

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att kommunallagen utökas med bestämmelser som får den att motsvara Finlands nya grundlag. De bestämmelser i tjänstestadgan som gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall enligt förslaget tas in i lag utan att sakinnehållet ändras. Dessa bestämmelser i tjänstestadgan gäller allmän tjänsteutövningsskyldighet, förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst, begränsningar i fråga om boningsort samt skyldighet att bo i tjänstebostad. Dessutom föreslås att bemyndigandet i fråga om de ärenden som får be-

stämmas genom tjänstestadga preciseras på det sätt som förutsätts i grundlagen. Bestämmelserna kan gälla bisyssla, skyldigheten att utföra mertids-, övertids-, söndags-, kvälls- och nattarbete och att vara i beredskap, särskild preskriptionstid för förmåner grundade på tjänsteförhållandet och anställningsintyg samt vissa tekniska detaljer som inte inkluderar provningsrätt.

Lagen avses träda i kraft samtidigt med Finlands grundlag, den 1 mars 2000.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

I 44 § kommunallagen (365/1995) bestäms om personalens ställning. Enligt paragrafen står de som är anställda hos kommunen i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Med tjänsteförhållande avses ett offentligt anställningsförhållande där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren utför arbetet. Tjänster inrättas för kommunens myndighetsuppgifter. Angående arbetsavtalsförhållande gäller vad som stadgas särskilt.

Beslut om inrättande och indragning av tjänster fattas av fullmäktige eller något annat kommunalt organ som anges i en instruktion. Enligt 45 § meddelas behövliga bestämmelser om villkoren för tjänsteinnehavarnas anställningsförhållande, utöver gällande stadganden och tjänstekollektivavtal, i tjänstestadgan. I tjänstestadgan meddelas också allmänna bestämmelser om anställning av tjänsteinnehavare, bestämmelser om skriftlig varning till tjänsteinnehavare som handlar i strid med sina tjänsteplikter eller försummar dem samt bestämmelser om be-

handlingen av tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löne- och andra förmåner. I kommunallagen bestäms dessutom om personalens ställning när det gäller utlänningars behörighet (46 §), felaktigt förfarande i tjänsteutövning och avstängning från tjänsteutövningen (47 §), samarbetsförfarande (48 §) och kollektivavtal samt pensionsskydd (49 §).

Enligt lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970) gäller angående villkoren i tjänsteinnehavares anställningsförhållande utan hinder av lag det som genom tjänstekollektivavtal bestäms om dessa villkor. En tjänsteinnehavare åtnjuter likväl minst sådana förmåner att sämre villkor för tjänsteinnehavarens vidkommande inte får avtalas enligt någon annan lag. I 2 § 2 mom. avgränsas vad som inte hänförs till villkor i anställningsförhållandet (anställningsvillkor), och i 3 mom. bestäms vilka anställningsvillkor avtal inte får ingås om. Till anställningsvillkor hänförs inte grunderna för ämbetsverks och inrättningsorganisation eller annan reglering inom tjänsteapparaten, inrättande eller indragning av tjänster, myn-

digheters åligganden eller inre arbetsfördelning, arbetsledningen, arbetsmetoderna och uppkomsten av tjänsteförhållanden eller därmed jämförbara anställningsförhållanden eller deras upphörande, med undantag av uppsägningstider och uppsägningsgrunder. Tjänstekollektivavtal får inte ingås om behörighetsvillkoren för tjänster eller om tjänsteinnehavarnas skyldigheter eller disciplin, om pensioner, familjepensioner eller andra med dem jämförbara förmåner, hyran för tjänstebostäder eller användning av annan egendom som tillhör en kommun eller en samkommun, med undantag för arbetsrum och arbetsredskap för dem som har uppgifter vilka gäller samarbetet mellan arbetsgivare och tjänsteinnehavare, om de frågor i vilka överenskommelse inte kan träffas för arbetstagarnas del genom arbetskollektivavtal, och inte heller om utvidgning av lagstadgade grunder för uppsägning av ett tjänsteförhållande.

I lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (484/1996) bestäms om de villkor i anknytning till anställningstryggheten som enligt 15 § 3 mom. regeringsformen (969/1995) skall anges i lag. Enligt denna bestämmelse får ingen avskedas från sitt arbete utan laga skäl.

I 40 kap. strafflagen bestäms om tjänstebrott och brott som begås av offentligt anställda arbetstagare. Dessa bestämmelser reviderades genom en lag från 1989 (792/1989). Kapitlets 10 § innehåller en allmän kriminalisering av brott mot tjänsteplikten. Om en tjänsteman vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än de som nämns i kapitlets 1 – 7 §, bryter mot eller underlåter att uppfylla sin tjänsteplikt enligt stadganden eller föreskrifter som skall iaktas vid tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, skall han dömas för brott mot tjänsteplikt. I kapitlets 11 § kriminaliseras brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Enligt 80 § 1 mom. i den nya grundlagen (731/1999) kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Enligt paragra-

fens 2 mom. kan även andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande skall vara exakt avgränsat.

Grundlagens 80 § ställer kravet att alla bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter måste utfärdas genom lag. Kravet skall enligt propositionen (RP 1/1998) också täcka grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning. Den som utfärdar förordning kan emellertid genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om sådant som är av mindre betydelse för individens rättigheter och skyldigheter.

Genom en tjänstestadga enligt 45 § kommunallagen kan inte längre utfärdas bestämmelser om grunderna för tjänsteinnehavares rättsliga ställning. De bestämmelser i tjänstestadgan som har en tydlig koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna skall överföras till lagnivå. De bestämmelser om tjänsteinnehavares rättigheter och skyldigheter som hittills har funnits i tjänstestadgan föreslås bli inskrivna i lag på så sätt att kommunallagen utökas med en bestämmelse om förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst samt bestämmelser om bostadsort och tjänstebostad. I lagen föreslås dessutom en allmän bestämmelse om tjänsteutövningsskyldighet, som också den har funnits i tjänstestadgan.

Föreskriften i kommunallagen om de ärenden som kan bestämmas genom tjänstestadga föreslås bli ändrad på så sätt att tjänsteinnehavares bisyssla och skyldighet att utföra mertids-, övertids-, söndags-, kvälls- och nattarbete och att vara i beredskap kan bestämmas genom tjänstestadga. Dessa frågor utgör en precisering av tjänsteutövningsskyldigheten. Övriga ärenden som kan bestämmas genom tjänstestadga är vidare allmänna bestämmelser om anställning av tjänsteinnehavare, bestämmelser om skriftlig varning till tjänsteinnehavare som handlar i strid med sina tjänsteplikter eller försummar dem samt bestämmelser om preskriptionstiden för tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löneförmåner eller andra förmåner samt om anställningsintyg.

I sak motsvarar de föreslagna bestämmelserna tjänstestadgan. Genom tjänstestadgan går det enligt förslaget också att utfärda så-

dana föreskrifter av ordningskaraktär som gäller rättigheter och skyldigheter och som också för närvarande finns i tjänstestadgan.

2. Propositionens verkningar

Genom propositionen fås kommunallagens bestämmelser om grunderna för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning att motsvara den nya grundlagen vad författningsnivån beträffar. Tjänstestadgans tillämpningsområde krymper i motsvarande grad. I sak ändras grunderna för tjänsteinnehavarnas rättigheter eller skyldigheter inte. Propositionen har inte heller några ekonomiska verkningar.

3. Beredningen av propositionen

Lagförslaget har beretts som tjänsteupdrag. Utkastet har varit på remiss hos justitieministeriet, arbetsministeriet, Finlands Kommunförbund och de kommunala arbetsmarknadsparterna. De anmärkningar som framfördes i utlåtandena har i mån av möjlighet beaktats vid den fortsatta beredningen, och ytterligare utlåtanden om utkastet har inhämtats hos Kommunförbundet och de kommunala arbetsmarknadsparterna. Om utkastet har också begärts ett sakkunnigutlåtande, som har beaktats vid den fortsatta beredningen.

