredragningen av ärenden i tjänstemannanämnden. En hänvisning till detta tas in i 3 mom.

14 kap. Ändringssökande

Det föreslås att kapitlet jämfört med det nuvarande 17 kap. ändras så, att rättelseyrkande med anledning av beslut om permittering, uppsägning och avstängning från tjänsteutövning av en tjänsteman samt upplösning av tjänsteförhållande och med anledning av en varning som givits en tjänsteman kan framställas hos den för hela statsförvaltningen gemensamma tjänstemannanämnden. Det föreslås att de ärenden i vilka ändring kan sökas kvarstår som tidigare, med undantag av varning.

52—54 §§. Den föreslagna 52 § motsvarar 84 § i den gällande lagen, 53 § motsvarar 85, 86 och 89 §§ och 54 § motsvarar 87 § i den gällande lagen.

55 §. 1 mom. motsvarar den gällande 93 §.

Paragrafens 2 mom. motsvarar det gällande 3 mom. i 45 e § och det gällande 3 mom. i 66 §. Tjänstemannanämnden och högsta förvalt-

ningsdomstolen kan enligt det föreslagna stadgandet dock inte fördjuda eller avbryta verkställighet av permittering.

56 §. Det föreslås att ett nytt stadgande skall införas i kapitlet, 56 §. Enligt den har en tjänsteman som utan någon sådan grund som stadgas i 9 § 1 och 2 mom. har utnämnts för viss tid rätt till ersättning när tjänsteförhållandet upphör. Stadgandet behövs eftersom den föreslagna 9 § i större utsträckning än i dag möjliggör användning av tjänsteförhållanden för viss tid. Det föreslagna villkoret för att ersättning skall betalas, dvs. att en tjänsteman har utnämnts för viss tid utan någon sådan grund som stadgas i 9 § 1 och 2 mom. eller att han utan giltigt skäl upprepade gånger i följd har utnämnts för viss tid motsvarar 2 § 2 mom. lagen om arbetsavtal.

Tjänsteförhållandet för en tjänsteman som utnämnts för viss tid fortsätter enligt det föreslagna stadgandet inte även om det inte har funnits någon i lag stadgad grund för utnämningen för viss tid. En tjänsteman kan anses ha utnämnts upprepade gånger i följd också när tiden mellan utnämningarna för viss tid är högst 30 dagar. När ersättningens storlek avgörs skall bl.a. tjänstemannens ålder och anställningsförhållandets längd samt hans möjligheter att senare få arbete som motsvarar hans yrke eller utbildning beaktas.

57—59 §§. Paragraferna motsvarar 90—92 §§ i den gällande lagen.

15 kap. Särskilda stadganden

Också detta kapitel föreslås huvudsakligen kvarstå oförändrat. Det föreslås dock att ur kapitlet slopas stadgandena om dem som sköter en tjänst interimistiskt eller som vikarie, och att till kapitlet överförs stadgandena om hörande av tjänstemän och om återkrav av lön som utbetalts utan grund.

60—61 §§. Paragraferna motsvarar 31 och 32 §§ i den gällande lagen.

62—64 §§. Den föreslagna 62 § motsvarar den gällande 95 §, 63 § den gällande 42 § och 64 § den gällande 64 §.

65 §. Enligt den föreslagna 65 § anses en tjänsteman ha avgått från sin tidigare tjänst räknat från den tidpunkt då han på annat sätt än för viss tid har utnämnts till en annan statlig tjänst. Stadgandet motsvarar den nuvarande 96 §. Den som utnämnts för viss tid beviljas

inte liksom i dag tjänstledighet direkt med stöd av lagen. Tjänstemannen måste själv säga upp sig, om inte tjänstledighet beviljas.

66 §. I 1 mom. stadgas att uppsägning av en tjänsteman och upplösning av ett tjänsteförhållande skall ske skriftligen.

I 2 mom. föreslås stadgat om skyldighet att höra tjänstemannen innan ett beslut som gäller honom fattas.

I 3 mom. föreslås stadgat om de frågor om vilka stadgas i den förordning som kommer att ges med stöd av den föreslagna lagen.

67—70 §§. Paragraferna motsvarar de gällande 100—102 och 104 §§.

16 kap. Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

71 §. Den föreslagna paragrafen innehåller stadganden om ikraftträdelse tidpunkt, de författningar som skall upphävas samt om rätten att redan innan lagen träder i kraft vidta åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter.

72 §. Enligt paragrafen överförs en tillfällig statstjänsteman och en tjänstförrättande statstjänsteman när lagen träder i kraft till sådant tjänsteförhållande om vilket stadgas i lagens 9 § 1 mom. för den utsatta eller annars begränsade tid för vilken han har utnämnts eller anställts. Hans lön fram till utgången av den utsatta tiden bestäms enligt de grunder som fastställdes när han utnämndes eller anställdes som tillfällig tjänsteman.

Enligt 2 mom. tillämpas på en tjänsteman som innan den föreslagna lagen trätt i kraft har anställts i en tjänst på provotid de tidigare stadgandena. Stadgandena om provotid i den föreslagna lagen kan inte tillämpas på dessa tjänstemän, eftersom det enligt dem kan bestämmas om en provotid som infaller i början av tjänsteförhållandet. Stadgandet kan inte tillämpas retroaktivt på tjänstemän som redan anställts på provotid.

73 §. Enligt paragrafen gäller ett avtal som innan den föreslagna lagen trätt i kraft ingåtts med en tjänsteman med avtalslön fortfarande på det sätt som bestämts i avtalet. Genom lagen ingrips enligt de allmänna principerna inte i avtal som ingåtts innan den trätt i kraft. För tydlighetens skull föreslås ett uttryckligt stadgande om detta.

74 §. En tjänsteman, som med stöd av 43 § i

den gällande statstjänstemannalagen har utnämnts för viss tid eller förflyttats eller anställts på provotid och som tidigare har utnämnts eller förflyttats till en statlig tjänst annat än för viss tid, är tjänstledig från den sistnämnda tjänsten medan han sköter den förstnämnda. Enligt det föreslagna 23 § 4 mom. skall denna rätt till tjänstledighet föreligga endast för tjänstemän som utnämnts för viss tid till tjänster om vilka stadgas genom förordning. Tjänstledighet som beviljats med stöd av gällande 43 § skall fortsätta under den tid tjänstemannen är utnämnd för viss tid till den nämnda tjänsten.

75 §. I 5 och 8 §§ lagen om införande av statstjänstemannalagen, som upphävs genom den föreslagna lagen, stadgas om vissa stadganden och bestämmelser som fortfarande skulle tillämpas efter att statstjänstemannalagen trätt i kraft. Dessa stadganden skall fortfarande tillämpas efter att den nya statstjänstemannalagen trätt i kraft, om de inte har upphävts. Dessutom är det alltså nödvändigt att tillämpa en del stadganden i lagen om införande av statstjänstemannalagen på de tjänstemän på vilka de nämnda stadgandena tillämpas när denna lag träder i kraft. Dessa stadganden gäller ställningen för tjänstemän som är uppförda på indragningsstat, domares avgångsålder och tillämpningen av tjänstemannalagen på viss tjänstemän.

76 §. Med stöd av den gällande statstjänstemannalagen har periodisk ersättning beviljats 44 tjänstemän som har sagts upp med stöd av 47 § samt 12 tjänstemän vilkas anställningsförhållande upphört på grund av att deras tjänst dragits in. I den föreslagna lagen finns inga stadganden om periodisk ersättning. Ingen annan än de tjänstemän som redan har beviljats periodisk ersättning när den föreslagna lagen träder i kraft beviljas således dylik ersättning. Beträffande rätten till periodisk ersättning för de tjänstemän som har beviljats denna ersättning med stöd av den statstjänstemannalag som upphävs, tillämpas de tidigare stadgandena om periodisk ersättning.

77 §. I den föreslagna lagen ingår inga stadganden om disciplinärt förfarande i stil med de nuvarande. Ett disciplinärende som med stöd av stadgandena i den statstjänstemannalag som upphävs genom denna lag har anhängiggjorts innan lagen trätt i kraft slutbehandlas med iakttagande av stadgandena i den upphävda lagen. Ärendet överförs dock med

stöd av 78 § till den tjänstemannanämnd som inrättas enligt den föreslagna lagen.

