

RP 95/2011 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att det till statstjänstemannalagen fogas bestämmelser om tjänstemännens ställning vid olika slags organisationsförändringar. Syftet med propositionen är att trygga kontinuiteten i tjänstemännens anställningsförhållanden vid organisationsförändringar. Enligt förslaget ska specificeringen av vissa tjänster i statsbudge-

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

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2012.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Tjänstemännens rättsliga ställning	3
Överlåtelse av rörelse	3
Tjänster som specificeras i statsbudgeten.....	3
Lagen om statens tjänstekollektivavtal.....	4
1.2 Bedömning av nuläget	4
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	5
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	6
3.1 Ekonomiska konsekvenser	6
3.2 Övriga konsekvenser.....	6
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	6
DETALJMOTIVERING	8
1 LAGFÖRSLAG	8
1.1 Statstjänstemannalagen	8
1.2 Lagen om statens tjänstekollektivavtal	13
2 IKRAFTTRÄDANDE	13
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	13
LAGFÖRSLAGEN.....	15
1. Lag om ändring av statstjänstemannalagen.....	15
2. Lag om ändring av 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal.....	18
BILAGA	19
PARALLELLTEXTER	19
1. Lag om ändring av statstjänstemannalagen.....	19
2. Lag om ändring av 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal.....	24

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Tjänstemännens rättsliga ställning

I den gällande statstjänstemannalagen (750/1994) finns inga bestämmelser om tjänstemännens ställning i de situationer där ämbetsverksstrukturen inom staten ändras eller där statliga uppgifter läggs utanför statsförvaltningen. Hittills har särskilda bestämmelser utfärdats om tjänstemännens ställning när en förändring har krävt det. Under de senaste åren har det stiftats ett rätt stort antal olika lagar om organisationsförändringar. I varje lag har det särskilt föreskrivits om hur personalens ställning ska beaktas.

De viktigaste exemplen på sådana lagar är lagen om införande av universitetslagen (559/2009), lagen om Trafiksäkerhetsverket (863/2009), lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform (903/2009), lagen om Brottpåföljdsmyndigheten (953/2009) och lagen om ändring av 2 § i lagen om statskontoret (470/2010).

Överlåtelse av rörelse

I EU:s företagsöverlåtelsedirektiv 2001/23/EG, som kodifierar de tidigare direktiven 77/187/EEG och 98/50/EG, finns bestämmelser om de följder som överlåtelser av rörelser har på rättigheter och skyldigheter som följer av anställningsförhållanden. Ett centralt mål för den partiella harmoniseringen av det rådande rättsläget i medlemsstaterna är att trygga arbetstagarens intressen och rättigheter i de situationer där företagsverksamheten förändras och arbetsgivaren byts, men den ekonomiska enheten förblir densamma. Företagsöverlåtelsedirektivet ska enligt artikel 1.1 c tillämpas på offentliga och privata företag som bedriver ekonomisk verksamhet, med eller utan vinstsyfte. En administrativ omorganisation av offentliga förvaltningsmyndigheter eller en överlåtelse av administrativa funktioner mellan offentli-

ga förvaltningsmyndigheter ska inte betraktas som en överlåtelse av rörelse.

I 1 kap. 10 § och i 7 kap. 5 § i arbetsavtalslagen (55/2001) finns sådana bestämmelser om överlåtelse av rörelse som gäller arbetstagare i arbetsavtalsförhållande. I 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) finns bestämmelser om kommunala tjänsteinnehavares ställning vid överlåtelse av rörelse.

I den gällande statstjänstemannalagen finns inga bestämmelser om tjänstemännens ställning vid överlåtelse av rörelse. Detta har i stället reglerats från fall till fall i särskilda lagar om organisationsförändringar. Som exempel kan nämnas lagen om utbildning av Utbildningscentret för undervisningssektorn till aktiebolag (249/2009) och lagen om utbildning av Universitetens servicecenter till aktiebolag (69/2010).

Tjänster som specificeras i statsbudgeten

Genom statstjänstemannalagen, som trädde i kraft 1988 (755/1986; *1988 års statstjänstemannalag*), reviderades bestämmelserna om inrättande av tjänster för att bättre svara mot de krav som ställs på flexibiliteten och effektiviteten inom förvaltningen. Förfarandet vid inrättande av tjänster var före reformen långsamt och komplicerat, vilket ledde till att flera olika anställningstyper användes. Det var motiverat att ändra förfarandet också av den orsaken att tjänsteförhållandena hade gjorts mer lika arbetsavtalsförhållandena, där anställningsförfarandet är enklare än vid tjänsteutnämningar.

Förfarandet vid inrättande av tjänster förenklades 1988 så att tjänster i allmänhet kunde inrättas sedan riksdagen i statsförslaget (numera statsbudgeten) per ämbetsverk använt anslag för detta ändamål. Enskilda tjänster som skulle inrättas specificerades inte längre i statsbudgeten i fråga om tjänstebenämning och löneklass, vilket var fallet före reformen. Enligt motiveringen i propositionen skulle reformen inte begränsa riksdagens rätt att fatta beslut om statens utgifter för tjänsterna, eftersom tjänsterna fortfarande

kunde inrättas endast inom ramen för sådana anslag som riksdagen godkänt (RP 238/1984 rd). Riksdagen hade fortfarande möjlighet att få de uppgifter som behövdes för behandlingen av löneanslagen.

Även om tjänstebemyndningen och avlöningsgrunden för tjänsten fortfarande fastställdes genom förordning efter att ett anslag beviljats, ledde det vid inrättandet av tjänster till ett enklare och snabbare förfarande än tidigare. I regeringspropositionen konstaterades det dock särskilt att avsikten med att förenkla förfarandet inte var att göra det lättare att öka antalet tjänster så att statens personalutgifter till följd av det förnyade förfarings sättet skulle öka utan att riksdagen hördes.

Vid den tidpunkten ansågs det nya förfarandet inte ändamålsenligt vid inrättandet av de viktigaste tjänsterna vid ämbetsverk och inrättningar. När det vid statens ämbetsverk och inrättningar inrättades tjänster av stor betydelse med tanke på statsförvaltningens uppgifter och ämbetsverkens organisation, var riksdagens beslut fortfarande nödvändigt. De ovan nämnda tjänsterna som specificeras i statsbudgeten preciserades 1988 års statstjänstemannalag. Avsikten var inte att genom skyldigheten att specificera dessa ungefär 2 500 tjänster försvåra en smidig förvaltning, eftersom dessa tjänster ofta är mer bestående än andra tjänster.

I regeringspropositionen med förslag till den gällande statstjänstemannalagen (RP 291/1993 rd) föreslogs det att bestämmelser om de tjänster som specificeras i statsbudgeten skulle utfärdas genom förordning i stället för i statstjänstemannalagen. Vid riksdagsbehandlingen tog man dock in en bestämmelse i lagen om tjänster som ska specificeras i statsbudgeten. Riksdagen ansåg att den i fråga om de allra högsta tjänsterna inom statsförvaltningen skulle bestämma om inrättande, indragning och ändring av de tjänster som specificeras i statsbudgeten. Enligt förvaltningsutskottets betänkande i frågan leder delegeringen i fråga om de tjänster som specificeras i statsbudgeten till att det genom förordning avgörs hur långt riksdagens beslut befogenheter vid budgetbehandlingen sträcker sig, vilket inte kan anses lämpligt (FvUB5/1994 – RP 291/1993 rd).

Lagen om statens tjänstekollektivavtal

Enligt 44 § i statstjänstemannalagen kan statsrådet med en sådan tjänsteman som avses i 26 § i denna lag ingå ett skriftligt avtal om tjänstemannens anställningsvillkor. Om avtal inte ingås eller annat inte följer av avtalet, gäller beträffande anställningsvillkoren det som fastställs eller överenskomms om dem med stöd av lagen om statens tjänstekollektivavtal.

Enligt 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) fastställer finansministeriet avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för arbetsgivartjänstemän när det är fråga om tjänster som specificeras i statsbudgeten samt fastställer anställningsvillkoren för verkställande direktörerna vid statens affärsverk.