När det gäller justitieministeriets anmärkning att utkastet till proposition inte är tillräckligt och att tjänstestadgan också innehåller andra sådana bestämmelser om grunderna för tjänstemäns rättigheter och skyldigheter som enligt grundlagen hör till området för lag samt huvudavtalsorganisationernas anmärkning att revideringen inte är tillräcklig och att den bör utsträckas till att gälla

också de övriga bestämmelserna om grunderna för tjänsteinnehavares rättsliga ställning, bör det påpekas att det med tanke på tidpunkten för den nya grundlagens ikraftträdande ännu inte har varit möjligt att bereda någon mer omfattande revidering.

4. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Om kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning och i synnerhet om grunderna för tjänsteinnehavares skyldigheter har med stöd av kommunallagen bestämts i en tjänstestadga, som utfärdas av kommunfullmäktige och det organ som utövar beslutanderätten i en samkommun. Eftersom det enligt 80 § 1 mom. i den nya grundlagen genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, är det för undvikande av juridisk osäkerhet nödvändigt att de bestämmelser i tjänstestadgan som har en tydlig koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna överförs till lagnivå. Tjänsteinnehavarnas anställningsvillkor och i synnerhet således tjänsteinnehavarnas rättigheter regleras genom tjänstekollektivavtal. Frågan i vilken utsträckning grunderna för kommunala tjänsteinnehavares rättigheter och skyldigheter som helhet skall regleras i lag är ett nytt och omfattande komplex att utreda. Beredningen kan inte göras på så kort tid att de nya bestämmelserna skulle kunna träda i kraft samtidigt med grundlagen. Eftersom en revidering av arbetsavtalslagstiftningen å andra sidan länge har varit på gång och den sannolikt också kommer att påverka regleringen av kommunala tjänsteinnehavares ställning, skjuts totalreformen upp till en senare tidpunkt.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

44 a §. *Tjänsteutövningsskyldighet*. I paragrafen föreslås en motsvarande allmän bestämmelse som den som hittills har funnits i tjänstestadgan. En viktig fråga när det gäller tjänsteförhållandets innehåll är tjänsteinnehavarens skyldighet att utföra uppgifter som hör till tjänsten. Trots att det ingår i den kommunala självstyrelsen att besluta om

tjänsterna och de uppgifter som ingår i dem, är det med tanke på de aspekter som utgör motivering till bestämmelsen om området för lag i 80 § 1 mom. i grundlagen motiverat att anse att tjänsteutövningsskyldigheten på det sätt som nämns i den allmänna motiveringen inkluderas i grunderna för tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Tjänsteutövningsskyldigheten omfattar de uppgifter som hör till tjänsten samt iakttagandet av

bestämmelser om arbetsledning och övervakning.

Tjänsteutövningsskyldigheten skall fullföljas objektivt enligt allmänna förvaltningsprinciper, och tjänsteinnehavaren skall uppträda på det sätt hans ställning förutsätter.

44 b §. *Förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst.* Till grunderna för en tjänsteinnehavares skyldigheter hör att övergå till en annan tjänst, och därför föreslås bestämmelsen bli flyttad till lag från tjänstestadgan. Skyldigheten ändras inte. Bestämmelserna har inte utgjort någon förpliktelse att förflytta tjänstemän från en tjänst till en annan, utan de möjliggör en förflyttning i situationer då den kommunala myndigheten finner en förflyttning ändamålsenlig i de fall som nämns i bestämmelsen. I regel undviks förflyttningar som sker mot tjänsteinnehavarens vilja. I vissa fall krävs tjänsteinnehavarens samtycke till en förflyttning.

44 c §. *Boningsort.* I bestämmelsen föreslås en begränsning i fråga om boningsorten. En tjänsteinnehavare är fortfarande skyldig att bo så nära sitt tjänsteutövningsställe att skötseln av tjänsteuppgifterna inte blir lidande på grund av avståndet till bostaden. Som exempel på begränsning av denna grundläggande rättighet kan nämnas en tjänsteinnehavares skyldighet att vara i beredskap. Då kan boningsorten inte ligga så långt borta att själva idén med beredskapen går förlorad.