78 §. Det föreslås att de tjänstemannanämnder som tillsatts med stöd av den gällande lagen dras in när lagen träder i kraft. De ärenden som behandlas i dessa nämnder överförs till den nya tjänstemannanämnd som inrättas.

1.2. Lagen om statens tjänstekollektivavtal

1 §. I 1 mom. skall liksom för närvarande stadgas om lagens tillämpningsområde.

Paragrafens 2 mom. innehåller liksom för närvarande en förteckning över de tjänstemän på vilka lagen skall tillämpas, om inte annorlunda stadgas någon annanstans.

Det föreslås att den andra meningen i momentet, i vilken uppräknas de tjänstemän i fråga om vilka särskilda stadganden utfärdas om tillämpningen av lagen, slopas eftersom den är onödig.

2 §. Till 4 mom. föreslås bli fogat ett förtydligande omnämnande av att stadganden om bestämmande av arbetsgivartjänstemännens avlöning ingår i 5 §. Om dessa tjänstemäns löner avtalas inte genom tjänstekollektivavtal.

Paragrafens 5 mom. korrigeras tekniskt så att begränsningen enbart till tjänstemän med avtalslön slopas, eftersom den blir onödig på grund av 44 § i den föreslagna statstjänstemannalagen.

5 §. Paragrafens 2 mom. föreslås bli ändrat så att det motsvarar den föreslagna 44 § statstjänstemannalagen.

22 §. Det föreslås att paragrafen ändras så, att deltagande i stridsåtgärder som avses i lagrummet inte heller skall betraktas som en gärning som berättigar till upplösning av tjänsteförhållande. Möjligheten att upplösa ett tjänsteförhållande ersätter enligt den föreslagna statstjänstemannalagen den nuvarande avsättningen i disciplinär väg.

2. Närmare stadganden

Med stöd av den föreslagna statstjänstemannalagen kommer en statstjänstemannaförordning och en avgångsbidragsförordning att ges. I statstjänstemannaförordningen skall finnas stadganden om bl.a. inrättande och indragning av tjänster samt tjänsteregleringar, behörig myndighet, ansökningsförfarande och tjänstemannanämndens arbete. Genom avgångsbidragsförordningen stadgas närmare om villkoren för beviljande av avgångsbidrag. Dessutom skall med stöd av lagen ges en förordning om de tjänster till vilka utnämning alltid sker för viss tid och en förordning om de ämbetsverk vilkas chef skall kunna sägas upp med stöd av den föreslagna 26 § när det finns skäl därtill.

3. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

4. Lagstiftningsordning

Genom den föreslagna statstjänstemannalagen stadgas med stöd av 91 § regeringsformen om grunderna för tjänsteförhållandet. Genom lagen tryggas domarnas rättsliga ställning på det sätt som regeringsformen förutsätter. Rätten till periodisk ersättning föreslås att bevaras hos de tjänstemän, som har fått den beviljad med stöd av nuvarande statstjänstemannalag.

Av ovan nämnda skäl kan lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning enligt riksdagsordningens 66 §. Regeringen rekommenderar dock att om den föreslagna skyldigheten att återställa en tjänsteman enligt 32 §, om vilket stadgas också i den nuvarande lagen, bes ett utlåtande av grundlagsutskottet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1. Statstjänstemannalag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Tillämpningsområde

1 §

I denna lag stadgas om tjänsteförhållande till staten.

Ett tjänsteförhållande är ett offentligrättsligt anställningsförhållande där staten är arbetsgivare och tjänstemannen den som utför arbetet.

2 §

Syftet med denna lag är att säkerställa att statens uppgifter sköts på ett resultatgivande och ändamålsenligt sätt samt så att kraven på rättssäkerhet uppfylls.

3 §

Denna lag tillämpas inte på riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsman, inte heller på tjänstemännen vid riksdagens, republikens presidents, statsrevisornas, riksdagens justitieombudsmans och Finlands delegations i Nordiska rådet kanslier eller vid Riksdagsbiblioteket eller på Finlands Banks och folkpensionsanstaltens tjänstemän och funktionärer, om inte annat stadgas genom lag.

Denna lag tillämpas inte heller på den som fullgör en offentligrättslig skyldighet som inte följer av ett statligt anställningsförhållande.

Om tillämpningen av denna lag på timplärare i bisyssla och docenter vid högskolor stadgas genom förordning.

2 kap.

Inrättande, överföring, indragning och ändring av tjänster

4 §

Tjänster kan inrättas med anslag som står till förfogande för avlöningar.

Stadganden om inrättande, indragning och ändring av tjänster utfärdas genom förordning. Genom förordning anges också de tjänster som inte får inrättas eller dras in om de inte har specificerats särskilt i statsbudgeten.

5 §

En tjänst kan överföras till en annan enhet

vid samma ämbetsverk än den som den har inrättats vid, och en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten kan även överföras till ett annat ämbetsverk. När en tjänst överförs till ett annat ämbetsverk skall ett behövligt anslag överföras till dess förfogande så som stadgas i 7 a § lagen om statsbudgeten.

Tjänster som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk och andra tjänster överförs till ett ämbetsverk inom ett annat ministeriums förvaltningsområde genom beslut av statsrådet.

Andra tjänster än sådana som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet inom samma ämbetsverk genom beslut av detta, om inte något annat stadgas genom förordning, och till ett annat ämbetsverk inom samma ministeriums förvaltningsområde genom beslut av ministeriet.

3 kap.

Utnämning och allmänna behörighetsvillkor

6 §

Om de allmänna utnämningsgrunderna stadgas i regeringsformen. När en myndighet fattar beslut om en utnämning får den inte utan fog försätta någon i annan ställning än andra på sådana grunder som nämns i 11 §.

7 §

Till följande tjänster kan endast finska medborgare utnämnas:

1) tjänsten som kanslichef vid republikens presidents kansli,

2) tjänsterna som kanslichef och referendarieråd samt motsvarande eller högre tjänster vid justitiekanslersämbetet,

3) tjänster som statssekreterare, kanslichef, avdelningschef och byråchef samt motsvarande eller högre tjänster vid ett ministerium,

4) tjänster inom utrikesförvaltningen,

5) tjänster som chef för ett ämbetsverk, dock inte tjänster som rektor för en högskola eller en läroanstalt som meddelar högsta undervisning på konstens område,

6) tjänster som landshövding samt kanslichef och avdelningschef vid en länsstyrelse,

7) tjänster till vilka hör uppgifter som ankommer på allmän åklagare eller utmätningsman,

8) i polislagen (84/66) nämnda polismans-tjänster,

9) tjänster vars innehavare hör till ett fängelses direktion, samt

10) tjänster vid försvarsministeriet, försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet.

Statsrådet kan besluta att endast finska medborgare kan utnämnas till andra tjänster än de som avses i 1 mom., då det är fråga om

1) någon annan tjänst vid ett ministerium än en sådan som avses i 1 mom.,

2) en tjänst som är förenad med betydande utövning av offentlig makt eller behandling av ärenden som gäller förhållandena till andra stater eller till internationella organisationer, eller

3) en tjänst vars innehavare kan få uppgifter om omständigheter som är viktiga med hänsyn till statens säkerhet eller ett betydande allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse.

Vad som stadgas i 1 och 2 mom. tillämpas också när en tjänsteman med stöd av 9 § 1 mom. utnämns för att sköta uppgifter som hör till en tjänst som avses i 1 eller 2 mom.

8 §

Den som utnämns till tjänsteman skall ha fyllt 18 år. Till tjänsteman kan dock utnämnas den som har fyllt 15 år och fullgjort sin läroplikt, om utnämningen kan anses vara lämplig med tanke på skötseln av tjänstemannens uppgifter.

Den som utnämns till en domartjänst skall ha fyllt 25 år.