1.2 Bedömning av nuläget

Lagförslag som gäller olika slags organisationsförändringar har i regel sänts på remiss till finansministeriet, där personalavdelningen har granskat förslagen till den del de gäller de statsanställdas ställning. På detta sätt har man kunnat säkerställa en likvärdig behandling av personalen vid olika slags organisationsförändringar.

Även om de överlåtelsebestämmelser som gäller tjänstemännens ställning under de senaste åren har genomförts ytterst enhetligt vid likartade organisationsförändringar, har det i varje enskilt fall varit nödvändigt att ta in bestämmelser om denna fråga i respektive lag. Detta har lett till administrativt arbete som kunde ha undvikits. Enhetliga bestämmelser för alla slag av organisationsförändringar antas förenhetliga praxis när det gäller personalens ställning och minska ministeriernas och ämbetsverkens arbete vid beredningen av lagar.

Statsförvaltningens verksamhetsmiljö och verksamhetsformer har märkbart förändrats sedan statstjänstemannalagen trädde i kraft 1994. En specificering i statsbudgeten av de viktigaste tjänsterna inom statsförvaltningen kan inte längre anses ha samma betydelse som tidigare. Därför måste behovet av den bestämmelse som gäller dessa tjänster omprövas.

Inom statsförvaltningen har det speciellt under 2000-talet genomförts många slags organisationsförändringar, där även den högsta ledningens ställning har definierats. Dessa förändringar har genomförts genom separata lagar, genom vilka ämbetsverk eller funktioner har lagts ned och nya ämbetsverk har inrättats i stället för dessa. Väsentliga förändringar i statens ämbetsverksstruktur genomförs alltid lagstiftningsvägen. Den praktiska betydelsen av bestämmelsen om de tjänster som specificeras i statsbudgeten har därmed varit liten.

Nya ämbetsverk har under de senaste åren inrättats genast vid ingången av ett kalenderår. Detta har gett upphov till problem särskilt vid arrangemang som gäller tjänster som specificeras i statsbudgeten, eftersom statsbudgeten ännu inte är godkänd i det skede då den lag som gäller organisationen i fråga godkänns i riksdagen.

I 1 § i lagen om statsrådet (175/2003) finns bestämmelser om statsrådet. Om ett ministerium läggs ned eller ett nytt ministerium inrättas regleras detta därmed genom lag. Inrättandet av en tjänst som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium är ett regelrätt förfarande, eftersom ämbetsverket behöver en chef. Därför har det enligt regeringen inte någon praktisk betydelse att tjänsten som chef specificeras i budgeten, utan frågan avgörs i samband med lagen om organisationen i fråga. Enligt förslaget ska budgetbehandlingen inte i övrigt ändras och beslut om anslag för organisationen ska fattas i samband med den.

En exaktare avgränsning av de tjänster som specificeras i statsbudgeten har också lett till onödigt ovisshet om vilka tjänster som i samband med en reform ska definieras som tjänster som ska specificeras i statsbudgeten. Exempelvis ämbetsverkschefer vid sådana ämbetsverk som lyder under ämbetsverk som direkt lyder under ett ministerium kan ha upplevt det orättvist att de inte längre blir utnämnda till tjänster som specificeras i statsbudgeten.

På de grunder som anges ovan kan tjänsterna som specificeras i statsbudgeten dock inte anses ha samma betydelse som tidigare. Utvecklingen har stegvis lett till att man vid behandlingen av statsbudgeten på ett mera

övergripande plan tar ställning till finansieringen av hela organisationens verksamhet snarare än till enskilda tjänster. Därför är det ändamålsenligt att minska antalet tjänster som specificeras i statsbudgeten. Enligt förslaget ska ministeriernas högsta tjänster och tjänsterna som chef för ett ämbetsverk som lyder under ett ministerium inte längre definieras som tjänster som specificeras i statsbudgeten. I statsförvaltningen finns cirka 140 tjänster av detta slag. Minskningen av dessa tjänster gör det möjligt att sköta organisationsförändringar smidigare än för närvarande och att vid omstruktureringar inom statsförvaltningen stärka anställningsskyddet för dem som innehar tjänsterna.

Enligt regeringen bör man i framtiden överväga att helt avstå från att specificera tjänster i statsbudgeten.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Det huvudsakliga syftet med propositionen är att vid organisationsförändringar trygga kontinuiteten i tjänstemännens anställningsförhållanden. Avsikten är att genom propositionen minska en eventuell ovisshet hos personalen i samband med förändringar inom statsförvaltningen. Avsikten är också att spara ministeriernas och ämbetsverkens resurser vid beredningen av lagar om organisationsförändringar.

Enligt förslaget ska det i statstjänstemannalagen tas in bestämmelser om tjänstemännens ställning vid olika slags organisationsförändringar. Principen om överlåtelse av rörelse ska tillämpas när statliga uppgifter läggs utanför statsförvaltningen.

Det föreslås att specificeringen av vissa tjänster i statsbudgeten ska slopas. Vid omstruktureringar inom statsförvaltningen stärks på detta sätt anställningsskyddet för dem som utnämns till dessa tjänster. Samtidigt minskar lagberedningsarbetet i någon mån.

Det föreslås att tjänsterna som avdelningschef vid ett ministerium och motsvarande och högre tjänster vid ministerierna samt tjänsten som chef för ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium stryks ur 4 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. Syftet med propositionen är inte att för den högsta tjäns-

temannaledningens del ändra de behörighetsbestämmelser som är i kraft gällande anställningsvillkoren för dessa personer. Det föreslås därför att det i 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal görs de preciseringar som ändringen i statstjänstemannalagen förutsätter.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen är kostnadsneutral i förhållande till statens och kommunernas utgifter. Propositionen kan i viss mån antingen öka eller minska kostnaderna för de bolag som de statsanställda enligt förslaget förflyttas till vid överlåtelse av rörelse. Det är dock i praktiken omöjligt att ange den exakta eller ens uppskattade storleken på kostnaderna. Konsekvenserna beror i stor utsträckning på skillnaderna mellan anställningsvillkoren i det kollektivavtal som gäller den personal som flyttar från en statsanställning och anställningsvillkoren i det kollektivavtal som gäller i branschen i fråga.

En minskning av antalet tjänster som specificeras i statsbudgeten har inte faktiska ekonomiska konsekvenser.

3.2 Övriga konsekvenser

Genom propositionen förbättras och förhållningssättet tjänstemännens ställning vid olika slags organisationsförändringar. I framtiden vet tjänstemännen redan i planeringsskedet av en organisationsförändring vilken personalens ställning kommer att vara.

Förslaget minskar i viss mån lagberedningsarbetet, eftersom ministerierna när de utarbetar lagar om organisationsförändringar inom staten åtminstone inte i regel längre ska behöva utarbeta särskilda bestämmelser som gäller personalens ställning. Detsamma gäller också det minskade antalet tjänster som specificeras i statsbudgeten, eftersom detta leder till färre arbets- och behandlingsskeden i samband med att en tjänst inrättas, eller dras in eller i samband med att tjänstebenenämning ändras.

Propositionen har inte några miljökonsekvenser och inte heller några könskonse-

kvenser eller konsekvenser för jämställdheten.

4 Beredningen av propositionen

Finansministeriet tillsatte en arbetsgrupp med uppdrag att bereda de bestämmelser som ska tas in i statstjänstemannalagen i fråga om tjänstemännens ställning när anställningsförhållandet fortsätter i en ny organisation i samband med omställningar inom statsförvaltningen. Arbetsgruppens uppgift var att granska de organisationsförändringar som genomförts inom statsförvaltningen under de senaste åren och att ta fram ett förslag på hur förflyttningar av statstjänstemän ska regleras i samband med olika omställningar inom en organisation. Uppdraget gällde statsförvaltningens interna organisationsförändringar (där det ämbetsverk som är arbetsgivare byts), bolagiseringar och utläggningar på entreprenad av statliga funktioner samt överföringar av funktioner inom statsförvaltningen till kommunerna. Förslaget skulle utarbetas i form av en regeringsproposition.

De huvudavtalsorganisationer som företrädde de statsanställda, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf och Löntagarorganisationen Pardia rf, utnämnde sina representanter till arbetsgruppen. Arbetsgruppens mandattid började den 13 april 2010 och upphörde den 30 april 2011. Under denna tid utarbetade arbetsgruppen ett utkast till regeringsproposition om ärendet.