44 d §. *Tjänstebostad och annan obligatorisk naturaprestation.* Om en ändamålsenlig skötsel av tjänsten eller tjänsteuppgifterna kräver det, kan en tjänsteinnehavare åläggas att bo i en bestämd bostad, som kallas tjänstebostad. Under motsvarande förutsättningar kan en tjänsteinnehavare åläggas att ta emot också andra naturaprestationer. Tjänstebostäder används numera bara i undantagsfall. Andra naturaprestationer kan vara t.ex. deltagande i måltider i samband med skötseln av tjänsten.

45 §. *Tjänstestadga.* Paragrafens 2 mom.

föreslås bli preciserad med anledning av bestämmelserna om bemyndigande. Bestämmelser kan utfärdas i vissa ärenden där det anses föreligga särskild anledning på grund av att de bara preciserar tjänsteutövningsskyldigheten och regleringens betydelse i sak inte kräver bestämmelser i lag. Bestämmelserna om bisyssla preciserar tjänsteutövningsskyldigheten på så sätt att bisysslor som förutsätter att tjänstetid används inte kan skötas utan tillstånd och att innehavet av bisysslor som inverkar menligt på tjänsteinnehavarens skötsel av sina tjänsteuppgifter eller på myndighetens verksamhet i övrigt kan förbjudas. Ett förordnande att utföra mertids-, övertids-, söndags-, kvälls- och nattarbete samt att vara i beredskap kan ges också tjänsteinnehavare som inte omfattas av arbetstidslagen, om en korrekt skötsel av tjänsten kräver det. I tjänstestadgan kan också bestämmas om utfärdande av anställningsintyg. Detta behövs i synnerhet om matrikel inte förs.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft samtidigt med grundlagen, den 1 mars 2000.

3. Lagstiftningsordning

Eftersom grundlagen förutsätter att bestämmelser om grunderna för individens rättsliga ställning utfärdas genom lag och eftersom klausulen också täcker grunderna för tjänstemäns rättsliga ställning, kan denna proposition behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Då det likväl är fråga om tillämpningen av den nya grundlagen och i synnerhet om fastställandet av dess tillämpningsområde, bör det anses nödvändigt att anhålla om grundlagsutskottets utlåtande i frågan.

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

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 45 § 2 mom., sådant det lyder
delvis ändrat i lag 486/1996, och
fogas till lagen nya 44 a — 44 d § som följer:

44 a §

Tjänsteutövningsskyldighet

En tjänsteinnehavare skall sköta de uppgifter som hör till tjänsten på behörigt sätt, utan dröjsmål och med iakttagande av gällande lagstiftning och andra bestämmelser.

En tjänsteinnehavare skall undvika allt som strider mot objektivitet eller mot ett sådant förfarande som skäligen kan krävas av en tjänsteinnehavare i hans eller hennes ställning, eller som strider mot kommunens intressen.

44 b §

Förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst

En tjänsteinnehavare kan flyttas till en annan tjänst eller ett annat tjänsteförhållande, förutsatt att hans eller hennes ställning som ordinarie, tjänstförrättande eller tillfällig tjänsteinnehavare eller som innehavare av en tjänst som huvud- eller bisyssla inte ändras, om

1) det finns grundad anledning i anknytning till en omorganisering av verksamheten eller uppgifterna och tjänsteinnehavarens ordinarie lön inte sjunker eller tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till förflyttningen,

2) tjänsteinnehavarens arbetsförmåga är nedsatt så att han eller hon inte längre förmår sköta sina tjänsteuppgifter på behörigt sätt eller man genom förflyttningen kan förhindra att tjänsteinnehavarens arbetsförmåga blir nedsatt eller kan främja återställandet av tjänsteinnehavarens nedsatta arbetsförmåga, eller om

3) det finns något annat godtagbart skäl och tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till förflyttningen.

44 c §

Boningsort

En tjänsteinnehavare är skyldig att bo så nära sitt tjänsteutövningställe att skötseln av tjänsteuppgifterna inte blir lidande på grund av avståndet till bostaden.