9 §

En person kan utan att en tjänst inrättas utnämnas till tjänsteman för viss tid eller annars tidsbegränsat, om arbetets art, ett vikariat, interimistisk skötsel av uppgifter som hör till en vakant tjänst eller praktik förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid.

En tjänst kan besättas för viss tid eller annars tidsbegränsat, om därtill finns grundad anledning som sammanhänger med tjänstens art eller ämbetsverkets verksamhet det kräver.

Genom förordning stadgas om de tjänster som alltid skall besättas för viss tid.

10 §

Vid utnämning av en tjänsteman kan det

bestämmas att tjänsteförhållandet under en provotid på högst fyra månader kan upplösas av såväl den utnämmande myndigheten som tjänstemannen. Tjänsteförhållandet får dock inte upplösas på sådana grunder som avses i 11 § eller annars på osakliga grunder. Ordnar ämbetsverket för tjänstemannen i anslutning till arbetet särskild utbildning som utan avbrott varar längre än fyra månader, kan det bestämmas att provotiden skall vara högst sex månader.

Vad som stadgas i 1 mom. gäller inte tjänstemän som utnämns av republikens president eller statsrådet.

4 kap.

Myndigheternas och tjänstemännens allmänna skyldigheter

11 §

En myndighet skall bemöta sina tjänstemän opartiskt så att ingen utan fog försätts i annan ställning än någon annan på grund av börd, religion, ålder, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet.

Om förbud mot diskriminering på grund av kön stadgas i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86).

12 §

En myndighet får inte förbjuda en tjänsteman att ansluta sig till eller höra till en förening, inte heller utöva påtryckning på honom för att få honom att ansluta sig till en förening eller förbjuda honom att utträda ur en sådan.

13 §

Myndigheten skall se till att tjänstemannen kommer i åtnjutande av sina förmåner och rättigheter enligt tjänsteförhållandet.

14 §

En tjänsteman skall utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Han skall iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning.

En tjänsteman skall uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter.

15 §

En tjänsteman får inte fordra, acceptera eller

ta emot en ekonomisk eller någon annan förmån, om detta kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten.

16 §

En tjänsteman till vars tjänsteåligganden hör att företräda staten såsom arbetsgivare får inte i en förening som representerar statsanställda ha en sådan ställning att hans verksamhet i föreningen står i strid med nämnda tjänsteåliggande.

17 §

En tjänsteman får inte utnyttja, ej heller olovligen för annan röja sådan omständighet i tjänsten som kommit till hans kännedom och som enligt vad som särskilt stadgats eller bestämts skall hållas hemlig eller som gäller annans hälsotillstånd eller som på grund av sakens beskaffenhet annars uppenbarligen inte får röjas.

18 §

En tjänsteman får inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan, om inte myndigheten på ansökan beviljar honom tillstånd därtill. Bisysslotillstånd kan beviljas också för viss tid och begränsat. Ett bisysslotillstånd kan återkallas om det finns skäl därtill.

Vid prövning av om bisysslotillstånd skall beviljas skall det beaktas att tjänstemannen inte på grund av bisysslan får bli jävig i sina uppgifter. Bisysslan får inte heller äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna och den får inte heller annars inverka menligt på skötseln av uppgifterna eller utgöra sådan konkurrerande verksamhet som uppenbart skadar arbetsgivaren.

Om annan bisyssla än sådan som avses i 1 mom. skall tjänstemannen göra anmälan till myndigheten. Denna kan på de grunder som anges i 2 mom. förbjuda tjänstemannen att ta emot eller inneha en sådan bisyssla.

Med bisyssla avses i 1-3 mom. tjänst och sådant avlönat arbete eller avlönat uppdrag som tjänstemannen har rätt att avsäga sig samt yrke, näring och rörelse. Utöver vad som stadgas i denna paragraf skall i lag och förordning ingående stadganden om bisysslor inom olika förvaltningsområden iakttas.

19 §

En tjänsteman är skyldig att på begäran av

myndigheten lämna denna sådana upplysningar om sitt hälsotillstånd som hänför sig till skötseln av uppgifterna. En tjänsteman kan åläggas att genomgå kontroll eller undersökning av hälsotillståndet, om detta är nödvändigt för bedömningen av hans förutsättningar att sköta sina uppgifter.

20 §

En tjänsteman kan för viss tid förflyttas till arbete i ett annat ämbetsverk och en annan tjänsteman än en domare som avses i 12 kap. även till arbete hos en annan arbetsgivare än staten, om förflyttningen förbättrar tjänstemannens förutsättningar att fullgöra sina tjänsteåligganden eller främjar varaktigheten i tjänstemannens anställningsförhållande eller sysselsättandet av tjänstemannen och om den mottagande arbetsgivaren samt tjänstemannen har gett sitt samtycke till förflyttningen. Under denna tid står tjänstemannen i tjänsteförhållande till det ämbetsverk från vilket han förflyttats.

21 §

Om förflyttning av tjänstemän inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet gäller vad som därom stadgas särskilt.

22 §

En tjänsteman som utnämnts av republikens president, statsrådet eller ett ministerium kan för högst två år ställas till statsrådets disposition, då det finns giltiga skäl till det med hänsyn till skötseln av statens uppgifter. Denna tid om två år kan under samma förutsättningar förlängas med högst två år.

En tjänsteman i disponibilitet är skyldig att utföra de uppgifter som statsrådet eller en av statsrådet bestämd myndighet har ålagt honom.

5 kap.

Tjänstledighet

23 §

En tjänsteman får avbryta sitt arbete, om myndigheten på ansökan beviljar honom tjänstledighet. Om avbrytande av arbetet på andra grunder gäller vad som särskilt stadgas därom. Tjänstledighet kan också beviljas utan ansökan, om tjänstemannen inte har kunnat ansöka om tjänstledighet innan arbetet avbröts

eller om tillräckliga uppgifter om varför arbetet har avbrutits annars har fått.

En tjänsteman skall beviljas tjänstledighet för den tid han är riksdagsman eller medlem av statsrådet eller fullgör sin värnplikt. Beviljande av tjänstledighet och dess längd beror annars på myndighetens prövning, om inte till någon del något annat särskilt stadgas eller bestäms eller särskilt överenskomms genom tjänstekollektivavtal.

Även partiell tjänstledighet kan beviljas. En tjänstledig tjänsteman kan dessutom med sitt samtycke av särskilda skäl förordnas att fullgöra vissa tjänsteåligganden.

Genom förordning anges de tjänster i fråga om vilka gäller att den som utnämnts till tjänsten för viss tid är tjänstledig från en annan tjänst, till vilken han före den förstnämnda utnämningen har utnämnts på något annat sätt än för viss tid.

6 kap.

Varning

24 §

En tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt kan ges en skriftlig varning.

7 kap.

Avslutande av tjänsteförhållande

25 §

Ett tjänsteförhållande kan sägas upp ömsidigt så att det upphör efter en viss uppsägningstid eller, om så är överenskommet eller särskilt stadgat i lag, utan att någon uppsägningstid iakttas.

En myndighet får inte säga upp ett tjänsteförhållande av något skäl som beror av tjänstemannen, om inte skälet är synnerligen vägande. Som ett sådant skäl kan åtminstone inte betraktas

1) tjänstemannens sjukdom, om inte sjukdomen har medfört en väsentlig och bestående nedgång i arbetsförmågan,

2) tjänstemannens deltagande i strejk eller deltagande med stöd av en tjänstemannaförenings beslut i en av föreningen vidtagen stridsåtgärd, eller

3) tjänstemannens politiska, religiösa eller

andra åsikter eller hans deltagande i samhällelig verksamhet eller föreningsverksamhet.

Uppsägning på någon grund som avses i denna paragraf skall ske inom skälig tid efter att myndigheten har fått kännedom om uppsägningsgrunden.

En myndighets uppsägningsrätt kan dessutom genom avtal begränsas så att myndigheten får utöva den endast på de grunder som nämns i avtalet.