Arbetsgruppens förslag (Tjänstemännens ställning i ändringssituationer, 27/2011) var enhälligt, förutom beträffande det föreslagna 5 a § 4 mom. i statstjänstemannalagen (5 § 6 mom. i arbetsgruppens förslag). I fråga om detta moment föreslog huvudavtalsorganisationerna att man i situationer där det ämbetsverk som har slutit avtal om lönesystemet läggs ned ska följa detta tidigare avtal när det gäller personalen från det nedlagda ämbetsverket, tills ett nytt avtal om lönesystemet, omfattande hela ämbetsverket, har slutits. På samma sätt går man till väga när ett statligt ämbetsverk läggs ned och det i stället inrättas ett nytt eller flera nya ämbetsverk samt när de ämbetsverk som läggs ned slås samman

till ett eller flera ämbetsverk (s.k. fusionssituationer).

Utkastet till proposition sändes på remiss till ministerierna, Finlands näringsliv rf, Finlands Kommunförbund rf, Företagarna i Finland rf och statens huvudavtalsorganisationer.

I alla utlåtanden understöddes i huvudsak de föreslagna ändringarna. I utlåtandena understöddes förslaget att slopa specificeringen av tjänster i statsbudgeten. Justitieministeriet ansåg det viktigt att det i propositionsmotiven angående lagstiftningsordningen redogörs för hur riksdagens ställning som lagstiftare enligt nuvarande praxis tryggar en tillräcklig styrningsmakt för riksdagen vid organiseringen av ledande tjänster inom statsförvaltningen. Justitieministeriet ansåg det dessutom motiverat att domartjänster också i framtiden specificeras i statsbudgeten.

Finlands näringsliv och Finlands Kommunförbund motsatte sig den föreslagna ändringen av statstjänstemannalagens 32 § 1 mom. gällande tiden för återanställningsskyldigheten på 24 månader i samband med överlåtelse

av rörelse. De föreslog att återanställningsskyldigheten i dessa fall ska fastställas till nio månader, vilket motsvarar återanställningsskyldigheten enligt arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

I utlåtandena föreslogs dessutom innehållsmässiga och tekniska detaljändringar i flera paragrafer. Förslagen har i stor utsträckning beaktats i den fortsatta beredningen. Exempelvis har offentligrättsliga inrättningar fogats till den föreslagna definitionen av ämbetsverk i 1 §.

Av huvudavtalsorganisationerna upprepade JHL och Pardia i sina utlåtanden den avvikande mening gällande innehållet i 5 a § 4 mom. som de uttryckt i arbetsgruppen. I den fortsatta behandlingen har innehållet i paragrafen inte ändrats, eftersom regeringen anser att en tillämpning av olika lönesystem inom samma ämbetsverk efter genomförda organisationsförändringar leder till allvarliga problem vid organiseringen av verksamheten vid ämbetsverket och för likabehandlingen av personalen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Statstjänstemannalagen**

1 §. I samband med detta lagstiftningsprojekt har det blivit aktuellt att definiera vad som avses med statens ämbetsverk. Detta är viktigt bl.a. för att det ska vara möjligt att bestämma när det är fråga om sådan överföring av uppgifter från ett ämbetsverk till ett annat som avses i 5 a §. En ny definition klargör även i övrigt begreppet statens ämbetsverk som används på ett flertal ställen i statstjänstemannalagen. Begreppet ämbetsverk används förutom i tjänstemannarätten också i budgeträtten och i statsförfattningsrätten. En del ämbetsverk kallas på finska *laitos*, men detta ändrar inte den juridiska aspekten av saken. Vanligen avses med detta en sådan självständig verksamhetsenhet som direkt lyder under ett ministerium och som ansvarar vissa specifika uppgifter. Ministerierna är sådana ämbetsverk som avses i statstjänstemannalagen. Staten har också inrättningar som har inrättats genom beslut av ett ministerium. Till dessa hör t.ex. statens läroanstalter som är separata ämbetsverk. Även om de inte har inrättats genom lag eller förordning är avsikten att bevara deras ställning som ämbetsverk. Definitionen av statens ämbetsverk enligt det nya 3 mom. ska gälla hela statstjänstemannalagen.

I annan lagstiftning tangeras begreppet ämbetsverk, bl.a. i 119 § i grundlagen. Enligt paragrafen kan det till statens centralförvaltning utöver statsrådet och ministerierna höra ämbetsverk, inrättningar och andra organ. Den föreslagna definitionen av ämbetsverk i statstjänstemannalagen är förenlig med bestämmelsen i grundlagen och kompletterar den.

4 §. Det föreslås att 2 mom. 2, 3 och 5 punkten upphävs. Efter denna ändring ska dessa tjänster inrättas, dras in och ändras på samma sätt som andra tjänster, och riksdagens godkännande vid behandlingen av statsbudgeten ska inte längre vara nödvändigt. Avsikten är inte att genom ändringen försämra den rättsliga ställningen för de tjänstemän som utnämnts till dessa tjänster.

5 §. Eftersom tjänsterna som statssekreterare vid ministerierna i fortsättningen inte längre ska vara tjänster som specificeras i statsbudgeten föreslås det att de särskilda bestämmelserna om statssekreterarna stryks i 5 § 1 och 2 mom. Det föreslås att dessa tjänster i fortsättningen överförs på samma sätt som övriga tjänster.

5 a §. Paragrafens *1 mom.* gäller situationer där ämbetsverkets uppgifter överförs på ett annat ämbetsverk och inte helt upphör. När statliga ämbetsverk slås samman överförs tjänsterna och förflyttas de tjänstemän som utnämnts till tjänsterna tillsammans med uppgifterna och funktionerna från de ämbetsverk som slås samman till det nya ämbetsverket. Detta förfaringssätt tillämpas oberoende av om det inrättas ett nytt ämbetsverk i stället för det som dras in, eller om ett eller flera ämbetsverk slås samman med ett befintligt ämbetsverk. När ett ämbetsverk delas upp i två eller flera ämbetsverk överförs ämbetsverkets tjänster och förflyttas de tjänstemän som innehar tjänsterna till de nya ämbetsverk som inrättas. Om en del av ämbetsverkets uppgifter överförs på ett annat ämbetsverk, överförs de tjänstemän som skött dessa uppgifter och förflyttas deras tjänster till det mottagande ämbetsverket. Bestämelsen ska förutom i ovan nämnda situationer också tillämpas i omstruktureringar av motsvarande slag. Denna bestämmelse är en undantagsbestämmelse jämfört med 5 § i statstjänstemannalagen.

Med omstruktureringar inom statsförvaltningen avses situationer där statens ämbetsstruktur genom lag eller genom förordning av statsrådet läggs om, eller där uppgifter inom statsförvaltningen överförs från ett ämbetsverk till ett annat. Enligt 119 § i grundlagen ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Grunderna för statens regional- och lokalförvaltning ska likaså bestämmas genom lag. I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas genom förordning. Statsrådets förordning är i praktiken den lägsta författningsnivå på vilken uppgifter kan överföras från ett ämbetsverk till ett

annat på det sätt som avses i denna bestämmelse.

I 11 § i lagen om statsrådet finns separata bestämmelser om förflyttning av personalen från ett ministerium till ett annat i samband med att indelningen av ministeriernas ansvarsområden ändras.

Enligt 2 mom. ska i motsvarande situationer, på de grunder som beskrivs i 1 mom., sådana tjänstemän som utnämnts för viss tid förflyttas till nya ämbetsverk för den tid tjänsteförhållandet varar. Visstidsanställd personal behandlas därmed jämlikt i förhållande till ämbetsverkets ordinarie personal.

Enligt 3 mom. får en tjänst överföras utan tjänstemannens samtycke om överföringen sker inom eller till tjänstemannens egen pendlingsregion. Pendlingsregion fastställs i 1 kap. 9 § i lagen om ändring av lagen om utkomststöd för arbetslösa (1290/2002). Enligt definitionen sträcker sig en persons pendlingsregion 80 kilometer från personens faktiska bostad.

