

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att en ny lag om kommunala tjänsteinnehavare skall stiftas. Dessutom föreslås vissa ändringar i kommunallagens bestämmelser om personalen. Vid beredningen av propositionen har speciellt beaktats bestämmelserna i den nya grundlagen.

Den nya lagen om kommunala tjänsteinnehavare innehåller bestämmelser om sådana frågor som för närvarande ingår i lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet samt i 6 kap. kommunallagen. Dessutom föreslås sådana bestämmelser om tjänsteinnehavarens rättsliga ställning, som för närvarande fastställs i kommunala tjänstestadgor, men som borde bestämmas på lagnivå. Lagen skall ersätta lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet.

I kommunallagen skall fortsättningsvis ingå en allmän bestämmelse om kommunens personal, enligt vilken bestämmelse de som är anställda hos kommunen står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen, och bestämmelser för hur tjänster kan inrättas och indras. Även de särskilda bestämmelserna gällande kommundirektören skall fortsättningsvis ingå i kommunallagen.

Kommunalagen föreslås bli ändrad så att den bättre än för närvarande anger när en person anställs i tjänsteförhållande. Enligt förslaget skall uppgift, där den som handhar uppgiften utövar offentlig makt, skötas i tjänsteförhållande. Avsikten är inte att genom denna bestämmelse ingripa i bestämmelserna för att tillämpa tjänsteförhållanden som upp-

tas i speciallagstiftning.

I anslutning till ovan nämnda ändring av kommunallagen föreslås bestämmelser om på vilka grunder ett tjänsteförhållande kan ombildas till ett arbetsavtalsförhållande i det fall att arbetsuppgifterna inte gäller utövning av offentlig makt.

I anknytning till lagförslaget om kommunala tjänsteinnehavare föreslås att kommunallagens bestämmelse, som bl.a. bemyndigar kommunerna att utfärda tjänstestadgor, skall upphävas. I fortsättningen kan tjänstestadgan eller annan instruktion inte innehålla bestämmelser om tjänsteinnehavarens rättigheter och skyldigheter så som fallet är i detta nu.

Lagförslaget om tjänsteinnehavare upptar också vissa materiella reformer och specifikationer. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om hur principen om överlåtelse av rörelse skall tillämpas på tjänsteförhållande, tjänsteinnehavarens rätt till ersättning för inkomstbortfall på grund av lagstridig uppsägning eller permittering samt myndighetens skyldighet att följa grunderna för att tjänsteman avstängts från tjänsteutövningen och vid behov fatta ett nytt beslut. Lagförslaget innehåller också avvikande från gällande bestämmelser förslag om skyldighet för tjänsteinnehavaren att ersätta rättegångskostnader vid tvister i samband med att tjänsteförhållandet avslutats.

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

INNRHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNRHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	4
1. Inledning.....	4
2. Nuläget.....	4
2.1. Lagstiftning och praxis.....	4
Finlands grundlag.....	4
Vissa tjänstemannarättsliga principer och begrepp.....	6
Materiell lagstiftning som rör kommunens anställda	9
Kommunala tjänstestadgor	11
Den nya arbetsavtalslagen	11
Det kommunala avtalssystemet	11
Statstjänstemannalagstiftningen	12
Jämförelse av anställningsförhållandena	13
Praxis	13
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	14
Sverige	14
Tyskland	15
Holland	16
Norge.....	17
2.3. Bedömning av nuläget	17
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	17
3.1. Mål och medel	17
3.2. De viktigaste förslagen.....	18
4. Propositionens verkningar	20
4.1. Ekonomiska verkningar	20
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	20
4.3. Verkningar i fråga om olika befolkningsgruppers ställning.....	21
5. Beredningen av propositionen	21
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	21
Riksdagens uttalande och övriga ställningstaganden.....	21
Riksdagens justitieombudsmans framställning	22
Beredningen av propositionen.....	22
5.2. Remissutlåtanden.....	22
6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	23
6.1. Samband med andra propositioner.....	23
Lagstiftningsreformer som anknyter till propositionen.....	23

Lagstiftningsreformer som eventuellt kan inverka på riksdagsbehandlingen av propositionen.....	23
6.2. Samband med internationella överenskommelser och förpliktelser	24
DETALJMOTIVERING.....	25
1. Lagförslag.....	25
1.1. Lag om kommunala tjänsteinnehavare	25
1 kap. Allmänna bestämmelser	25
2 kap. Tjänsteförhållandets början.....	27
3 kap. Arbetsgivarens skyldigheter.....	36
4 kap. Tjänsteinnehavarens skyldigheter	40
5 kap. Förändringar i tjänsteförhållandet.....	43
6 kap. Tjänstledighet	47
7 kap. Permittering.....	49
8 kap. Avslutande av ett tjänsteförhållande.....	53
9 kap. Avstängning från tjänsteutövningen	66
10 kap. Ändringssökande.....	68
11 kap. Särskilda bestämmelser	71
12 kap. <i>Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser</i>	74
1.2. Lag om ändring av kommunallagen	74
2. Ikraftträdande.....	79
3. Lagstiftningsordning	79
LAGFÖRSLAGEN.....	82
om kommunala tjänsteinnehavare.....	82
om ändring av kommunallagen.....	96
BILAGA.....	98
PARALLELLTEXTER.....	98
om ändring av kommunallagen.....	98