En myndighet får inte säga upp en tjänsteman på grund av graviditet. Säger en myndighet upp en tjänsteman som är gravid, anses uppsägningen bero på graviditeten, om inte myndigheten visar någon annan grund. En myndighet får inte säga upp en tjänsteman under särskild moderskapsledighet, moderskapsledighet, faderskapsledighet, föräldraledighet eller vårdledighet, och inte heller, sedan den fått kännedom om tjänstemannens graviditet eller om att tjänstemannen utnyttjar sin ovan nämnda rätt, säga upp anställningsförhållandet så att det upphör då den ovan nämnda ledigheten börjar eller medan den varar.

Tjänsteförhållandet för en tjänsteman som utnämnts för viss tid upphör utan uppsägning då denna tid gått ut, om inte tjänsteförhållandet med anledning av uppsägning har upphört redan tidigare.

26 §

Utöver vad som i 25 § 2 mom. stadgas om grunderna för uppsägning gäller att följande tjänstemän kan sägas upp då skäl därtill föreligger:

1) kanslichefen vid republikens presidents kansli,

2) justitiekanslern i statsrådet och justitiekanslersadjointen,

3) kommendören för försvarsmakten,

4) kanslichef, statssekreterare, understatssekreterare och avdelningschef vid ett ministerium, samt

5) cheferna för de ämbetsverk som anges genom förordning.

27 §

En myndighet har rätt att säga upp en tjänsteman, om

1) ämbetsverket eller den enhet där tjänstemannen arbetar läggs ner, eller

2) tjänstemannens uppgifter eller ämbetsver-

kets möjligheter att erbjuda honom uppgifter minskar väsentligen och inte bara tillfälligt.

Om tjänsten med stöd av 5 § 1 mom. överförs till en annan ort eller om en tjänst som inrättats vid ämbetsverket förläggs till en annan ort och tjänstemannen av grundad anledning inte övergår till att arbeta på denna ort, kan tjänstemannen sägas upp med stöd av denna paragraf.

Myndigheten har dock inte rätt att säga upp en tjänsteman av de orsaker som nämns i 1 mom., om tjänstemannen med hänsyn till sin yrkesskicklighet och förmåga skäligen kan omplaceras eller utbildas för nya uppgifter inom samma ämbetsverk.

Vad som i 25 § 4 och 5 mom. stadgas om begränsning av uppsägningsrätten gäller på motsvarande sätt också de uppsägningsgrunder som nämns i denna paragraf, med undantag av sådana fall då ett ämbetsverk läggs ner.

28 §

En myndighet som verkställer uppsägning kan utan hinder av vad som stadgas om uppsägningstid eller är överenskommet med stöd av lagen om statens tjänstekollektivavtal förordna att en tjänstemans tjänsteförhållande upphör omedelbart med anledning av uppsägningen. Härvid har tjänstemannen dock rätt till en ersättning som motsvarar lönen för uppsägningstiden.

En myndighet som har sagt upp en tjänsteman kan före uppsägningstidens utgång återta uppsägningen, om tjänstemannen ger sitt samtycke till det. En tjänsteman får inte återta sin uppsägning, om inte myndigheten samtycker till det.

29 §

En permitterad tjänsteman är oberoende av den uppsägningstid som annars gäller i tjänsteförhållandet berättigad att säga upp sitt tjänsteförhållande att upphöra när som helst under permitteringstiden, dock inte, om han redan känner till när permitteringen kommer att upphöra, under den sista veckan före utgången av permitteringstiden.

Om myndigheten innan permitteringen upphör säger upp en tjänsteman, är tjänstemannen berättigad till lön för uppsägningstiden även i fråga om permitteringstiden, utom i det fall att uppsägningen har upphävts med anledning av att ändring har sökts.

30 §

Uppsägningstiden kan avtalas att omfatta högst sex månader. Har längre tid avtalats, skall i stället nämnda uppsägningstid iakttas.

I avtal kan bestämmas att uppsägningstiden för myndigheten är längre än den uppsägningstid som en tjänsteman skall iaktta när han säger upp tjänsteförhållandet.

Har en tjänstemans anställningsförhållande till staten pågått utan avbrott och har inte något annat överenskommits, kan myndigheten säga upp tjänstemannens tjänsteförhållande så att det upphör tidigast

1) om två månader, om anställningsförhållandet har varat högst fem år,

2) om tre månader, om anställningsförhållandet har varat över fem men högst nio år,

3) om fyra månader, om anställningsförhållandet har varat över nio men högst 12 år,

4) om fem månader, om anställningsförhållandet har varat över 12 men högst 15 år, samt

5) om sex månader, om anställningsförhållandet har varat över 15 år.

När en tjänsteman säger upp sig iakttas en uppsägningstid på en månad. Har anställningsförhållandet till staten varat över tio år, iakttas dock en uppsägningstid på två månader.

31 §

En myndighet kan, på de grunder på vilka ett tjänsteförhållande kan enligt 27 § 1 mom. sägas upp, ombilda ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid, räknat från utgången av uppsägningstiden.

32 §

När en annan myndighet än republikens president eller statsrådet har sagt upp en tjänsteman av andra skäl än sådana som beror av tjänstemannen, och det ämbetsverk, där tjänstemannen sagts upp, inom nio månader från utgången av uppsägningstiden behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter skall ämbetsverket hos den lokala arbetskraftsmyndigheten förhöra sig om huruvida tidigare tjänstemän söker arbete genom denna myndighets förmedling och, om så är fallet, i första hand erbjuda dem arbete.

Ett ämbetsverk som uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar den skyldighet som

nämns i 1 mom. skall ersätta tjänstemannen den skada som härigenom uppkommit.

33 §

En tjänstemans tjänsteförhållande kan genast upplösas, om tjänstemannen grovt bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt.

Har en tjänsteman varit frånvarande från arbetet mins en vecka och inte under denna tid anmält giltigt förfall, kan tjänsteförhållandet upplösas. Har det funnits giltigt hinder för anmälan om förfall, fortsätter tjänsteförhållandet utan avbrott.

34 §

Rätten att upplösa ett tjänsteförhållande förfaller, om inte skälet därtill redan därförinnan har förlorat sin betydelse, två veckor från det myndigheten fick kännedom om orsaken till upplösandet eller, om skälet är av fortgående art, från det kännedom erhållits om att det bortfallit. Finns det giltigt hinder för upplösning, får upplösning verkställas inom två veckor från det hindret bortföll.

Har upplösandet av ett tjänsteförhållande uppskjutits på grund av förundersökning eller inhämtande av annan utredning som behövs i saken, får upplösning verkställas inom två veckor från det förundersökningen avslutats eller utredningen inhämtats, dock senast sex månader från det att orsaken till upplösningen uppkom.

35 §

Den allmänna avgångsåldern för tjänstemän är 67 år.

Genom förordning kan stadgas att avgångsåldern i en tjänst vars art kräver det är lägre än den allmänna avgångsåldern.

En tjänstemans tjänsteförhållande upphör utan uppsägning eller annan åtgärd vars syfte är att tjänsteförhållandet skall upphöra vid utgången av den månad under vilken han uppnår avgångsåldern.

8 kap.

Permittering

36 §

Om en myndighet med stöd av 27 § 1 mom. kan säga upp en tjänsteman, kan han med iakttagande av 14 dagars varsel permitteras så att tjänsteutövningen och löneutbetalningen

avbryts för viss tid eller tills vidare medan tjänsteförhållandet i övrigt består.

En tjänsteman kan på det sätt som stadgas i 1 mom. permitteras för högst 90 dagar, om hans uppgifter eller ämbetsverkets möjligheter att erbjuda honom uppgifter tillfälligt har minskat och myndigheten inte skäligen för honom inom samma ämbetsverk kan ordna andra uppgifter eller utbildning som lämpar sig för arbetsgivarens behov.

Medan ett tjänsteförhållande består kan på myndighetens eller en tjänstemans initiativ överenskommelse träffas om permittering av tjänstemannen. Genom tjänstekollektivavtal och överenskommelse som nämns i 9 § lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar eller 8 § lagen om samarbete inom företag kan om permittering avtalas även på annat sätt än det som stadgas i 1 och 2 mom.