Om de uppgifter som hör till en tjänst överförs till en annan pendlingsregion i samband med en organisationsförändring och tjänstemannen vägrar flytta till ett ämbetsverk utanför sin egen pendlingsregion föreslås det att 27 § i statstjänstemannalagen och eventuella andra bestämmelser som gäller denna fråga ska följas.

En eventuell vägran av tjänstemannen att flytta inverkar inte på överföringen av uppgifterna till den nya placeringsorten. Vid behov kan nya tjänster grundas på den nya placeringsorten.

I 4 mom. finns det en allmän bestämmelse om hur tjänstemännens anställningsvillkor ska fastställas vid statens interna organisationsförändringar. Till förberedelserna vid interna organisationsförändringar hör att fastställa anställningsvillkoren. Tidigare har bestämmelser om fastställandet av anställningsvillkoren för tjänstemän huvudsakligen funnits i organisationsspecifika ändringslagar. Enligt förslaget ska den allmänna bestämmelsen i detta moment följas vid framtida organisationsförändringar, om inte förändringen förutsätter andra bestämmelser.

Tjänstekollektivavtalet är den primära grunden för fastställande av anställningsvillkoren för statstjänstemän. En del av de all-

männa anställningsvillkoren fastställs direkt genom lagstiftningen. Enligt 44 § i statstjänstemannalagen kan ett ämbetsverk dessutom ingå ett tjänsteavtal med en tjänsteman om tjänstemannens anställningsvillkor. Ämbetsverkets befogenheter att fatta beslut om villkoren i tjänstemännens anställningsvillkor ingår i 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal. Genom tjänsteavtal eller genom ämbetsverkets beslut får inte avtalas om sämre anställningsvillkor än vad som gäller enligt tjänstekollektivavtalet.

De allmänna anställningsvillkor som tillämpas på statstjänstemän ingår i huvudsak i de tjänstekollektivavtal på centralnivå som finansministeriet i egenskap av statens förhandlingsmyndighet har ingått med statens huvudavtalsorganisationer. Dessa tjänstekollektivavtal tillämpas i regel på alla statliga ämbetsverk. Avtal på centralnivå om allmänna anställningsvillkor är bl.a. statens tjänstekollektivavtal, statens allmänna tjänstekollektivavtal, statens tjänstekollektivavtal om arbetstiderna, statens tjänstekollektivavtal om semestrar och statens tjänstekollektivavtal om ersättning av resekostnader. Förflyttningar av tjänstemän vid statens interna organisationsförändringar orsakar därmed vanligen inga förändringar i de allmänna grunderna för tjänstemännens anställningsförhållanden.

Avlöningen av statstjänstemän baserar sig däremot på preciserade tjänstekollektivavtal som är specifika för ämbetsverket eller branschen. I dessa avtal har det avtalats om det lönesystem som tillämpas vid ämbetsverket.

Om det ämbetsverk som har ingått avtalet om lönesystemet läggs ned till följd av en organisationsförändring, ska också avtalet som gäller lönesystemet upphöra att gälla. Detta gäller även när ett statligt ämbetsverk läggs ned och det i stället inrättas ett nytt eller flera nya ämbetsverk eller när de ämbetsverk som läggs ned slås samman till ett eller flera nya ämbetsverk (s.k. fusionssituationer). I statens tjänstekollektivavtal finns en bestämmelse som gäller dessa situationer. Enligt den ska en gemensam beredning av ett avtal om det lönesystem som ska tillämpas vid det nya ämbetsverket inledas så fort som möjligt efter att ett beslut om organisationsförändringen har fattats på regeringsnivå. Avtalsförhandlingarna ska förläggas till en sådan tid-

punkt att ett förhandlingsresultat kan uppnås innan organisationsförändringen har trätt i kraft.

Statens interna organisationsförändringar kan också genomföras så att ett ämbetsverk omvandlas till ett annat, utan att det tidigare ämbetsverket läggs ned och ett nytt inrättas. Ändringen kan t.ex. gälla ämbetsverkets verksamhetsområde eller uppgifter. Avlöningen av tjänstemännen fastställs i dessa fall fortfarande enligt det preciserande tjänstekollektivavtalet om ämbetsverkets lönesystem, om inte något annat avtalats.

När en tjänsteman i andra fall än vid de ovan nämnda organisationsförändringarna förflyttas direkt med stöd av lag, kommer tjänstemannen samtidigt också att omfattas av det avtal om lönesystemet som tillämpas vid det mottagande ämbetsverket.

Vid statens interna organisationsförändringar har bestämmelser om tjänstemännens lönegaranti tidigare i huvudsak ingått i de organisationsspecifika ändringslagarna. I statens tjänstekollektivavtal ingår det numera ett flertal avtalsbestämmelser som ska tillämpas vid organisationsförändringar för att trygga tjänstemännens lönenivå.

5 b §. Enligt *1 mom.* ska en tjänsteman som utnämnts till någon av de allra högsta tjänsterna inom statsförvaltningen förflyttas till det nya ämbetsverket i samband med organisationsförändringen, om han eller hon inte har utnämnts till någon annan tjänst, exempelvis till chef för det nya ämbetsverket, innan förändringen har genomförts. Om tjänsten överförs ska den göras om till någon annan tjänst vid den tidpunkt då omstruktureringen genomförs. Enligt förslaget ska de tjänstemän som utnämnts till de högsta tjänsterna och som inte i samband med organisationsförändringen har utnämnts till någon annan tjänst förflyttas till det nya ämbetsverket. Därmed tillgodoses deras anställningsskydd.

Det är inte möjligt att t.ex. extra tjänster som kanslichef eller avdelningschef överförs till ämbetsverken, utan tjänstebestämmelserna och de uppgifter som hör till tjänsterna ändras i enlighet med *2 mom.* redan vid omstruktureringen så att de motsvarar de nya uppgifterna.

Om t.ex. tre ämbetsverk slås samman finns det i det nya sammanslagna ämbetsverket endast en kanslichef. Detta innebär att uppgifterna för åtminstone två, eventuellt tre, tidigare ämbetsverkschefer inte längre är på samma nivå som ämbetsverkschefens uppgifter i det nya sammanslagna ämbetsverket. Uppgifterna kan förslagsvis ändras till ledningsuppgifter som är direkt underställda ämbetsverkschefen.

I samband med denna lagändring föreslås det att 4 § 2 mom. ändras så att tjänsterna som högsta tjänstemän vid ministerierna och som chef för ämbetsverk som direkt lyder under ett ministerium inte längre ska vara tjänster som specificeras i statsbudgeten.

5 c §. I *1 mom.* föreslås det att en ny tjänst som inrättas i samband med en omstrukturering får tillsättas utan att den förklaras ledig, om man till tjänsten utnämner en tjänsteman som utnämnts till en tjänst vid det ämbetsverk som omstruktureras.

Vid de statliga organisationsförändringar som genomförts under de senaste åren har det vanligen bestämts särskilt om möjligheten att ändra och tillsätta tjänster på ett smidigare sätt än vad som annars är möjligt enligt statstjänstemannalagen. Med stöd av de senaste årens praktiska erfarenheter är det motiverat permanenta denna rätt vedertagna praxis. I samband med organisationsförändringar ändras tjänstestrukturen och tjänstemännens uppgifter vid ämbetsverken ofta så till den grad att det inte är möjligt att genomföra förändringar utan särskilda bestämmelser. På detta sätt undviks situationer där ämbetsverkens ordinarie personal måste sägas upp samtidigt som personer som inte har innehått en tjänst vid ämbetsverken utnämns till nyinrättade tjänster. Bestämmelsen gör det möjligt att utnämna tjänstemän till nya tjänster även i de fall där uppgifterna som hör till de nya tjänsterna och tjänstebestämmelserna avviker till den grad från de uppgifter och den tjänstebestämmelse som tjänstemannen haft att en normal ändring av tjänsten enligt statstjänstemannalagen inte är möjlig.

Enligt *2 mom.* ska det finnas bestämmelser om att de allra högsta tjänsterna inom statsförvaltningen dock alltid ska tillsättas genom ett öppet och offentligt anmälningsförfarande, med avvikelse från huvudregeln enligt 1

mom. I fråga om vissa tjänster har man med stöd av 7 § 3 mom. i statstjänstemannaförordningen (971/1994) genom lag eller förordning gjort ett undantag från denna regel. Bestämmelserna gäller tjänster inom försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, polisen och utrikesförvaltningen som domartjänster. Det är inte meningen att till denna del ändra på det rådande rättsläget.