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Regeringens proposition utgår från behovet att inordna den kommunala tjänsteinnehavarens rättsliga ställning i lagstiftningen på ett sätt som överensstämmer med grundlagen. I sitt svar på regeringens proposition om ändring av kommunallagen (RP 1/2000 rd) förutsatte riksdagen att regeringen utifrån en trepartsberedning med det snaraste lämnar en proposition med förslag till en lag lik statstjänstemannalagen om kommunala tjänsteinnehavares ställning, där regeringen med iakttagande av samma skrivsätt som i statstjänstemannalagen sammanför samtliga bestämmelser om den rättsliga ställningen för kommunala tjänsteinnehavare (RSv 46/2000 rd).

Enligt 80 § grundlagen skall genom lag dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Enligt denna bestämmelse hör även grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning till de frågor som bestäms genom lag.

En annan central utgångspunkt i grundlagen är den författningsrättsliga principen om tjänstemannaförvaltning, enligt vilken endast myndigheter och i myndigheternas namn lagligt utnämnda tjänstemän utövar den offentliga makten. På detta sätt kan lagenlighet, konformitet och objektivitet garanteras vid utövandet av den offentliga makten.

Kommunerna har ett brett arbetsfält. Kommunernas verksamhet är i huvudsak förenad med tjänster för den allmänna välfärden, där utövandet av den offentliga makten bildar en jämförelsevis smal sektor i förhållande till statens uppgifter. Kommunerna sköter emellertid uppgifter som kan innebära att ingripa i individens rättigheter och förmåner i avsevärd grad. Över huvud taget är de offentliga uppgifterna av sådan karaktär att de i synnerhet är riktade från förvaltningen utåt, vilket ställer speciella krav på reglerna för dem som handhar uppgifterna.

Kommunalförvaltningen har av hävd karakteriserats av att den på basis av det kom-

munala självstyret har reglerat tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning i kommunala tjänstestadgor, som juridiskt sett utgör av fullmäktige godkända, enligt kommunallagen upprättade instruktioner.

Ett utmärkande drag i den moderna kommunalförvaltningen är att av kommunernas och samkommunernas personal är cirka hälften anställda i tjänsteförhållande och hälften i arbetsavtalsförhållande. Denna fördelning har i stort sett förblivit densamma sedan mitten av 1990-talet.

När statstjänstemannalagen (750/1994) stiftades låg principen om tjänstemannaförvaltning som grund. Lagens syfte var att säkerställa att statens uppgifter sköts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som fyller alla krav på rättssäkerhet. I lagstiftningsarbetet beaktades dessutom den lag om arbetsavtal som då var gällande.

Under det senaste decenniet har det skett avsevärda omvälvningar i arbetslivet. Även Europeiska unionen har medfört nya krav på en reglering av arbetslivet, konsekvenserna av kraven utsträcker sig också till vissa delar till den offentliga sektorn. Nya behov och krav har inverkat på utvecklingen inom arbetsrätten på senaste tid, som exempel kan nämnas den nya arbetsavtalslagen som trädde i kraft sommaren 2001 (55/2001).

2. Nuläget

2.1. Lagstiftning och praxis

Finlands grundlag

Finlands nya grundlag som trädde i kraft från början av mars 2000 nämner i sin 80 § reglerna för att utfärda förordningar och delegera lagstiftningsmakten. Paragrafens 1 mom. innehåller en bestämmelse för hur rätten att utfärda förordningar utövas, men vissa saker har dock förbehållits att bestämmas genom lag. Enligt stadgandet skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor, som enligt grundlagen i övrigt hör

till området för lag. Motiveringen till bestämmelsen förutsätter att samtliga bestämmelser av vikt som inverkar på individens rättsliga ställning skall utfärdas genom lag. Enligt förarbetena för grundlagen skall individens rättigheter och skyldigheter i 80 § 1 mom. grundlagen uppfattas som ett övergripande begrepp, som enligt omnämmandet uttryckligen inbegriper grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd).