37 §

Permittering hindrar inte en tjänsteman från att under permitteringstiden utföra annat arbete.

Tjänstemannen bibehåller under permitteringstiden rätten att bo kvar i en bostad som ställts till hans förfogande på grundval av anställningsförhållandet. Om vägande skäl kräver det kan myndigheten upplåta en annan lämplig bostad för en tjänsteman vars tjänsteutövning har avbrutits på grund av permittering. De flyttningskostnader som föranleds härav ersätts av statens medel.

38 §

Sedan myndigheten konstaterat att permittering är nödvändig skall den omedelbart och, om möjligt, senast tre månader före permitterings början tillställa förtroendemannen och, då permitteringen gäller minst tio tjänstemän, även Arbetskraftsmyndigheterna förhandsmeddelande om permitteringen. I förhandsmeddelandet skall nämnas permitterings orsak, beräknade begynnelse tidpunkt och längd samt en uppskattning av antalet permitterade tjänstemän inom varje yrkesgrupp.

39 §

Det meddelande om permittering som avses i 36 § 1 mom. skall ges tjänstemannen personligen, om inte myndigheten och den förtroendeman som saken berör kommer överens om något annat. I meddelandet skall nämnas orsaken till permitteringen, begynnelse tidpunkten

och tidsbestämd permitterings längd samt, i fråga om permittering tills vidare, denna permitterings beräknade längd. Myndigheten skall på tjänstemannens begäran ge ett skriftligt intyg om permitteringen. Meddelandet om permittering skall dessutom delges den förtroendemän som saken berör och, om permitteringen gäller minst tio tjänstemän, även arbetskraftsmyndigheterna.

Den skyldighet att anmäla om permittering som avses i 1 mom. föreligger dock inte i de fall då myndigheten av någon annan orsak än permittering inte är skyldig att betala lön som hänför sig till permitteringstiden.

Har en tjänsteman permitterats tills vidare, skall meddelande om att arbetet återupptas tillställas honom minst en vecka i förväg.

9 kap.

Avstängning från tjänsteutövning

40 §

Har ett beslut om uppsägning av en tjänsteman inte vunnit laga kraft vid uppsägningstidens utgång, skall tjänstemannen avstängas från tjänsteutövning, om inte tjänstemannanämnden eller, om tjänstemannanämndens beslut har överklagats hos högsta förvaltningsdomstolen, högsta förvaltningsdomstolen av särskilda skäl beslutar något annat. Har en tjänsteman avsatts eller tjänsteförhållandet upplösts, skall han omedelbart avstängas från tjänsteutövning även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

En tjänsteman kan dessutom avstängas från tjänsteutövning

1) under tiden för åtal för brott samt därav betingade undersökningar, om dessa kan inverka på tjänstemannens förutsättningar att sköta sina uppgifter,

2) om tjänstemannen vägrar att delta i sådan kontroll eller undersökning som avses i 19 § eller om han vägrar att i enlighet med nämnda paragraf lämna uppgifter om sitt hälsotillstånd, samt

3) om tjänstemannen har en sjukdom som i väsentlig mån hindrar skötseln av tjänsten.

10 kap.

Avgångsbidrag och utbildningsstöd

41 §

Till en tjänsteman som stått i långvarigt

anställningsförhållande till staten skall betalas avgångsbidrag, om anställningsförhållandet har upphört till följd av att han blivit uppsagd med stöd av 27 § och det på grund av hans ålder eller av annan orsak är svårt för honom att få ett nytt arbete.

Om avgångsbidrag och om förutsättningarna för beviljande av sådant bidrag stadgas närmar genom förordning. De grunder enligt vilka storleken av avgångsbidraget bestäms fastställs dock av statsrådet.

Om anställningsförhållandet fortsätter, betalas till tjänstemannen personligt stöd för frivillig yrkesinriktad vuxenutbildning enligt vad som stadgas genom förordning. Stödets storlek bestäms av statsrådet.

42 §

Ärenden som gäller avgångsbidrag och utbildningsstöd avgörs av statskontoret på ansökan.

En läroanstalt är skyldig att på begäran avgiftsfritt lämna statskontoret de uppgifter som behövs för avgörande av ansökningar om avgångsbidrag eller utbildningsstöd och för betalning av förmånerna.

43 §

Grundar sig ett lagakraftvunnet beslut som gäller avgångsbidrag eller utbildningsstöd på felaktig eller bristfällig utredning eller är det uppenbart att beslutet inte överensstämmer med gällande stadganden och bestämmelser, får statskontoret ta upp ärendet till ny behandling, om det är fråga om beviljande av förvägrad eller ökande av beviljad förmån.

Avgångsbidrag och utbildningsstöd som utbetalts utan grund får återkrävas genom att beloppet dras av från framtida avgångsbidrag eller utbildningsstöd. Avgångsbidraget eller utbildningsstödet behöver dock inte återkrävas, om beviljandet eller utbetalningen inte skall anses ha orsakats av svikligt förfarande av den som fick bidraget eller stödet eller av hans ombud.

11 kap.

Avtal om anställningsvillkoren

44 §

Den utnämmande myndigheten kan med en tjänsteman ingå skriftligt avtal om tjänstemannens anställningsvillkor. Är republikens presi-

dent eller statsrådet utnämmande myndighet, ingås avtalet dock av respektive ministerium. Med tjänstemän som avses i 26 § i denna lag ingås avtalet dock av statsrådet.

I avtal som avses i 1 mom. får inte överenskommas om frågor om vilka det enligt 2 § 2 och 3 mom. lagen om statens tjänstekollektivavtal inte får ingås avtal. Genom avtal får inte heller överenskommas om villkor som är sämre än anställningsvillkoren enligt tjänstekollektivavtalet.

Uppsägning av en tjänsteman eller upplösning av ett tjänsteförhållande betraktas samtidigt som uppsägning av avtalet.

Om avtal inte ingås eller annat inte följer av avtalet, gäller beträffande anställningsvillkoren vad därom stadgas eller bestäms eller överenskomms med stöd av lagen om statens tjänstekollektivavtal.

12 kap.

Domare

45 §

Denna lag tillämpas även på domartjänster och domare, om inte annat stadgas i denna lag.

Vad som stadgas i 9 § 2 och 3 mom., 10 och 22 §§, 23 § 4 mom., 24-34 §§, 35 § 2 mom., 8 kap., 40 § 1 mom., 44 § och 66 § 3 mom. gäller inte domartjänster och domare.

46 §

Presidenten i samt medlemmarna av och föredragandena vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen entledigas av respektive domstol på ansökan. Andra innehavare av domartjänst entledigas av justitieministeriet, om inte något annat stadgas särskilt.

En domare är skyldig att avgå från sin statliga anställning, om han på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada förlorat sin arbetsförmåga. Avgår domaren inte, skall den domstol, vid vilken han skall åtalas för brott i tjänsten, utan ansökan entlediga honom. Innan domaren entledigas skall han ges tillfälle att yttra sig inom en förelagd skälig tid. En medlem av eller presidenten i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen entledigas dock av respektive domstol.

En medlem av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen avstängs från tjänsteutövning av respektive domstol. En annan doma-

re avstängs från tjänsteutövning av den domstol vid vilken han skall åtalas för brott i tjänsten.

47 §

Om de grunder på vilka en domare kan förflyttas till en annan tjänst stadgas i 91 § 1 mom. regeringsformen.

Om förflyttning av en domare till en annan tjänst beslutar den utnämmande myndigheten. En domare kan förflyttas enbart till en tjänst vars behörighetsvillkor han uppfyller och som kan anses vara lämplig för honom. Domaren skall i första hand förflyttas till en tjänst på samma ort.

Vägrar en domare i de fall som avses i 2 mom. utan giltigt skäl att ta emot annan tjänst, skall den utnämmande myndigheten utan ansökan entlediga honom.

Om förflyttning med stöd av 20 § av en domare vid högsta förvaltningsdomstolen, en länsrätt eller omsättningsskatterätten för viss tid till arbete i ett annat ämbetsverk beslutar högsta förvaltningsdomstolen och om förflyttning av en annan domare högsta domstolen.

