Utlåtande GrUU 35/2016 rd– RP 90/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (RP 90/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Miska Lautiainen, finansministeriet
- professor Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att statstjänstemannalagen ändras.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen förslaget dels i relation till vars och ens rätt enligt 18 § i grundlagen att skaffa sig försörjning genom arbete, yrke eller näring som var och en väljer fritt, dels i relation till rättssäkerheten enligt 21 § i grundlagen. Vidare uppmärksammas 80 § 1 mom. i grundlagen, där det sägs att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänna synpunkter

Statstjänstemannalagen föreslås få en bestämmelse om möjlighet att avtala (karensavtal) om en tidsfrist när en tjänsteman har inskränkt rätt att övergå till ett annat anställningsförhållande eller ett annat uppdrag utanför statsförvaltningen eller att börja utöva en näring eller ett yrke eller annan verksamhet som jämställs med förvärvsarbete. En myndighet ska ha rätt att ställa karensavtal som villkor för att bli utnämnd till en tjänst eller ett tjänsteförhållande eller för att övergå till en ny anställning. Inskränkningen får gälla högst tolv månader efter att ett anställningsförhållande har upphört och under den tiden får tjänstemannen en ersättning motsvarande lön. Avtalet får innehålla en bestämmelse om avtalsböter som får vara högst dubbelt så stora som ersättningen. Under och efter tjänsteförhållandet ska en tjänsteman under en frist motsvarande karenstiden i karensavtalet vara skyldig att anmäla om han eller hon övergår till ett annat anställningsförhållande eller en annan arbetsuppgift eller börjar utöva näring eller yrke eller någon annan verksamhet. Karensavtalet ska emellertid inte vara bindande för en tjänsteman om anställningsförhållandet upphör av orsaker som beror på arbetsgivaren.

Bestämmelsen har betydelse med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 1 mom. har var och en rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. I grundlagens 80 § 1 mom. står att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter måste utfärdas genom lag. Bestämmelsen gäller också rättigheter och skyldigheter för tjänstemän (RP 1/1998 rd, se också GrUU 20/2003 rd och GrUU 3/2000 rd).

I 44 a § 2 mom. föreskrivs det att ingående av ett karensavtal förutsätter att personen i sin tjänst, uppgift eller ställning har tillgång till information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser som i övrigt begränsar offentligheten och som på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i ett nytt anställningsförhållande eller en ny verksamhet för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon. Syftet är att reglera praxis när tjänstemän, särskilt högre tjänstemän och exempelvis tjänstemän som handlägger mycket viktiga tjänste- eller affärshemligheter eller känsliga uppgifter om personer eller företag, byter arbetsgivare eller arbetsuppgifter. Bestämmelserna kompletterar lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Med karensbestämmelserna skyddas allmänintresset. Samtidigt är syftet att stärka förtroendet för att myndigheterna är oberoende i sin verksamhet, vilket är ett viktigt element i skyddet för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. Tanken är också att motverka korruption vid den här typen av anställningsbyten. Grundlagsutskottet menar att regeringen anför godtagbara skäl för ändringarna (se också GrUU 41/2000 rd).

Förslaget gäller uteslutande statliga tjänstemän. Det vore befogat att utvidga tillämpningsområdet med liknande inskränkningar som i 44 a § till alla som är anställda i tjänsteförhållande och därmed också samordna bestämmelserna om tjänsteförhållanden för kommunala tjänsteinnehavare. Vidare bör regeringen utreda om bestämmelserna också kan utsträckas till ministrar, men så att bestämmelserna beaktar utnämningsförfarande och konstitutionella särdrag.

Näringsfrihet och rätt till arbete

Till följd av 18 och 80 § i grundlagen måste bestämmelser om de förpliktelser och begränsningar som ingår i ett karensavtal regleras i lag. Enligt utskottet är rättigheter och skyldigheter för statstjänstemän reglerade i lag på ett fullgott sätt i förslaget. Restriktionerna i de rättigheter som skyddas i 18 § i grundlagen uppfyller i allt väsentligt kravet på exakt avgränsning och tydlighet.

Enligt 44 a § 2 mom. är ett karensavtal ett krav för att en statstjänsteman ska kunna utnämnas eller byta till en ny anställning i de fall som avses i momentet. I motiven till förslaget påpekar regeringen att en myndighet inom ramen för arbetsledningsrätten ensidigt kan ändra en tjänstemans arbetsuppgifter så att de gäller de uppgifter som avses i 44 a § 2 mom. I detta fall bryter en tjänsteman enligt motiven (s. 24) inte mot sin tjänsteplikt genom att bara vägra ingå ett karensavtal och tjänstemannen kan inte bli föremål för åtgärder som kan tolkas som straff bara för att han eller hon vägrar ingå karensavtal. Det är emellertid oklart hur detta är relaterat till uppsägning eftersom uppsägning på individuella grunder inte kan tolkas som straff. Det är enligt utskottet också en tolkningsfråga om vägran kan motivera uppsägning med hänvisning till produktionsmässiga och ekonomiska grunder när en tjänstemans arbetsmängd minskar. Förvaltningsutskottet bör ta ställning till följderna av att vägra och i förekommande fall precisera bestämmelserna.