Enligt 80 § 2 mom. grundlagen kan även annan myndighet än den som utfärdat förordningen, dvs. statsrådet, republikens president eller ett ministerium, 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. De i denna bestämmelse uttalade principerna, som i första hand avser statliga myndigheter, gäller enligt förarbetena för grundlagsreformen även delegering av behörigheten att utfärda rättsnormer till kommunerna. Denna behörighet baserar sig i sista hand på kommunens självstyrelse och kommunens rätt att besluta om bl.a. kommunens tjänstestadga. Enligt bestämmelsen kan myndighet bemyndigas att utfärda rättsnormer endast genom lag, däremot inte genom förordning.

121 § grundlagen nämner vilka särdrag som utmärker kommunal självstyrelse. Enligt paragrafen skall kommunernas förvaltning bl.a. basera sig på självstyrelse för kommunens invånare och bestämmelserna om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om de uppgifter som åläggs kommunerna skall utfärdas genom lag. Paragrafen upptar ytterligare en bestämmelse om kommunernas beskattningsrätt. Enligt motiveringen kan uppgiften att anordna förvaltningen i detalj åläggas kommunerna.

Grundlagsutskottet har konstaterat i sitt utlåtande (GrUU 3/2000 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen beträffande kommunala tjänstestadgor att genom lag kan kommunerna tillföras behörighet att utfärda tjänstestadgor i något större omfattning än statliga myndigheter kan bemyndigas att utfärda rättsnormer enligt 80 § 2 mom. grundlagen. Den kommunala självstyrelsen utgör dock

ingen grund för en extensiv tolkning av kravet i 80 § 1 mom. grundlagen att föreskriva om individens rättigheter och skyldigheter genom lag. Grundlagsutskottet har som utgångspunkt att även bestämmelserna om grunderna för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning helt och hållet skall utfärdas genom lag. Tjänstestadgans roll kan endast bli att komplettera lagen.

124 § grundlagen stadgar om de förutsättningar, under vilka offentlig förvaltningsuppgift kan anförtros andra än myndigheterna. Bestämmelsens syfte är att inskränka möjligheten att lägga ut offentliga förvaltningsuppgifter på aktörer utanför den egentliga myndighetsapparaten. Enligt bestämmelsen kan offentlig förvaltningsuppgift överföras på annan än myndighet endast genom eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndighet. Enligt motiveringen hänvisas i detta sammanhang med offentlig förvaltningsuppgift till ett jämförelsevis brett spektrum av förvaltningsuppgifter, som omfattar exempelvis verkställigheten av lagar samt uppgifter i anslutning till beslutsfattande som rör privatpersoners och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och intressen. Begreppet offentlig förvaltningsuppgift behandlas längre fram i samband med avsnittet om tjänstemannarättsliga principer och begrepp. Enligt grundlagsutskottets ställningstagande är till den del ett sådant här förvaltningsuppdrag inom ramen för denna paragraf kan innebära utövning av offentlig makt särskilt viktigt att säkerställa att de som utövar makten är tjänstemän i den mening som avses i strafflagen (GrUB 10/1998 rd).

118 § grundlagen upptar bestämmelser om ansvaret för ämbetsåtgärder. Enligt dessa svarar tjänstemannen för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt. Föredraganden är ansvarig för vad som på hans föredragning har beslutats förutsatt att han inte har reserverat sig mot beslutet. I paragrafens 3 mom.

stadgas om det straffrättsliga och skades-
tåndsrettsliga ansvaret då någon handhar ett
offentligt uppdrag. Enligt bestämmelsen har
var och en som har lidit rättskränkning eller
skada till följd av en lagstridig åtgärd eller
försummelse av en tjänsteman eller någon
som sköter ett offentligt uppdrag, enligt vad
som närmare bestäms genom lag, rätt att yrka
att denne döms till straff samt kräva skades-
tånd av det offentliga samfundet eller av
tjänstemannen eller den som sköter det of-
fentliga uppdraget. Individens åtalsrätt är
alltså inte beroende av om uppgiften har
handhåfts av en tjänsteman eller någon utan-
för myndighetsapparaten.

Vissa tjänstemannarättsliga principer och be-
grepp

Laglighetsprincipen. Förvaltningen omfat-
tas av laglighetsprincipen, vars främsta upp-
gift anses vara att skydda den enskilda män-
niskan mot förvaltningens åtgörande. Laglig-
heten innebär för det första ett krav på myn-
digheterna att dessa noggrant iakttar lagen
och att förvaltningen skall vara normbunden
och för det andra ett krav på att den offentli-
ga förvaltningen alltid skall kunna basera sin
verksamhet på i lag preciserade bestämmel-
ser över sina befogenheter. Laglighetsprinci-
pen förutsätter dessutom tillräckliga garantier
för rättssäkerheten, som utgörs av den offentli-
ga tillsynen över verksamheten och den ens-
kildes möjlighet att få verksamhetens lag-
lighet prövad av ett rättstillämpande organ.
Laglighetsprincipen framgår bl.a. av be-
stämmelserna i 2 § 3 mom. och 10 kap. Fin-
lands grundlag om laglighetskontroll och
tjänstemannaansvar.