48 §

Vad som i denna lag stadgas om domartjänster och domare gäller även föredragandetjänster och föredragande vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, om republikens president är utnämmande myndighet.

13 kap.

Tjänstemannanämnden

49 §

Tjänstemannanämnden handlägger och avgör ärenden som enligt denna lag ankommer på den. Tjänstemannanämnden är i anslutning till finansministeriet. Dessutom kan en tjänstemannanämnd finnas i anslutning till de ministerier som bestäms genom förordning.

Tjänstemannanämnden består av en ordförande och åtta andra medlemmar som finansministeriet förordnar för tre år i sänder. Ordföranden och två av medlemmarna förordnas bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Tre av medlemmarna förordnas bland tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och tre bland personer som centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna föreslår. Ordföran-

den och medlemmarna skall vara förtrogna med tjänstemannarätt och skall dessutom ha avlagt juris kandidatexamen.

För varje medlem förordnas i samma ordning en personlig suppleant, som skall uppfylla samma behörighetsvillkor som medlemmen.

Om centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna inte inom utsatt tid gör ett förslag om medlemmar och suppleanter i tjänstemannanämnden, skall finansministeriet förordna medlemmarna och deras suppleanter.

Avgår eller avlider en medlem eller en suppleant under sin mandatperiod, förordnas på det sätt som stadgas ovan i hans ställe en ny medlem eller suppleant för den återstående mandattiden.

50 §

Tjänstemannanämnden är beslutförför då ordföranden och minst fem andra medlemmar är närvarande. Av medlemmarna skall två vara tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och två skall ha föreslagits av centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna. Om en medlem är frånvarande från ett sammanträde eller konstateras vara jävig, träder suppleanten i hans ställe.

Medlemmarna i tjänstemannanämnden handlar under domaransvar. På medlemmarna och sekreterarna i tjänstemannanämnden tillämpas vad som stadgas om domarjäv.

Vid oenighet avgörs ärendena genom röstmajoritet. Faller rösterna lika, avgör den åsikt som ordföranden har omfattat eller, i ett ärende som gäller tilldelande av skriftlig varning, dock den lindrigare ståndpunkten.

51 §

Tjänstemannanämnden kan för att utreda ett ärende hålla muntlig förhandling. En tjänsteman som har framställt ett rättelseyrkande skall skriftligen kallas till muntlig förhandling. Kallelse kan ske vid äventyr att den kallades frånvaro inte utgör hinder för att ärendet handläggs och avgörs. Tjänstemannanämnden kan vid muntlig förhandling höra sakkunniga.

Tjänstemannanämnden kan vid behov förordna att muntligt förhör med vittne och sakkunnig skall hållas vid den tingsrätt där detta lämpligast går för sig. Om muntligt förhör med vittnen och sakkunniga skall den tingsrätt som verkställer förhöret bevisligen på förhand underrätta den tjänsteman som har

framställt rättelseyrkande. Denne har rätt att vara närvarande vid förhöret och ställa frågor.

Närmare stadganden om tjänstemannanämnden utfärdas genom förordning.

14 kap.

Ändringssökande

52 §

En tjänsteman som anser att en myndighet inte till honom utgivit en ekonomisk förmån av anställningsförhållandet sådan den bort vara, får skriftligen yrka rättelse hos myndigheten, om inte annat stadgas i lag eller förordning. Myndigheten skall ge beslut i saken. Rättelseyrkande får inte framställas i ett ärende som faller under arbetsdomstolens behörighet, om inte arbetsdomstolen med stöd av 1 § 2 mom. lagen om arbetsdomstolen har beslutat att den inte avgör ärendet.

I myndighetens beslut på rättelseyrkande får ändring sökas på det sätt som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50).

53 §

Ändring i statsrådets beslut genom vilket statsrådet sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Rättelse i ett beslut genom vilket en annan myndighet än statsrådet har givit en tjänsteman en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning får sökas hos tjänstemannanämnden. Rättelseyrkandet skall tillställas tjänstemannanämnden inom 30 dagar från det att tjänstemannen fick del av beslutet. Till ett beslut i vilket rättelse får sökas skall myndigheten foga anvisning om rättelseyrkande.

Vad som stadgas i 2 mom. gäller inte beslut genom vilket republikens president har sagt upp en tjänsteman eller upplöst en tjänstemans tjänsteförhållande eller genom vilket högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen har gett en tjänsteman en varning eller permit-

terat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst en tjänstemans tjänsteförhållande eller avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning.

54 §

Ändring i tjänstemannanämndens beslut i ett ärende som avses i 53 och 56 § får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Ändring får också sökas av den myndighet i vars beslut rättelse har sökts hos tjänstemannanämnden.

55 §

Ärenden som avses i 53 och 54 §§ skall tjänstemannanämnden och högsta förvaltningsdomstolen behandla i brådsökande ordning.

Beslut om permittering av en tjänsteman skall iakttas även om rättelseyrkande har framställts eller beslutet överklagats. Beslut om avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning skall iakttas även om rättelseyrkande framställts eller beslutet överklagats, om inte tjänstemannanämnden eller högsta förvaltningsdomstolen beslutar något annat.

En tjänstemans tjänsteförhållande fortsätter utan avbrott, om uppsägningen av honom eller upplösningen av hans tjänsteförhållande enligt ett lagakraftvunnet beslut har skett utan i denna lag stadgad grund.

56 §

En tjänsteman som har utnämnts för viss tid utan någon sådan grund som stadgas i 9 § 1 eller 2 mom. eller som utan giltigt skäl upprepade gånger i följd med stöd av 9 § 1 eller 2 mom. har utnämnts för viss tid har, när hans tjänsteförhållande till ämbetsverket upphör till följd av att han inte längre utnämns till tjänsteman vid ämbetsverket, rätt att av ämbetsverket få en ersättning som motsvarar lön för minst tre och högst 24 månader. Tjänstemannanämnden beslutar om utbetalningen av ersättningen.

Yrkande på ersättning skall föreläggas tjänstemannanämnden inom sex månader från det att tjänsteförhållandet upphörde.

57 §

I ett beslut angående tjänstemans bisyssla som en myndighet fattat med stöd av 18 § får ändring sökas på det sätt som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Ett beslut om bisyssla skall iakttas även om det har överklagats.

58 §

Ändring i andra än i 52, 53 och 57 §§ angivna beslut som gäller en tjänsteman och som en myndighet givit med stöd av denna lag får inte sökas genom besvär.

59 §

I beslut som gäller utnämning av en tjänsteman får ändring inte sökas genom besvär, om inte något annat stadgas i lag.

15 kap.

Särskilda stadganden

60 §

Lön eller annan ekonomisk förmån av anställningsförhållandet som utbetalts utan grund får återkrävas också genom att den dras av från tjänstemannens lön i samband med följande löneutbetalning eller löneutbetalningar, om tjänstemannen fortfarande är anställd vid samma ämbetsverk.

Från den lön som varje gång skall utbetalas får inte med stöd av 1 mom. indrivnas mer än vad som enligt lag får utmätas av lön. Då återkravsförfarande inleds skall tjänstemannen meddelas grunden för detta samt det belopp som återkrävs.

61 §

Återkrav av lön eller annan ekonomisk förmån av anställningsförhållandet som utbetalts utan grund skall inledas på det sätt som stadgas i 60 § eller anhängiggöras i annan ordning inom tre år från utgången av det kalenderår under vilket lönen eller förmånen utgavs. Inleds eller anhängiggörs inte återkravsförfarandet inom denna tid, har rätten till återkrav gått förlorad.

62 §

Har ett rättelseyrkande som avses i 52 § inte framställts inom tre år från utgången av det kalenderår under vilket prestationen borde ha ägt rum eller inom 60 dagar från delfäendet av sådant beslut av arbetsdomstolen som nämns i 52 §, är rätten till förmånen förverkad.