5 d §. Enligt paragrafen gäller bestämmelsen inte interna omstruktureringar inom ett statligt ämbetsverk. Exempelvis hör situationer där ett riksomfattande ämbetsverks verksamhetsställen omorganiseras inte till tillämpningsområdet för denna bestämmelse. I sådana situationer följs statstjänstemannalagens bestämmelser om omstruktureringar av tjänster.

5 e §. Den föreslagna bestämmelsen är ny. Bestämmelser om tjänstemännens ställning vid överlåtelse av rörelse ingår inte i den nuvarande lagen. Det finns däremot bestämmelser om detta i enskilda lagar om organisationsförändringar. Som exempel kan nämnas lagen om ombildning av Utbildningscentret för undervisningssektorn till aktiebolag (249/2009) och lagen om ombildning av Universitetens servicecenter till aktiebolag (69/2010). I 1 kap. 10 § och i 7 kap. 5 § i arbetsavtalslagen finns sådana bestämmelser om överlåtelse av rörelse som gäller arbetstagare i arbetsavtalsförhållande. Genom denna bestämmelse förenhetligas regleringen i fråga om personalens ställning i de situationer som avses i denna lag. Avsikten med bestämmelsen är att man i alla de situationer som avses i bestämmelsen ska följa bestämmelsen, på samma sätt som på arbetsmarknaden i allmänhet. Det är alltså fråga om en allmän bestämmelse om detta slags frågor. Bestämmelsen är i tillämpliga delar utarbetad i enlighet med 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och detaljmotiveringen till denna lag (RP 196/2002 rd).

Med överlåtelse av arbetsgivarens rörelse avses enligt *1 mom.* överlåtelse av en funktionell del av den statliga verksamheten till en annan arbetsgivare, om den del som överläts förblir oförändrad eller likartad efter överlåtelsen. Syftet är att definitionen av överlåtelse av rörelse ska motsvara definitionen i arbetsavtalslagen, även om bestämmel-

sernas ordalydelse avviker från definitionen i denna lag. Det är motiverat med en avvikande ordalydelse, eftersom det är fråga om reglering av funktioner inom den offentliga förvaltningen och inte om ändringar i företagsverksamheten.

Vid tolkningen av arbetsavtalslagens bestämmelse om överlåtelse av rörelse ska direktiven gällande denna fråga och rättspraxis inom Europeiska unionen beaktas. Eftersom syftet med den föreslagna bestämmelsen är att den ska motsvara bestämmelsen i arbetsavtalslagen ska de ovan nämnda tolkningskällorna tillämpas också vid tolkning av begreppet överlåtelse av rörelse enligt statstjänstemannalagen. I praktiken kan det gå så att bestämmelsen inte kan tillämpas exempelvis i situationer där sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen överförs från en offentlig förvaltningsmyndighet till en annan. Speciellt en överföring av uppgifter som innebär utövning av offentlig makt faller utanför lagens tillämpningsområde.

Det ska i enskilda fall avgöras utifrån en helhetsprövning om förutsättningarna för överlåtelse av rörelse uppfylls. Det ska i synnerhet beaktas vilken funktionell del det är fråga om, om byggnader, lösöre eller andra motsvarande materiella tillgångar har överläts, värdet på de immateriella tillgångarna vid tidpunkten för överlåtelsen, om huvuddelen av personalstyrkan har övertagits av den nya verksamhetsutövaren, om kundkretsen har övertagits samt hur lika de verksamheter är som har bedrivits före och efter överlåtelsen, och ytterligare hur länge ett eventuellt avbrott i verksamheten har varat. Verksamhetsenheten ska dessutom vara varaktigt organiserad och den får inte enbart begränsa sig till genomförandet av ett visst projekt. Den betydelse som ska tillmätas olika bedömningskriterier varierar beroende på vilket slags verksamhet det är fråga om. I synnerhet när enheten på vissa områden kan utöva sin verksamhet utan avsevärda materiella eller immateriella tillgångar, får överföringen av sådana tillgångsposter i princip inte ställas som förutsättning för att verksamhetsenheten ska bevaras. Då ska man bl.a. beakta huruvida den nya verksamhetsutövaren både i fråga om antal och kompetens anställer en väsent-

lig del av den personal som föregångaren anvisar speciellt för dessa arbetsuppgifter. Sammantaget syftar begreppet ekonomisk enhet enligt EU-domstolen på en organisation av personer och tillgångar som kan bedriva en ekonomisk verksamhet genom vilket ett särskilt syfte eftersträvas.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om vilken typ av organisation verksamhet kan överlåtas till och om att tjänstemännen i regel övergår till förvärvaren som arbetstagare i arbetsavtalsförhållande. Förvärvare kan t.ex. vara en sådan kommun eller samkommun där också tjänsteförhållanden används. Därför föreslås det uttryckliga bestämmelser om att förvärvaren beslutar om anställningsförhållandets art.

5 f §. I 1 mom. föreslås det att de rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning av de tjänsteförhållanden som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen ska övergå på förvärvaren. Övergången av rättigheter gäller inte sådana rättigheter som automatiskt ingår i tjänsteförhållandets rättsliga natur, t.ex. kontinuitetsprincipen enligt 55 § 3 mom. i statstjänstemannalagen. Tjänstemännen övergår automatiskt från anställning hos överlåtaren till anställning hos förvärvaren, och deras anställningsvillkor förblir oförändrade trots överlåtelsen av rörelsen. Det finns separata bestämmelser om rätten till pension. Tjänstemännen har inte rätt att ensidigt motsätta sig förflyttningen och stanna kvar i anställning hos överlåtaren. Om en tjänsteman inte vill övergå till anställning hos förvärvaren, kan han dock säga upp sitt tjänsteförhållande med normal uppsägningstid eller med stöd av den nya 29 a § utan uppsägningstid. De rättigheter och skyldigheter som följer av tjänsteförhållandet för tjänstemän vars tjänsteförhållande inte längre gäller vid tidpunkten för överlåtelsen, på grund av att tjänstemannen sagt upp sig eller blivit uppsagd av arbetsgivaren, övergår inte på förvärvaren. Återanställningsskyldigheten enligt 32 § i statstjänstemannalagen ska dock också gälla dessa tjänstemän, i de fall då grunderna för en uppsägning som överlåtaren verkställt är sådana ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker som avses i 27 § i statstjänstemannalagen. Med överlåtelse tidpunkt avses den tidpunkt då förvärvaren de facto

börjar utöva sin bestämmanderätt och bedriva affärsverksamhet.

I 2 mom. föreslås det att ansvaret för betalningen av arbetstagarnas lönefordringar eller andra fordringar som följer av anställningsförhållandet övergår från överlåtaren på förvärvaren vid tidpunkten för överlåtelsen. Ansvarsfördelningen mellan överlåtaren och förvärvaren är beroende av den tidpunkt då fordringarna förfaller till betalning. Överlåtaren och förvärvaren svarar solidariskt för fordringar som följer av tjänsteförhållandet och som har förfallit till betalning före överlåtelse tidpunkten. Överlåtaren är dock gentemot förvärvaren ansvarig för en arbetstagares fordran som förfallit till betalning före överlåtelsen, om överlåtaren och förvärvaren inte sinsemellan kommer överens om något annat. Överlåtaren och förvärvaren kan sålunda sinsemellan komma överens om vem av dem som bär det slutliga ansvaret för fordringarna. Förvärvaren svarar däremot ensam för fordringar som förfallit till betalning efter överlåtelsen. Överlåtelsen orsakar inga förändringar i fråga om tidpunkten för när fordringarna förfaller till betalning.