Tjänstemannaförvaltningsprincipen. Enligt
den statsförfattningsrättsliga tjänstemanna-
förvaltningsprincipen, som antogs under ti-
den den tidigare regeringsformen gällde, kan
offentlig makt i Finland utövas endast av
myndigheterna och i myndigheternas namn
bara av de tjänstemän som lagligen har ut-
nämnts till sina tjänster (exempelvis GrUU
4/1989 rd, 37/1992 rd, 1, 7 och 15/1994 rd).
Syftet med tjänstemannaförvaltningsprinci-
pen är att garantera att allt beslutsfattande
som gäller utövandet av offentlig makt är

lagbundet, enhetligt och objektivt. Principen
utgör emellertid inte något ovillkorligt hinder
för att överföra befogenheter för att utöva of-
fentlig makt på andra än tjänstemän. Härvid
förutsätts det dock att det utfärdas tillräckligt
detaljerade bestämmelser om hur uppgifterna
skall skötas och det förfaringsätt som skall
tillämpas, att rättssäkerhetsaspekterna beak-
tas och att de som sköter offentliga uppdrag
omfattas av straffrättsligt ansvar. Principen
kommer till uttryck i den nya grundlagens
124 §, i vilken det intagits bestämmelser för
när en offentlig förvaltningsuppgift kan an-
förtros andra än myndigheter. Dock kan upp-
gifter som innebär betydande utövning av of-
fentlig makt endast ges en myndighet.

Förvaltningsutskottet har behandlat grun-
derna för tjänstemannens särställning bl.a. i
sitt betänkande gällande statstjänstemannala-
gen (FvUB 5/1994 rd) och i sitt betänkande
om lagen om kommunala tjänsteinnehavares
anställningstrygghet (FvUB 10/1996 rd) samt
därefter bl.a. i sitt utlåtande med anledning
av regeringens proposition om ändring av
vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott
som har samband med dem (FvUU 2/2002
rd). Enligt utskottets åsikt hör de krav på
oavhängighet och opartiskhet som tjänste-
mannens rättsliga status bygger på i allt vä-
sentligt samman med utövning av offentlig
makt. En tjänsteman skall bl.a. se till att
medborgarna får de förmåner och rättigheter
som hör till dem. Tjänstemannens rätt att
kvarstå i tjänsten avser i många stycken att
bl.a. garantera att han är objektiv och oav-
hängig.

Utövning av offentlig makt. Begreppet of-
fentlig makt används såväl för en särskild typ
av verksamhet (exempelvis i 2 § 3 mom.
samt 119 och 124 § grundlagen) som för en
särskild typ av aktör (exempelvis bestämmel-
sena om grundläggande fri- och rättigheter i
2 kap. grundlagen). De viktigaste subjekten i
fråga om offentlig makt är staten samt kom-
munerna och samkommunerna jämte tjäns-
temän och beslutande organ.

Enligt 2 § 3 mom. grundlagen skall utö-
vningen av offentlig makt bygga på lag. Be-
stämelsen förutsätter att den som utövar of-
fentlig makt alltid skall ha en behörighets-
grund som i sista hand återgår på en av riks-
dagen stiftad lag. Enligt regeringens proposi-

tion kan området för offentlig maktutövning inte definieras på ett uttömmande sätt, utan det kan vid behov genom lagstiftning utvidgas eller inskränkas inom grundlagens gränser. Grundlagen innehåller flera garantier mot missbruk av offentlig makt. Av central betydelse i detta avseende är bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Utövningen av offentlig makt kan ha varierande betydelse inom olika rättsområden och i olika sammanhang. Enligt en vedertagen uppfattning inom juridiken kan man allmänt säga att en person utövar offentlig makt när han med stöd av lag ensidigt ger en befallning som förpliktar någon annan eller ensidigt beslutar om någon annans förmån, rättighet eller skyldighet. Likaledes stöder tillsynen över förvaltningen sig i sista hand på den offentliga makten.

Beredningen av eller åtgärderna för att verkställa ett förvaltningsbeslut kan, beroende på sakernas juridiska sammanhang, räknas som utövning av offentlig makt. Till denna del kan man också tala om indirekt utövning av offentlig makt. Härmed avses beredningens och verkställighetsåtgärdernas osjälvständiga ställning i förhållande till själva beslutsfattandet. Så kallad faktisk eller direkt utövning av offentlig makt blir det fråga om när någon med lagfästa befogenheter i sina uppgifter de facto ingriper i någon annans förmån eller rättighet. Sådana direkta kraftmedel används bl.a. i polisens eller de exekutiva myndigheternas åtgärder.