Har talan i ett ärende som gäller ekonomisk förmån av ett tjänsteförhållande och som faller under arbetsdomstolens behörighet inte väckts

vid arbetsdomstolen inom tre år från utgången av det kalenderår under vilket prestationen borde ha ägt rum, är rätten till förmånen förverkad. Skall i saken underhandling som avses i 11 § 2 mom. lagen om arbetsdomstolen först föras, är rätten till förmånen förverkad om underhandling inte inom ovan nämnda tid har krävts på därom avtalat sätt.

63 §

Försummar en tjänsteman att iaktta bestämmelserna om sökande av dag- eller moderskapspenning som med stöd av sjukförsäkringslagen (364/63) betalas till arbetsgivaren eller bestämmelserna om sökande av någon annan på lag grundad förmån, kan för tjänstledighetstiden till honom utbetald lön, till den del den motsvarar dag- eller moderskapspenningen eller en annan förmån av ovan nämnt slag, återkrävas i samband med följande löneutbetalning eller löneutbetalningar.

64 §

Om ersättande av skada som orsakats i tjänsteförhållande gäller vad som stadgas särskilt.

En tjänsteman är inte skyldig att ersätta staten och staten är inte skyldig att ersätta en tjänsteman för skada som har orsakats av avbrott i arbetet på grund av en stridsåtgärd, om inte åtgärden har vidtagits i strid med stadgandena om medling i arbetstvister eller åtgärden strider mot lagen om statens tjänstekollektivavtal eller bestämmelserna i tjänstekollektivavtal och om inte den olägenhet som avbrottet har orsakat är avsevärd. En tjänsteman är inte heller skyldig att ersätta staten för skada som orsakats av avbrott i arbetet på grund av en stridsåtgärd, om han med stöd av tjänstemannaföreningens beslut har deltagit i en av föreningen vidtagen stridsåtgärd trots att åtgärden strider mot ovan nämnda stadganden och bestämmelser.

65 §

En tjänsteman anses ha avgått från sin tidigare tjänst räknat från den tidpunkt då han på något annat sätt än för viss tid utnämns till en annan statlig tjänst.

En tjänsteman anses likaså ha avgått från statlig tjänst vid den tidpunkt då han utnämns till en tjänst vid riksdagens, statsrevisorernas,

riksdagens justitieombudsmans eller Finlands delegations i Nordiska rådet kansli eller vid Riksdagsbiblioteket.

66 §

Uppsägning av en tjänsteman och upplösning av ett tjänsteförhållande skall ske skriftligen.

Innan en tjänsteman avstängs från tjänsteutövning eller sägs upp med stöd av 25 eller 26 §, ett tjänsteförhållande upplöses, en tjänsteman ges varning eller ett beslut om överföring av en tjänst enligt 5 § 1 mom. fattas, skall tjänstemannen ges tillfälle att bli hörd i saken.

Om den myndighet som ger en tjänsteman en varning, permitterar eller säger upp en tjänsteman, upplöser ett tjänsteförhållande, avstänger en tjänsteman från tjänsteutövning eller med stöd av 20 eller 21 § överför en tjänsteman stadgas genom förordning.

Genom förordning stadgas om hörande av huvudförtroendemannen eller förtroendemannen innan beslut fattas om permittering av en tjänsteman, uppsägning eller avstängning från tjänsteutövning eller upplösning av tjänsteförhållandet.

67 §

En tjänsteman har rätt att av myndigheten på begäran få intyg över den tid anställningsförhållandet varat och uppgifternas art (arbetsintyg). Dessutom skall, om tjänstemannen begär det, i arbetsintyget anges orsaken till att anställningsförhållandet upphör samt ges vitsord över tjänstemannens arbetsskicklighet, flit och uppförande. Efter en tjänstemans död har dödsboet rätt att få arbetsintyg.

Begärs arbetsintyg senare än 10 år efter det anställningsförhållandet upphörde, är myndigheten skyldig att ge intyget endast om detta inte medför oskäligen olägenhet. Under samma förutsättning skall i stället för ett arbetsintyg, som förkommit eller förstörts, på begäran ges ett nytt intyg.

Ett arbetsintyg får inte förses med sådan anteckning eller ges sådan form att därmed avses att lämna andra uppgifter om tjänstemannen än vad som framgår av intygets ordalydelse.

68 §

Betalas avlöningen i en tjänst inom evangelisk-lutherska kyrkan eller ortodoxa kyrkosamfundet av statens medel, skall på inrättande,

överföring, ändring och indragning av sådan tjänst tillämpas vad som stadgas om tjänster som skall specificeras i statsbudgeten.

69 §

Vad som i denna lag stadgas om ministerium gäller även statsrådets kansli, och vad som stadgas om ämbetsverk även statlig inrättning.

70 §

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning.

16 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

71 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

Genom denna lag upphävs statstjänstemannalagen av den 24 oktober 1986 (755/86) och lagen om införande av statstjänstemannalagen (756/86) jämte ändringar.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

72 §

En tillfällig statstjänsteman och tjänstförrättande statstjänsteman överförs när denna lag träder i kraft till sådant tjänsteförhållande om vilket stadgas i 9 § 1 mom. i denna lag för den tidsperiod eller annars begränsade tid för vilken han har anställts som tillfällig tjänsteman eller utnämnts till tjänstförrättande tjänsteman.

På en tjänsteman som innan denna lag trätt i kraft har anställts i en tjänst på provotid tillämpas 14 § 2 mom. i den statstjänstemannalag som upphävts genom denna lag.

73 §

Ett avtal som innan denna lag har trätt i kraft har ingåtts med en tjänsteman med avtalslön gäller efter att lagen har trätt i kraft fortfarande på det sätt som bestämts i avtalet.

74 §

Sådan tjänstledighet för skötsel av en annan tjänst för viss tid eller såsom tjänsteman på

provotid som avses i 43 § i den upphävda statstjänstemannalagen och som börjat innan denna lag har trätt i kraft fortsätter under den tid tjänstemannen innehar den nämnda tjänsten.

75 §

Förordning om tjänsteed och tjänsteförsäkran samt domared och domarförsäkran som utfärdats med stöd av 28 § 1 mom. och statsrådsbelut som utfärdats med stöd av 9 a § 2 mom. och 26 § 2 mom. statstjänstemannalagen, som upphävts genom denna lag, förblir alltiämt i kraft.

5 och 8 §§ i lagen om införande av statstjänstemannalagen, som upphävs genom denna lag, tillämpas fortfarande. 15 § 3 mom., 16 § 2 och 3 mom., 25 och 35 §§ samt 36 § 3 och 4 mom. i den nämnda lagen tillämpas fortfarande på de tjänstemän på vilka de nämnda stadgandena tillämpas när denna lag träder i kraft. Vad som i dessa stadganden sägs om tillämpningen av statstjänstemannalagen gäller denna lag sedan den trätt i kraft.

76 §

Betalas till en tjänsteman när denna lag träder i kraft periodisk ersättning som beviljats med stöd av den statstjänstemannalag som upphävts genom denna lag, tillämpas stadgandena i den upphävda lagen fortfarande på hans rätt att få sådan ersättning.

77 §

Ett disciplinärende som anhängiggjorts innan denna lag har trätt i kraft slutbehandlas med iakttagande av de stadganden som gällde när denna lag trädde i kraft, om inte något annat stadgas i 78 §.

78 §

När denna lag träder i kraft indras de tjänstemannanämnder som tillsatts med stöd av den statstjänstemannalag som upphävts genom denna lag. De ärenden som behandlas i tjänstemannanämnderna överförs till den tjänstemannanämnd som inrättats med stöd av denna lag.

2.

Lag**om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 1 §, 2 § 4 och 5 mom., 5 § 2 mom. samt 22 § lagen den 6 november 1970 om statens tjänstekollektivavtal (664/70),

av dessa lagrum 1 § sådan den lyder ändrad genom lagar av den 24 oktober 1986 och den 25 januari 1991 (764/86 och 199/91) samt 2 § 4 mom. och 5 § 2 mom. sådana de lyder i lag av den 26 juni 1992 (588/92), som följer:

1 §

För fastställande av de anställningsvillkor för statstjänstemän som avses i statstjänstemannalagen (/) genom tjänstekollektivavtal och för tryggnad av arbetsfreden skall förhandlingar föras på det sätt som stadgas i denna lag.