Bestämmelsen om överlåtelse av rörelse definierar inte när och på vilka grunder en verksamhet ska överföras. Förutsättningarna för överföringen av verksamheten bestäms särskilt enligt annan lagstiftning. Bestämmelsen har sålunda inte heller någon inverkan på i vilka situationer och på vilka grunder offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen kan anförtros andra än myndigheter. Bestämmelsen påverkar inte heller hur staten kan anförtros nya uppgifter eller fråntas dem, vilket regleras i 119 och 124 § i grundlagen. Bestämmelsen om överlåtelse av rörelse definierar tjänstemännens ställning när verksamheten överförs till en annan arbetsgivare. Även om det genom lag bestäms om överföringen av verksamhet, bestäms personalens ställning enligt förslaget normalt i enlighet med denna lag, i de situationer som avses i denna lag.

I 3 mom. föreslås det bestämmelser om förvärvarens skyldighet att iaktta det tjänstekollektivavtal som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen så som bestämt i 5 § i lagen om kollektivavtal (436/1946).

29 a §. I paragrafen föreskrivs om uppsägningsrätten i samband med överlåtelse av rörelse. Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 5 § i arbetsavtalslagen och 39 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

32 §. I och med den nya 5 e § är det nödvändigt att till motsvarande delar ändra 32 § så att återanställningsskyldigheten också ska gälla vid överlåtelse av rörelse. Det föreslås att återanställningsskyldigheten vid överlåtelse av rörelse även ska gälla förvärvaren i likhet med vad som bestäms i 46 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Enligt förslaget ska tiden för återanställningsskyldigheten motsvara normal praxis på arbetsmarknaden, vilket är nio månader. Detta är motiverat på grund av att den statliga återanställningsskyldigheten är ovanligt lång och därför kunde försvåra en överlåtelse. Genom bestämmelserna om återanställningsskyldigheten tryggas tjänstemännens ställning vid överlåtelse av rörelse även i detta avseende.

1.2 Lagen om statens tjänstekollektivavtal

5 §. Det föreslås att paragrafen ändras så att den föreslagna ändringen av 4 § i statstjänstemannalagen gällande en minskning av antalet tjänster som specificeras i statsbudgeten beaktas. Syftet med ändringen är inte att ändra definitionen av statens högsta tjänstemannaledning eller behörighetsbestämmelserna i fråga om anställningsvillkoren.

Statens högsta tjänstemannaledning utgörs av de tjänstemän som hör till tillämpningsområdet för 26 § i statstjänstemannalagen samt vissa arbetsgivartjänster som är specificerade i statsbudgeten. Till den högsta tjänstemannaledningen enligt 26 § i statstjänstemannalagen hör bl.a. statssekreterare, kanslichefer vid ministerier, understatssekreterare och avdelningschefer vid ministerier samt sådana ämbetsverkschefer som fastställs genom förordning av statsrådet. Befogenheten att fastställa anställningsvillkoren i fråga om de högsta statstjänstemännen har koncentrerats till statsrådet. Statsrådet kan enligt 44 § i statstjänstemannalagen ingå ett skriftligt avtal om anställningsvillkoren med de i 26 § i statstjänstemannalagen avsedda tjänstemännen i ledande ställning. Enligt de allmänna

tillämpningsanvisningarna för statsbudgeten ska de ärenden som gäller avtalet i fråga i regel behandlas i statsrådets finansutskott. Före behandlingen i finansutskottet ska ett utlåtande begäras av finansministeriet. På detta sätt går man till väga inte bara när ett avtal ingås för första gången, utan också när avtalsvillkoren ändras. I regel har tjänsteavtal för den högsta tjänstemannaledningen ingåtts i fråga om avlöningen. I övriga fall fastställer finansministeriet på framställning av ministeriet i fråga och med stöd av 5 § 4 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal en lön i euro för tjänstemannen. De tjänsteförhållanden som inte gäller avlöningen bestäms i regel enligt gällande tjänstekollektivavtal.

I 1 § i statstjänstemannaförordningen anges de i 4 § 2 mom. 5 punkten i statstjänstemannalagen avsedda tjänster som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium, vilka inte specificeras i statsbudgeten och som därmed inte har likställts med de tjänster som chef för ämbetsverk som hör till tillämpningsområdet för 26 § i statstjänstemannalagen. Enligt 9 § i förordningen om statens tjänstekollektivavtal har det ministerium till vars ansvarsområde ämbetsverket hör rätt att fatta beslut om avlöningen i fråga om dessa ämbetsverkschefer. För att bibehålla det rådande läget görs det i statstjänstemannaförordningen och i lagen om statens tjänstekollektivavtal de preciseringar som den föreslagna ändringen av 4 § i statstjänstemannalagen förutsätter.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2012.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Generellt sett är avsikten att genom lagförslagen stärka tjänstemännens ställning vid olika slag av organisationsförändringar. De föreslagna förändringarna är som helhet godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter alltid utfärdas genom lag.

Det är ytterligare motiverat att närmare granska det ändringsförslag som gäller minskningen av antalet tjänster som specificeras i statsbudgeten enligt 4 § i statstjänstemannalagen med avseende på riksdagens styrningsmakt. Enligt den gällande statstjänstemannalagen krävs i samband med budgetbehandlingen riksdagens godkännande för att ledande tjänster inom staten ska kunna inrättas och dras in samt för att deras benämningar ska kunna ändras. Avsikten med de nuvarande bestämmelserna är att trygga riksdagens möjligheter att ta ställning till grundstrukturen i statsförvaltningens organisation. För organisationsförändringarna under de senaste åren har det stiftats lagar med bestämmelser om grundstrukturen i organisationen i fråga. Inrättandet av tjänster inom den högsta ledningen har dock därtill behandlats i samband med statsbudgeten. Riksdagen kan därmed anses behandla ärendet två gånger. Eftersom nya ämbetsverk i regel inrättas genom lag, kan den lag som riksdagen godkänt också anses omfatta inrättandet av tjänsten som chef för organisationen, eftersom varje organisation ska ha en chef. Därför anser regeringen att det inte längre är nödvändigt att i samband med budgetbehandlingen behandla frågan om inrättandet av en tjänst som chef för ett ämbetsverk.

Justitiekanslern i statsrådet har i sin berättelse B 17/2009 rd behandlat den aktuella frågan. Speciellt svårt är det att vid en organisationsförändring kunna utnämna ämbetsverkets ledning innan verksamheten vid ämbetsverket inleds, vilket också konstateras i berättelsen. Under de senaste åren har ämbetsverk i regel inrättats vid ingången av ett kalenderår.

Avsikten med förslaget att minska antalet tjänster som specificeras i statsbudgeten är inte att minska riksdagens inflytande när det gäller cheftjänsterna för statliga ämbetsverk. Enligt regeringen tryggas riksdagens styrningsmakt och effekten av styrningsmakten förblir oförändrad genom att riksdagen behandlar den lag som gäller organisationen i fråga. Enligt förslaget ska riksdagen också i fortsättningen, precis som för närvarande, ta ställning till omkostnadsanslag och övriga anslag för en organisation.

Organisationsförändringar som gäller ministerierna regleras inte i separata lagar, utan genom lagen om statsrådet, där alla ministerier räknas upp i 1 §. Riksdagen beslutar om regeringens sammansättning. Riksdagens styrningsmakt förblir därmed oförändrad på organisationsnivå, men enskilda tjänster kan inrättas och dras in och tjänstebenämningarna kan ändras utan budgetbehandling.

Enligt lagförslaget ska en tjänst kunna överföras utan tjänstemannens samtycke inom eller till tjänstemannens egen pendlingsregion. Med pendlingsregion avses ett område enligt 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Bestämmelsen påverkar inte en persons rätt att välja bostadsort. Detta motsvarar ställningstaganden av riksdagens grundlagsutskott i likartade fall (GrUU 17/1998 rd, GrUU 40/1998 rd och GrUU 51/2006 rd).

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lagförslagen

1.

Lag**om ändring av statstjänstemannalagen**

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

1 §

Med *ämbetsverk* avses i denna lag statens ämbetsverk eller inrättningar som inrättats genom lag eller genom förordning av statsrådet.

2 kap.

Tjänsteregleringar

Inrättande, indragning och ändring av tjänster

4 §

Överföring av tjänster

5 §

En tjänst får inom ett ämbetsverk överföras till en annan enhet än den enhet som tjänsten har inrättats vid, och en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten får även överföras till ett annat ämbetsverk. Bestämmelser om överföring av behövligt anslag till ett annat ämbetsverk finns i 7 a § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Om en tjänst inte är vakant kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke.