Karakteristiskt för den grundläggande faktorn för tjänsteansvar vid utövning av offentlig makt är att utövningen av offentlig makt ger uttryck för en funktion i samhället, med hjälp av vilken dess organ verkställer rättsordningen. Karakteristiskt för den som utövar offentlig makt under tjänsteansvar är att vederbörande förutom rätt att utöva offentlig makt även har skyldighet att vidta åtgärd som inbegriper offentlig makt.

Högsta domstolen har i det avgörande domstolen meddelat den 18 mars 2002 (HD:2002:21, Omr.) dragit upp riktlinjer på området för offentlig makt. I fallet var det fråga om huruvida aga i en privat barnskyddsinrättning var utövande av offentlig makt. Enligt motiveringen till avgörandet överförs inte kommunens befogenheter på

barnskyddsinrättningen i och med att ett omhändertaget barn placeras i vård utom hemmet vid en privat barnskyddsinrättning. Vid vård utom hemmet är det fråga om barnets dagliga omvårdnad och uppfostran. Barnskyddslagen ger barnskyddsinrättningens föreståndare rätt att i viss mån begränsa livsvillkoren för ett barn som placerats på inrättningen så, att det då begränsningarna bestäms är fråga om utövande av offentlig makt. Barnskyddsinrättningens föreståndare kan begränsa den rätt som ett barn som vårdas utom hemmet har att träffa sina föräldrar och andra barnet närstående personer samt att hålla kontakt med dem, för viss tid förbjuda barnet att avlägsna sig från inrättningens område eller på annat sätt begränsa barnets vistelse- och rörelsefrihet eller isolera honom från de övriga barnen. Barnskyddsinrättningen skall ta hand om rusmedel, tillbehör i anslutning till användningen av dem samt ämnen och föremål som äventyrar säkerheten som påträffas hos barnet. Genom beslut av barnskyddsinrättningens föreståndare kan barnet utsättas för kroppsvisitation och post eller försändelse till barnet kan med föreståndarens tillstånd granskas. Högsta domstolen ansåg att tillgripandet av ovan nämnda befogenheter är sådan utövning av offentlig makt som anförtrots barnskyddsinrättningens föreståndare. Merparten av den dagliga omsorg och uppfostran som ges ett barn som placerats i vård utom hemmet, inklusive disciplinära åtgärder mot barnet, är dock till sin natur sådan att den inte kan karakteriseras som utövning av offentlig makt. På detta sätt måste också sådana, i sig förbjudna disciplinära åtgärder mot barnen, som ärendet gällde, bedömas. Ifrågavarande förfaringsätt kunde således inte tolkas som att vederbörande person skulle ha gjort sig skyldig till tjänstebrott.

Offentlig förvaltningsuppgift. För den offentliga maktens vidkommande utgör offentlig (förvaltnings)uppgift ett närbegrepp med rättslig relevans. Begreppet används t.ex. i den ovan behandlade grundlagens 124 §, som gäller överföring av offentlig förvaltningsuppgift på andra aktörer utanför myndighetsapparaten. Enligt motiveringen används begreppet offentliga förvaltningsuppgifter i vidsträckt bemärkelse, så att de omfattar

uppgifter som hänför sig till t.ex. verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Utövningen av lagstiftande och dömande makt kan däremot inte hänföras till sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen.

Offentlig (förvaltnings)uppgift uppfattas som ett vidare begrepp än offentlig makt. Offentlig uppgift hänvisar till en i lagstiftningen bestämd uppgift som ett visst organ eller en viss enhet ålagts att sköta. I offentliga (förvaltnings)uppgifter utövas i regel offentlig makt, men nödvändigt är det inte. Det finns offentliga uppgifter, vilkas skötsel inte är förenade med att utöva offentlig makt. Begreppet offentlig uppgift har använts i t.ex. 108 och 109 § grundlagen, där det stadgas om de högsta övervakarna av lagligheten och deras rätt att kontrollera att även andra än de i bestämmelsen uttryckligen nämnda instanserna följer lag och fullgör sina skyldigheter när de sköter sina uppdrag.