Denna lag tillämpas på ärkebiskopen och biskoparna i de evangelisk-lutherska stiftet och på domkapitlens tjänstemän samt på ärkebiskopen, biskopen och de biträdande biskoparna i ortodoxa kyrkosamfundet liksom även på kyrkosamfundets övriga tjänstemän, om inte något annat stadgas.

2 §

Genom förordning kan stadgas om de tjänster vars innehavare skall företräda staten vid nedan i denna lag nämnda förhandlingar eller då stridsåtgärder vidtas, eller om tjänster vars innehavare på något annat sätt skall företräda arbetsgivaren. Avlöningen av dessa tjänstemän bestäms enligt vad som stadgas i 5 §.

I en sak om vilken inte finns något tjänstekollektivavtal gäller vad som särskilt stadgas

eller föreskrivs därom eller vad som särskilt överenskomms med tjänstemannen.

5 §

Utan att bestämma anställningsvillkoren så att de är sämre än vad som gäller enligt tjänstekollektivavtalet, men i övrigt utan hinder av tjänstekollektivavtalet kan, om ett avtal som avses i 44 § statstjänstemannalagen inte har ingåtts med en tjänsteman,

1) statsrådet bestämma tjänstemännens anställningsvillkor, om möjligheterna att få eller kvarhålla personal hos staten eller andra vägnande skäl kräver detta,

2) ett ämbetsverk eller en inrättning inom ramen för statsbudgeten bestämma sina tjänstemäns avlöning,

3) finansministeriet enligt statsbudgeten bevilja tillstånd att till en tjänsteman vid ett ämbetsverk eller en inrättning betala en ekonomisk förmån på grundval av tjänsteförhållandet också i andra fall än de som avses i 2 punkten, samt

4) affärsverk som avses i lagen om statens affärsverk (627/87) bestämma sina tjänstemäns anställningsvillkor.

22 §

döms i disciplinär väg eller grund för upplösning av tjänsteförhållande.

Tjänstemäns deltagande med stöd av en tjänstemannaförenings beslut i en av föreningen vidtagen stridsåtgärd skall inte anses som brott i tjänsten, gärning för vilken straff ut-

Denna lag träder i kraft den

199 .

Helsingfors den 3 december 1993

Republikens President**MAUNO KOIVISTO**Finansminister *Iiro Viinanen*

2.

Lag

om ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 §, 2 § 4 och 5 mom., 5 § 2 mom. samt 22 § lagen den 6 november 1970 om statens tjänstekollektivavtal (664/70),
av dessa lagrum 1 § sådan den lyder ändrad genom lagar av den 24 oktober 1986 och den 25 januari 1991 (764/86 och 199/91) samt 2 § 4 mom. och 5 § 2 mom. sådana de lyder i lag av den 26 juni 1992 (588/92), som följer:

Gällande lydelse

1 §

För fastställande av villkoren i anställningsförhållandet (anställningsvillkoren) för statstjänstemän som avses i statstjänstemannalagen (755/86) genom tjänstekollektivavtal och för tryggnade av arbetsfreden skall föras förhandlingar på det sätt som stadgas i denna lag.

Denna lag tillämpas på ärkebiskopen och biskoparna i de evangelisk-lutherska stiftet och på domkapitlens tjänstemän samt på ärkebiskopen, biskopen och de biträdande biskoparna i ortodoxa kyrkosamfundet ävensom på kyrkosamfundets övriga tjänstemän, om inte annat stadgas. *Särskilda stadganden utfärdas om tillämpningen av denna lag på presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmanen samt på tjänstemännen vid riksdagens, republikens presidents, statsrevisorernas, riksdagens justitieombudsmans och Finlands delegations i Nordiska rådet kanslier och vid Riksdagsbiblioteket liksom även på tjänstemännen och funktionärerna vid Finlands Bank, Postbanken och folkpensionsanstalten.*

Föreslagen lydelse

1 §

För fastställande av de anställningsvillkor för statstjänstemän som avses i statstjänstemannalagen (/) genom tjänstekollektivavtal och för tryggnade av arbetsfreden skall förhandlingar föras på det sätt som stadgas i denna lag.

Denna lag tillämpas på ärkebiskopen och biskoparna i de evangelisk-lutherska stiftet och på domkapitlens tjänstemän samt på ärkebiskopen, biskopen och de biträdande biskoparna i ortodoxa kyrkosamfundet *liksom även* på kyrkosamfundets övriga tjänstemän, om inte något annat stadgas.

2 §

Genom förordning kan stadgas om de tjänster vars innehavare skall företräda staten vid nedan i denna lag nämnda förhandlingar eller då stridsåtgärder vidtas, eller om tjänster vars innehavare på något annat sätt skall företräda arbetsgivaren.

I sak vari tjänstekollektivavtal icke finnes gäller vad därom är särskilt stadgat eller

Genom förordning kan stadgas om de tjänster vars innehavare skall företräda staten vid nedan i denna lag nämnda förhandlingar eller då stridsåtgärder vidtas, eller om tjänster vars innehavare på något annat sätt skall företräda arbetsgivaren. *Avlöningen av dessa tjänstemän bestäms enligt vad som stadgas i 5 §.*

I en sak om vilken inte finns något tjänstekollektivavtal gäller vad som särskilt stadgas

Gällande lydelse

föreskrivet eller vad med tjänsteman *med avtalslön* är överenskommet.

Föreslagen lydelse

eller föreskrivs *därom* eller vad som *särskilt överenskomms* med tjänstemannen.

5 §

Utan att bestämma anställningsvillkoren så att de är sämre än vad som gäller enligt tjänstekollektivavtalet, men i övrigt utan hinder av tjänstekollektivavtalet kan, om ett avtal enligt 30 § 3 mom. statstjänstemannalagen inte har ingåtts med en tjänsteman,

1) statsrådet bestämma tjänstemännens anställningsvillkor, om möjligheterna att få eller kvarhålla personal hos staten eller andra vä-
gande skäl kräver detta,

2) ett ämbetsverk eller en inrättning inom ramen för statsbudgeten bestämma sina tjänstemäns avlöning,

3) finansministeriet enligt statsbudgeten bevilja tillstånd att till en tjänsteman vid ett ämbetsverk eller en inrättning betala en ekonomisk förmån på grundvalen av tjänsteförhållandet också i andra fall än de som avses i 2 punkten, samt

4) affärsverk som avses i lagen om statens affärsverk (627/87) bestämma sina tjänstemäns anställningsvillkor.

Utan att bestämma anställningsvillkoren så att de är sämre än vad som gäller enligt tjänstekollektivavtalet, men i övrigt utan hinder av tjänstekollektivavtalet kan, om ett avtal *som avses* i 44 § statstjänstemannalagen inte har ingåtts med en tjänsteman,

1) statsrådet bestämma tjänstemännens anställningsvillkor, om möjligheterna att få eller kvarhålla personal hos staten eller andra vä-
gande skäl kräver detta,

2) ett ämbetsverk eller en inrättning inom ramen för statsbudgeten bestämma sina tjänstemäns avlöning,

3) finansministeriet enligt statsbudgeten bevilja tillstånd att till en tjänsteman vid ett ämbetsverk eller en inrättning betala en ekonomisk förmån på grundval av tjänsteförhållandet också i andra fall än de som avses i 2 punkten, samt

4) affärsverk som avses i lagen om statens affärsverk (627/87) bestämma sina tjänstemäns anställningsvillkor.

22 §

Tjänstemans deltagande med stöd av tjänstemannaförenings beslut i en av föreningen vidtagen stridsåtgärd skall icke anses vare sig såsom brott i tjänsten *eller såsom i disciplinär väg straffbar handling*.

22 §

Tjänstemäns deltagande med stöd av en tjänstemannaförenings beslut i en av föreningen vidtagen stridsåtgärd skall inte anses som brott i tjänsten, *gärning för vilken straff utdöms i disciplinär väg eller grund för upplösning av tjänsteförhållande*.

Denna lag träder i kraft den

199 .