44 d §

Tjänstebostad och annan obligatorisk naturaprestation

Om en ändamålsenlig skötsel av tjänsten eller tjänsteuppgifterna kräver det, kan en tjänsteinnehavare åläggas att bo i en bostad som kommunen äger eller besitter. Under motsvarande förutsättningar är tjänsteinnehavaren skyldig att ta emot också andra naturaprestationer.

45 §

Tjänstestadga

I tjänstestadgan meddelas också

1) allmänna bestämmelser om anställning av tjänsteinnehavare och om tjänsteinnehavarens bisysslor samt skyldighet att utföra mertids-, overtids-, söndags-, kvälls- och nattarbete och att vara i beredskap,

2) bestämmelser om skriftlig varning till tjänsteinnehavare som handlar i strid med sina tjänsteplikter eller försummar dem, samt

3) bestämmelser om behandlingen av

tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löne-
och andra förmåner samt om anställningsin-
tyg.

Denna lag träder i kraft den
2000.

Helsingfors den 4 februari 2000

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Region- och kommunminister *Martti Korhonen*

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut ändras i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 45 § 2 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lag 486/1996, och fogas till lagen nya 44 a — 44 d § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

44 a §

Tjänsteutövningsskyldighet

En tjänsteinnehavare skall sköta de uppgifter som hör till tjänsten på behörigt sätt, utan dröjsmål och med iakttagande av gällande lagstiftning och andra bestämmelser.

En tjänsteinnehavare skall undvika allt som strider mot objektivitet eller mot ett sådant förfarande som skäligen kan krävas av en tjänsteinnehavare i hans eller hennes ställning, eller som strider mot kommunens intressen.

44 b §

Förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst

En tjänsteinnehavare kan flyttas till en annan tjänst eller ett annat tjänsteförhållande, förutsatt att hans eller hennes ställning som ordinarie, tjänstförrättande eller tillfällig tjänsteinnehavare eller som innehavare av en tjänst som huvud- eller bisyssla inte ändras, om

1) det finns grundad anledning i anknytning till en omorganisering av verksamheten eller uppgifterna och tjänsteinnehavarens ordinarie lön inte sjunker eller tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till förflyttningen,

2) tjänsteinnehavarens arbetsförmåga är nedsatt så att han eller hon inte längre förmår sköta sina tjänsteuppgifter på behörigt sätt eller man genom förflyttningen kan förhindra att tjänsteinnehavarens arbetsförmåga blir nedsatt eller kan främja återställandet av tjänsteinnehavarens nedsatta arbetsförmåga, eller om

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3) det finns något annat godtagbart skäl och tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till förflyttningen.

44 c §

Boningsort

En tjänsteinnehavare är skyldig att bo så nära sitt tjänsteutövningsställe att skötseln av tjänsteuppgifterna inte blir lidande på grund av avståndet till bostaden.

44 d §

Tjänstebostad och annan obligatorisk naturaprestation

Om en ändamålsenlig skötsel av tjänsten eller tjänsteuppgifterna kräver det, kan en tjänsteinnehavare åläggas att bo i en bostad som kommunen äger eller besitter. Under motsvarande förutsättningar är tjänsteinnehavaren skyldig att ta emot också andra naturaprestationer.

45 §

Tjänstestadga

I tjänstestadgan meddelas också:

1) allmänna bestämmelser om anställning av tjänsteinnehavare,

1) allmänna bestämmelser om anställning av tjänsteinnehavare och om tjänsteinnehavares bisysslor samt skyldighet att utföra mertids-, övertids-, söndags-, kvälls- och nattarbete och att vara i beredskap,

2) bestämmelser om skriftlig varning till tjänsteinnehavare som handlar i strid med sina tjänsteplikter eller försummar dem, samt

3) bestämmelser om behandlingen av tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löne- och andra förmåner.

3) bestämmelser om behandlingen av tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löne- och andra förmåner samt om anställningsintyg.

Denna lag träder i kraft den _____ 2000.