Utifrån den praxis som grundlagsutskottet tillämpat den senaste tiden verkar det som om begreppet offentlig uppgift kunde tolkas i relativt brett perspektiv. Överföring av offentlig förvaltningsuppgift på någon annan än en myndighet kan inom ramarna för 124 § grundlagen arrangeras på flera olika sätt, men bestämmelserna förutsätter en viss precisering (exempelvis GrUU 4/2000 rd, 23/2000 rd, 25/2000 rd, 2/2001 rd och 11/2002 rd). Däremot händer det i fråga om handhavandet av offentlig uppgift också att uppgifter övergår att skötas av myndigheterna, vilket i sin tur förtydligar gränsdragningen. T.ex. genom den lag om förvaltning av straffverkställighet (135/2001), som trädde i kraft från början av augusti 2001, överfördes verkställigheten av samhällspåföljderna, vilket innebär utövning av offentlig makt i ansenlig omfattning, på myndigheterna och Kriminalvårdsföreningen upplöstes. I grundlagsutskottets praxis har det ännu inte förekommit någon sådan situation att man skulle ha behövt bedöma vad 124 § grundlagen innebär när motsvarande överföring sker internt inom en myndighet.

I sitt ovan nämnda utlåtande med anledning av regeringens proposition med förslag till ändring av vissa bestämmelser om tjänste-

brott och brott som har samband med dem (FvUU 2/2002 rd) har utskottet konstaterat att straffrättsligt ansvar avser att vara en garanti för att alla offentliga uppdrag sköts korrekt och ansvarsmedvetet. Utgångspunkten skall enligt utskottet vara att offentlig makt bara utövas i ett tjänsteförhållande. Men det finns några undantag från denna huvudregel. Då handlar det främst om utövning av offentlig makt utanför det offentliga samfundet. Utskottet framhåller att det inte minst med tanke på medborgarnas rättssäkerhet är absolut nödvändigt att samtliga bestämmelser om tjänstebrott tillämpas på offentligt anställda arbetstagare som utövar offentlig makt. Utskottet påpekar för tydlighetens skull att det föreliggande förslaget till författning inte tillåter att man exempelvis i kommuner med stöd av kommunallagen anförtror andra än personer i tjänsteförhållande uppgifter som involverar utövning av offentlig makt.

Tjänsteansvar. Tjänsteansvar kan definieras som det strikta och utvidgade juridiska ansvar tjänsteinnehavarens utövning av offentlig makt omfattar mot bakgrunden av övriga förvaltningsuppgifter. Det tjänsteansvar som olika tjänsteåtgärder inbegriper bygger på två allmänna principer. För det första har enligt gängse uppfattning endast den som är anställd i tjänsteförhållande rätt att utöva offentlig makt (tjänstemannaförvaltningsprincipen). För det andra kräver handhavandet av tjänsteåliggandena att vederbörande tydligt ger intryck av offentlig pålitlighet och objektivitet. Därför måste det juridiska ansvaret vara mera strikt.

Så småningom har tjänsteansvaret delvis, närmast i fråga om det straffrättsliga ansvaret, utvidgats att gälla även den personal som är anställd i arbetsavtalsförhållande inom den offentliga förvaltningen samt dem som utövar offentlig makt utanför den offentliga förvaltningens vanliga organ. Området för tjänsteansvar har dessutom utvidgats så att det numera kan gälla även annan utövning av makt än den offentliga makten, t.ex. tjänstemannens konkreta förvaltningsuppgifter.

Partiellt tjänsteansvar kan komma i fråga när vederbörande sköter endast vissa tjänsteåligganden under tjänsteansvar. Ett dylikt ansvar kan uppstå vid utövning av offentlig makt där uppgiften anförtröts med stöd av

lag eller en uttrycklig bestämmelse. Vid arangemang som inbegriper partiellt tjänsteansvar har tjänsteansvaret intagits i ett sådant sammanhang där det inte annars förekommer.

I praktiken har skillnaderna mellan tjänsteansvar och annat juridiskt ansvar minskat avsevärt. Trots detta är tjänsteansvaret fortsättningsvis mera omfattande än medborgarnas juridiska ansvar i allmänhet. Redan ett obetydligt fel kan innebära att ansvar uppstått. Tjänsteansvaret är också formellt mera strikt, närmast på grund av de olika formerna av straff, såsom avsättning från tjänsten. Den verksamhet som omfattas av tjänsteansvar är dessutom föremål för laglighetsövervakning som riksdagens justitieombudsman och justietiekanslern i statsrådet utför i förvaltningen.

Materiell lagstiftning som rör kommunens anställda

Stadganden om kommunens personal ingår i ett flertal författningar. Den primära bestämmelsen om kommunens personal ingår i 44 § kommunallagen (365/1995). Enligt denna bestämmelse 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. En tjänst inrättas för kommunens myndighetsuppgifter. Angående arbetsavtalsförhållande gäller vad som stadgas skilt. Beslut om inrättande och indragning av tjänst fattas av fullmäktige eller något annat kommunalt organ som anges i en instruktion.

Genom en lag 413/2000 intogs i kommunallagen en ny 44 a och en 44 b §. Den förstnämnda paragrafen gäller tjänsteutövningsskyldighet, den senare förflyttning av tjänsteinnehavare till annan tjänst. De nya bestämmelserna trädde i kraft från början av juni 2000.