Grundlagsutskottet noterar också att 44 a § 1 mom. tillåter att en myndighet genom karensavtal ”villkorligt” kan inskränka en tjänstemans rättigheter. Propositionen är inte helt tydlig med vad som avses med den villkorade bestämmelsen. Enligt vad utskottet erfar är tanken att understryka att villkoret om en karenstid enligt 44 a § 4 mom. utlöses bara om myndigheten bedömer att förflyttning av en tjänsteman är en situation som avses i 2 mom. Förvaltningsutskottet bör ta ställning till om den villkorade bestämmelsen behövs eller om formuleringen bör preciseras för att stämma överens med sitt syfte. Det betyder att den villkorade formuleringen åtminstone inte kan tolkas som att det handlar om en villkorsbefogenhet som tillåter att en myndighet i ett karensavtal har rätt att ålägga en tjänsteman andra skyldigheter eller restriktioner än de som är förankrade i lag.

Karensförfarandet är en inskränkning i en tjänstemans rätt att enligt 18 § 1 mom. i grundlagen skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Följaktligen måste begränsningarna uppfylla proportionalitetskravet (se t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 2 och de utlåtanden som nämns där). Tidsmässigt harmonierar begränsningen i lagförslaget med proportionalitetskravet och tjänstemannen får en ersättning motsvarande lön under karenstiden. Karensavtalet är inte bindande för tjänstemannen om tjänsteförhållandet har avslutats av skäl som beror på myndigheten. Det är angeläget att karensbegränsningen bara är tillåten i situationer enligt 44 a § 2 mom. som i och för sig är relaterade till begränsningssyften som bedömts vara godtagbara. Tillämpning i kombination med 6 § om grunderna för god förvaltning i förvaltningslagen hindrar att bestämmelsen tillämpas schablonmässigt exempelvis på alla tjänstemän som arbetar med databehandling, eftersom bestämmelsen i förvaltningslagen vanligen kräver att myndigheterna utövar sina befogenheter uteslutande för enligt lag godtagbara syften. Med denna tolkning är lagförslaget inget konstitutionellt problem.

Ändringssökande

I förslaget utsträcks tillämpningsområdet för systemet med besvärstillstånd till de fall som kan överklagas på grundval av 57 § i statstjänstemannalagen. Utskottet menar att detta inte är något problem i konstitutionellt hänseende (se GrUU 55/2014 rd, s. 3—5 och de utlåtanden som nämns där). På grund av kravet på likabehandling bör systemet med besvärstillstånd utsträckas också till myndighetens rätt att enligt 57 § 2 mom. överklaga ett beslut av förvaltningsdomstolen i ett besvärsärende till högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt propositionen ska statstjänstemannalagen fortfarande innehålla ett förbud mot att överklaga tjänsteutnämningar. I bedömningen av den tjänstemannarättsliga regleringen har utskottet föreslagit att rätten att överklaga också ska kunna utsträckas till beslut om utnämning till tjänst eller tjänsteförhållande (GrUU 18/2011 rd, GrUU 51/2010 rd). I betänkandet om lagen om riksdagens tjänstemän (GrUB 6/2015 rd) upprepade utskottet sin tidigare ståndpunkt. I ett uttalande förutsätter riksdagen att regeringen skyndsamt bereder en proposition om en ändring av statstjänstemannalagen. Finansministeriet har inlett beredning av tjänstemannalagen precis som riksdagen har förutsatt.

Grundlagsutskottet understryker än en gång att lagberedningen ska beakta kraven i 121 § i grundlagen och utifrån principerna för god lagberedning utreda konsekvenserna av besvärsrätten i ett brett perspektiv. Enligt uppgifter till utskottet är regeringen inställd på att lämna propositionen till riksdagen i slutet av höstsessionen 2016. Det är viktigt att lagen bereds grundligt eftersom projektet har stor betydelse för hela statsförvaltningen. Utskottet menar att ändringen bör införas på ett sätt som beaktar särdragen i olika typer av utnämningar (se närmare GrUU 25/2016 rd).

Övrigt

Lagförslaget kan sannolikt leda till att en pensionerad tjänsteman utöver pension kan få en ersättning motsvarande lön, om han eller hon som pensionär exempelvis inleder näringsverksamhet eller yrkesutövning som är av betydelse med avseende på bestämmelserna. Det är också oklart hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till ersättning motsvarande lön enligt 28 § 1 mom. Förvaltningsutskottet bör överväga att komplettera bestämmelserna i det avseendet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 21.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst

medlem Simon Elo saf (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.