Tjänster som specificeras i statsbudgeten överförs till en annan enhet vid samma äm-

betsverk och övriga tjänster till ett ämbetsverk inom ett annat ministeriums förvaltningsområde genom beslut av statsrådet.

Omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen

5 a §

I samband med omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen överförs tjänsterna och förflyttas de tjänstemän som utnämnts till tjänsterna till samma ämbetsverk som uppgifterna överförs till.

Tjänstemän som utnämnts till ett tjänsteförhållande för viss tid övergår till anställning vid ämbetsverket för den tid tjänsteförhållandet varar.

I de situationer som avses i 1 och 2 mom. får tjänsten överföras utan det samtycke från tjänstemannen som avses i 5 §, om tjänsten överförs inom eller till tjänstemannens pendlingsregion. Med pendlingsregion avses ett område enligt 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

På tjänstemännens anställningsvillkor tillämpas vad som bestäms om villkoren i tjänstekollektivavtalen eller i lag.

5 b §

Tjänsterna som kanslichef, statssekreterare som kanslichef, understatssekreterare eller

avdelningschef vid ett ministerium, eller motsvarande tjänster, likaså tjänsterna som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium överförs till ett annat ämbetsverk vid den tidpunkt då organisationsförändringen genomförs, om inte den tjänsteman som utnämns till en sådan tjänst har utnämns till en tjänst vid det nya ämbetsverket eller till någon annan tjänst innan förändringen genomförs.

Vid den tidpunkt då omorganiseringen genomförs ändras benämningen på den tjänst som överförs och uppgifterna som hör till tjänsten till en tjänst vid det mottagande ämbetsverket. Befogenhet att ändra en ovan avsedd tjänst och de uppgifter som hör till den har det ministerium där den tjänsteman som utnämns till tjänsten arbetar före överföringen, eller det ministerium vars förvaltningsområde det ämbetsverk hör till där tjänstemannen arbetar före överföringen.

5 c §

Om de uppgifter som hör till en tjänst ändras väsentligt i samband med en omstrukturering och en ny tjänst inrättas i stället för den tidigare tjänsten, kan den nya tjänsten första gången tillsättas utan att den förklaras ledig, om man till tjänsten utnämner en tjänsteman som utnämns till en tjänst vid det ämbetsverk som omstruktureras.

Nya tjänster som kanslichef, statssekreterare som kanslichef, understatssekreterare eller avdelningschef vid ett ministerium, eller motsvarande tjänster, likaså tjänsterna som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium ska dock alltid tillsättas genom ett offentligt anmälningsförfarande, om inte något annat föreskrivs särskilt.

5 d §

Vad som bestäms i 5 a–5 c § gäller inte vid interna organisationsförändringar inom ett ämbetsverk eller vid andra omstruktureringar inom ämbetsverket.

Överlåtelse av rörelse

5 e §

Med överlåtelse av arbetsgivarens rörelse avses överlåtelse av en funktionell del av den statliga verksamheten till en annan arbetsgi-

vare, om den del som överläts förblir oförändrad eller likartad efter överlåtelsen.

Överlåtelser kan göras till privaträttsliga sammanslutningar, stiftelser, kommuner, samkommuner eller offentligrättsliga inrättningar. Tjänstemännen övergår i förvärvarens tjänst till anställning i arbetsavtalsförhållande, eller om förvärvaren så bestämmer, till anställning i tjänsteförhållande.

5 f §

Vid sådan överlåtelse som avses i 5 e § 1 mom. övergår de rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning av de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen på förvärvaren. Vad som i 5 e § och i detta moment föreskrivs om övergång av rättigheter och skyldigheter gäller dock inte de rättigheter och skyldigheter som uttryckligen följer av ett tjänsteförhållande och som inte är utmärkande för ett arbetsavtalsförhållande.

Överlåtaren och förvärvaren ansvarar solidariskt för en lönefordran eller en fordran av annat slag som följer av ett tjänsteförhållande, om fordran har förfallit till betalning före överlåtelsen. Överlåtaren är dock ansvarig gentemot förvärvaren för en fordran som förfallit till betalning före överlåtelsen, om inte något annat har avtalats.

Förvärvaren är skyldig att iaktta det tjänstetekniskavtal som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen så som bestäms i 5 § i lagen om kollektivavtal (436/1946).

29 a §

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

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

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

32 §

Om en tjänsteman har sagts upp av andra skäl än sådana som beror på tjänstemannen, och det ämbetsverk där tjänstemannen sagts upp inom 24 månader från utgången av uppsägningstiden behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter, ska ämbetsverket hos den lokala arbetskraftsmyndigheten ta reda på om tidigare tjänstemän söker arbete genom denna myndighets förmedling. Om så är fallet, är det i första hand dessa tidigare tjänstemän, vilka uppfyller behörighetsvillkoren, som arbetsgivaren ska erbjuda uppgifter eller tjänster där den utnämmande myndigheten inte är republikens president, stats-

rådets allmänna sammanträde, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. I sådana fall får tjänsterna besättas utan att de förklaras lediga.

Skyldigheten enligt 1 mom. gäller förvärvare enligt 5 e § under nio månader från utgången av uppsägningstiden, om överlåtaren har sagt upp en tjänsteman före tidpunkten för överlåtelsen.

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

Denna lag träder i kraft den 20 .

De tjänster som avses i den upphävda 2, 3 och 5 punkten i 4 § 2 mom. specificeras inte i statsbudgeten efter det att denna lag har trätt ikraft.

2.

Lag**om ändring av 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) 5 § 4 mom., sådant det lyder i lag 371/2005, som följer:

5 §

Finansministeriet fastställer avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för följande tjänster:

- 1) de arbetsgivartjänster som avses i 2 § 4 mom., om tjänsterna specificeras i statsbudgeten,
- 2) tjänsterna som avdelningschef vid ett ministerium samt motsvarande och högre tjänster vid ett ministerium,
- 3) sådana tjänster som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium

som till sin allmänna betydelse är jämförbara med de tjänster som avses i punkt 2; bestämmelser om vilka tjänster som inte kan anses vara jämförbara med de tjänster som avses i punkt 2 utfärdas genom förordning av statsrådet,

- 4) verkställande direktörerna vid statens afärsverk.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 28 oktober 2011

Republikens President

TARJA HALONEN

Förvaltnings- och kommunminister *Henna Virkkunen*

1.

Lag**om ändring av statstjänstemannalagen**

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

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

1 §

*Med **ämbetsverk** avses i denna lag statens ämbetsverk eller inrättningar som inrättats genom lag eller genom förordning av statsrådet.*

2 kap

2 kap.

Inrättande, överföring, indragning och ändring av tjänster**Tjänsteregleringar***Inrättande, indragning och ändring av tjänster*

4 §

4 §

Bestämmelser om inrättande, indragning och ändring av tjänster utfärdas genom förordning av statsrådet. Följande tjänster får inte inrättas eller dras in eller deras benämning ändras, om de inte har specificerats särskilt i statsbudgeten:

Bestämmelser om inrättande, indragning och ändring av tjänster utfärdas genom förordning av statsrådet. Följande tjänster får inte inrättas eller dras in eller deras benämning ändras, om de inte har specificerats särskilt i statsbudgeten:

2) tjänsterna som avdelningschef och biträdande avdelningschef vid ett ministerium samt motsvarande och högre tjänster vid ett ministerium,

(upphävs)

3) tjänsterna som statssekreterare och understatssekreterare inom utrikesförvaltningen samt tjänsterna som utrikesråd och motsva-

(upphävs)

rande tjänster som biståndsråd,

5) tjänsterna som chefer för under ett ministerium direkt lydande ämbetsverk med undantag för tjänster som föreskrivs genom förordning,

(upphävs)

Överföring av tjänster

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. En tjänst som statssekreterare vid ett ministerium, vilken specificeras i statsbudgeten, kan dock överföras till ett annat ministerium. När en tjänst överförs till ett annat ämbetsverk skall ett behövligt anslag överföras till dess förfogande så som bestäms i 7 a § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Om en tjänst inte är vakant kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke.