Enligt 45 § kommunallagen meddelas behövliga bestämmelser om villkoren för tjänsteinnehavares anställningsförhållande, utöver gällande stadganden och kollektivavtal, 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 behandlingen av tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löne- eller andra förmåner.

Kommunallagen upptar ytterligare bestämmelser om personalens ställning när det gäller utlänningars behörighet (46 §), felaktigt förfarande i tjänsteutövning och avstängning från tjänsteutövningen (47 §), samarbetsförfarande (48 §), tjänste- och arbetskollektivavtal samt om pensionsskydd (49 §).

Kommunallagen innehåller särskilda bestämmelser i fråga om kommundirektören. 24 § kommunallagen nämner bl.a. kommundirektörens ställning och uppgifter, valet av direktör samt direktörens rätt att föra talan på kommunstyrelsens vägnar och få upplysningar. I 25 § kommunallagen ingår bestämmelser om uppsägning av kommundirektör om han förlorat fullmäktiges förtroende och förflyttning av direktören till andra uppgifter. Dessutom stadgas i 51 § kommunallagen om kommundirektörens rätt att ta upp ett ärende till behandling i kommunstyrelsen. Med stöd av 50 § 1 mom. 5 punkten kommunallagen kan i kommunens förvaltningsstadga meddelas behövliga bestämmelser om kommundirektörens rätt att närvara och yttra sig vid sammanträden för andra organ än fullmäktige. På kommundirektören tillämpas förutom kommunallagen allmänna författningar som gäller tjänsteinnehavare samt t.ex. bestämmelserna i tjänstestadgan och tjänstekollektivavtalet.

I lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (484/1996, nedan anställningstrygghetslagen) ingår bestämmelser för de villkor gällande anställningstryggheten som enligt den tidigare gällande 15 § 3 mom. Regeringsformen för Finland (969/1995) skall stadgas genom lag. Bestämmelsen påbjöd att ingen får avskedas från sitt arbete utan laga skäl. Bestämmelsen har som sådan överförts till den nya grundlagens 18 § 3 mom.

Enligt lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970) gäller angående villkoren i tjänsteinnehavares anställningsförhållande utan hinder av vad i lag är stadgat vad om dem bestäms genom tjänstekollektivavtal. Tjänsteinnehavaren åtnjuter likväl minst så-

dana förmåner, att sämre villkor för hans vidkommande inte enligt annan lag får avtals. I lagens 2 § stadgas vilka saker som inte räknas som villkor i anställningsförhållandet och vilka villkor som inte får ingås avtal om.

Lagen om förhandlingsrätt för innehavare av kommunala tjänster (389/1944) tillämpas endast i det fall att någon gällande allmän överenskommelse eller något lokalt samarbetsavtal inte finns. En allmän överenskommelse gällande samarbetsavtal trädde i kraft från början av september 1993.

Bestämmelser om pensionsskyddet för kommunens och samkommunens tjänstemän och anställda ingår i lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/1964).

Lagen om semester i vissa fall för innehavare av tjänst eller befattning, anställd i kommun eller annat offentligt samfunds tjänst (111/1939) nämner villkoren för semester. Tjänsteinnehavarnas semestrar bestäms dock enligt det kommunala tjänstekollektivavtalet.

Bestämmelser om kommunala tjänster och tjänsteinnehavare ingår även annorstädes i författningarna. 5 kap. kommunindelningsslagen (1196/1997) behandlar regleringen av tjänsteinnehavares och arbetstagares ställning vid en ändring av kommunindelningen. Bestämmelser om tjänsteinnehavarnas ställning vid förflyttning av personal ingår också i lagen om reglering av personalens ställning då kommunal anstalt eller uppgift inom socialvården eller hälsovården övertages av annan kommun eller annat kommunalförbund (234/1978). I den speciallagstiftning som reglerar kommunens obligatoriska uppgifter ingår stadganden om tjänster, som kommunen skall ha och om innehavarna av dessa tjänster, såsom deras behörighetsvillkor och uppgifter.

I samband med den övergripande reform av utbildningslagstiftningen som trädde i kraft från ingången av 1999 frångick man den särskilda regleringen av kommunernas utbildningsväsende, dess förvaltning och personal med vissa undantag. Administrationen av kommunens utbildningsväsende baserar sig således i fråga om den grundläggande utbildningen, gymnasie- och yrkesutbildningen, den grundläggande konstutbildningen samt

det fria bildningsarbetet så gott som helt på kommunallagen. Personalens ställning bestäms enligt anställningstrygghetslagen och tjänstestadgan eller arbetsavtalslagen.