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

5 §

En tjänst får inom ett ämbetsverk överföras till en annan enhet än den enhet som tjänsten har inrättats vid, och en tjänst som inte specificeras i statsbudgeten får även överföras till ett annat ämbetsverk. Bestämmelser om överföring av behövligt anslag till ett annat ämbetsverk finns i 7 a § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Om en tjänst inte är vakant kan den överföras endast med tjänstemannens samtycke.

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

Omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen

5 a §

I samband med omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen överförs tjänsterna och förflyttas de tjänstemän som utnämnts till tjänsterna till samma ämbetsverk som uppgifterna överförs till.

Tjänstemän som utnämnts till ett tjänsteförhållande för viss tid övergår till anställning vid ämbetsverket för den tid tjänsteförhållandet varar.

I de situationer som avses i 1 och 2 mom. får tjänsten överföras utan det samtycke från tjänstemannen som avses i 5 §, om tjänsten överförs inom eller till tjänstemannens pendlingsregion. Med pendlingsregion avses ett

område enligt 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

På tjänstemännens anställningsvillkor tillämpas vad som bestäms om villkoren i tjänstekollektivavtalen eller i lag.

5 b §

Tjänsterna som kanslichef, statssekreterare som kanslichef, understatssekreterare eller avdelningschef vid ett ministerium, eller motsvarande tjänster, likaså tjänsterna som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium överförs till ett annat ämbetsverk vid den tidpunkt då organisationsförändringen genomförs, om inte den tjänsteman som utnämnts till en sådan tjänst har utnämnts till en tjänst vid det nya ämbetsverket eller till någon annan tjänst innan förändringen genomförs.

Vid den tidpunkt då omorganiseringen genomförs ändras benämningen på den tjänst som överförs och uppgifterna som hör till tjänsten till en tjänst vid det mottagande ämbetsverket. Befogenhet att ändra en ovan avsedd tjänst och de uppgifter som hör till den har det ministerium där den tjänsteman som utnämnts till tjänsten arbetar före överföringen, eller det ministerium vars förvaltningsområde det ämbetsverk hör till där tjänstemannen arbetar före överföringen.

5 c §

Om de uppgifter som hör till en tjänst ändras väsentligt i samband med en omstrukturering och en ny tjänst inrättas i stället för den tidigare tjänsten, kan den nya tjänsten första gången tillsättas utan att den förklaras ledig, om man till tjänsten utnämner en tjänsteman som utnämnts till en tjänst vid det ämbetsverk som omstruktureras.

Nya tjänster som kanslichef, statssekreterare som kanslichef, understatssekreterare eller avdelningschef vid ett ministerium, eller motsvarande tjänster, likaså tjänsterna som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium ska dock alltid tillsättas genom ett offentligt anmälningsförfarande, om inte något annat föreskrivs särskilt.

5 d §

Vad som bestäms i 5 a–5 c § gäller inte vid interna organisationsförändringar inom ett

ämbetsverk eller vid andra omstruktureringar inom ämbetsverket.

Överlåtelse av rörelse

5 e §

Med överlåtelse av arbetsgivarens rörelse avses överlåtelse av en funktionell del av den statliga verksamheten till en annan arbetsgivare, om den del som överläts förblir oförändrad eller likartad efter överlåtelsen.

Överlåtelser kan göras till privaträttsliga sammanslutningar, stiftelser, kommuner, samkommuner eller offentligrättsliga inrättningar. Tjänstemännen övergår i förvärvarens tjänst till anställning i arbetsavtalsförhållande, eller om förvärvaren så bestämmer, till anställning i tjänsteförhållande.

5 f §

Vid sådan överlåtelse som avses i 5 e § 1 mom. övergår de rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning av de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen på förvärvaren. Vad som i 5 e § och i detta moment föreskrivs om övergång av rättigheter och skyldigheter gäller dock inte de rättigheter och skyldigheter som uttryckligen följer av ett tjänsteförhållande och som inte är utmärkande för ett arbetsavtalsförhållande.

Överlåtaren och förvärvaren ansvarar solidariskt för en lönefordran eller en fordran av annat slag som följer av ett tjänsteförhållande, om fordran har förfallit till betalning före överlåtelsen. Överlåtaren är dock ansvarig gentemot förvärvaren för en fordran som förfallit till betalning före överlåtelsen, om inte något annat har avtalats.

Förvärvaren är skyldig att iaktta det tjänstekollektivavtal som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen så som bestäms i 5 § i lagen om kollektivavtal (436/1946).

29 a §

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

När staten överläter en rörelse på det sätt som föreskrivs i 5 e § får en tjänsteman utan att iaktta den uppsägningstid som annars ska

tillämpas i hans eller hennes tjänsteförhållande och oberoende av tjänsteförhållandets längd säga upp tjänsteförhållandet så att det upphör på dagen för överlåtelsen, om arbetsgivaren eller den nya innehavaren av rörelsen har underrättat arbetstagaren om överlåtelsen senast en månad före dagen för överlåtelsen. Om tjänstemannen har underrättats om överlåtelsen senare, får han eller hon säga upp sitt anställningsförhållande så att det upphör på dagen för överlåtelsen eller senare, dock senast inom en månad från underrättelsen.

32 §

När en tjänsteman har sagts upp av andra skäl än sådana som beror på tjänstemannen, och det ämbetsverk, där tjänstemannen sagts upp, inom 24 månader från utgången av uppsägningstiden behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter, skall ämbetsverket hos den lokala arbetskraftsmyndigheten ta reda på om tidigare tjänstemän söker arbete genom denna myndighets förmedling och, om så är fallet, i första hand erbjuda dessa tidigare tjänstemän som uppfyller behörighetsvillkoren en uppgift eller en tjänst, i fråga om vilken den utnämmande myndigheten är någon annan än republikens president, statsrådets allmänna sammanträde, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Tjänsten får härvid besättas utan att den förklaras ledig.

Ett ämbetsverk som uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar den skyldighet som nämns i 1 mom. skall ersätta tjänstemannen den skada som härigenom uppkommit.

32 §

Om en tjänsteman har sagts upp av andra skäl än sådana som beror på tjänstemannen, och det ämbetsverk där tjänstemannen sagts upp inom 24 månader från utgången av uppsägningstiden behöver arbetskraft för samma eller liknande uppgifter, ska ämbetsverket hos den lokala arbetskraftsmyndigheten ta reda på om tidigare tjänstemän söker arbete genom denna myndighets förmedling. Om så är fallet, är det i första hand dessa tidigare tjänstemän, vilka uppfyller behörighetsvillkoren, som arbetsgivaren ska erbjuda uppgifter eller tjänster där den utnämmande myndigheten inte är republikens president, statsrådets allmänna sammanträde, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. I sådana fall får tjänsterna besättas utan att de förklaras lediga.

Skyldigheten enligt 1 mom. gäller förvärvare enligt 5 e § under nio månader från utgången av uppsägningstiden, om överlåtaren har sagt upp en tjänsteman före tidpunkten för överlåtelsen.

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

Denna lag träder i kraft den 20 .

De tjänster som avses i den upphävda 2, 3 och 5 punkten i 4 § 2 mom. specificeras inte i statsbudgeten efter det att denna lag har trätt ikraft.

2.

Lag**om ändring av 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) 5 § 4 mom., sådant det lyder i lag 371/2005, som följer:

Gällande lydelse

5 §

Finansministeriet fastställer avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för de arbetsgivartjänstemän som avses i 2 § 4 mom. när det är fråga om tjänster som specificeras i statsbudgeten samt bestämmer anställningsvillkoren för verkställande direktörerna vid statens affärsverk.

Föreslagen lydelse

5 §

Finansministeriet fastställer avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för följande tjänster:

1) de arbetsgivartjänster som avses i 2 § 4 mom., om tjänsterna specificeras i statsbudgeten,

2) tjänsterna som avdelningschef vid ett ministerium samt motsvarande och högre tjänster vid ett ministerium,

3) sådana tjänster som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium som till sin allmänna betydelse är jämförbara med de tjänster som avses i punkt 2; bestämmelser om vilka tjänster som inte kan anses vara jämförbara med de tjänster som avses i punkt 2 utfärdas genom förordning av statsrådet,

4) verkställande direktörerna vid statens affärsverk.

Denna lag träder i kraft den 20 .