Jämställdhetslagstiftningen tillämpas också på kommunala tjänsteförhållanden. Likaså påverkas ett kommunalt tjänsteförhållande och beslutsfattandet om detta av författningarna och rättsprinciperna inom allmän förvaltningsrätt samt av EG-normer och internationella fördrag.

40 kap. strafflagen upptar bestämmelser om tjänstebrott och brott som begås av offentligt anställda arbetstagare. Dessa bestämmelser har 1989 reviderats genom en lag (792/1989). 5 § om brott mot tjänstehemlighet och brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet har 1995 reviderats genom en lag (578/1995). I kapitlets 10 § har tjänstemans försummelse att uppfylla sin tjänsteplikt kriminaliserats allmänt taget. Om en tjänsteman vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än som nämns i 1—8 §, bryter mot eller underlåter att uppfylla sin tjänsteplikt enligt stadganden eller föreskrifter som skall iakttas 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. Kapitlets 11 § kriminaliserar brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. 40 kap. 10 och 11 § tillämpas inte på arbetstagare hos ett offentligt samfund.

Regeringen lämnade den 18 maj 2001 till riksdagen en proposition om bl.a. ändring av vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem (RP 77/2001 rd). I propositionen föreslås att bestämmelserna om tillämpningsområdet för straffrättsligt tjänsteansvar skall revideras. Begreppet tjänsteman i strafflagen bör så långt som möjligt definieras på samma sätt som det förvaltningsrättsliga tjänstemannabegreppet, dessutom bör i strafflagen definieras de övriga kategorier av personer som man till vissa delar önskar att skall omfattas av bestämmelserna om tjänsteansvar. Hit bör höra personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag, offentligt anställda arbetstagare och personer som utövar offentlig makt samt utländska tjänstemän. Bestämmelserna om omfattning-

en av det straffrättsliga ansvaret för varje kategori av personer bör utfärdas särskilt. Genom de föreslagna bestämmelserna kommer det straffrättsliga tjänsteansvaret att omfatta personer som deltar i beredningen av utövningen av offentlig makt. I fråga om dessa personer har tillämpningen av de nuvarande reglerna lämnat rum för tolkningar eller bygger på delvis inkonsekventa bestämmelser utanför strafflagen.

Skadeståndslagen (412/1974) stadgar om tjänstemannens skyldighet att ersätta skada samt om fördelning av skadeståndsansvaret mellan ett offentligt samfund och en tjänsteman. Skadeståndsansvaret fastställs i princip på samma sätt oberoende av anställningsförhållandets art. Tjänstemannens och arbetstagarens skadeståndsansvar är sålunda desamma.

Kommunala tjänstestadgor

Enligt 45 § kommunallagen meddelas behövliga bestämmelser 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 samt bestämmelser om behandlingen av tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löne- eller andra förmåner.

Tjänstestadgan är en för kommunen obligatorisk stadga. Innehållet i kommunala tjänstestadgor följer i praktiken ganska noggrant kommunala arbetsmarknadverkets modell-tjänstestadga. Möjligheten att genom tjänstestadgan bestämma om tjänsteinnehavarens rättsliga ställning har under den tid kommunallagen varit i kraft inskränkts på grund av att frågor som tidigare ingick i tjänstestadgan har intagits i lag, antingen i anställningstrygghetslagen eller i kommunallagen. Tjänstestadgan bestämmer dock fortsättningsvis om bl.a. behörighetskrav, läkarintyg och skyldighet att vid behov genomgå ytterligare undersökningar som ett villkor för att sökanden utnämns till tjänsten, bisyssla, tjänstledighet, skriftlig varning och preskription av lönefordran.

Den nya arbetsavtalslagen

De viktigaste normerna som gäller anställningsförhållandet för den som arbetar hos kommunen är arbetsavtalslagen, arbetskollektivavtalet och arbetsavtalet. Den nya arbetsavtalslagen trädde i kraft från början av juni 2001. Den nya arbetsavtalslagen ersatte hela den gamla lagen om arbetsavtal från 1970. Lagen bygger på samma utgångspunkter och följer huvudsakligen samma riktlinjer som 1970 års lag. Skillnaderna framgår förutom av lagens disposition och nya skrivsätt av vissa nya bestämmelser. Bestämmelsernas innehåll har påverkats av bl.a. bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i den nya grundlagen.

Arbetsavtalslagen bestämmer hur ett arbetsavtal upprättas, vilka beslut det kräver samt om arbetsgivarens och arbetstagarens rättigheter och skyldigheter så länge anställningsförhållandet varar. Uppsägningstiden har förkortats i anställningsförhållanden som varat en kortare tid. I anställningsförhållanden som varat under ett år iakttas 14 dagars uppsägningstid. Den längsta uppsägningstiden är sex månader, men den tillämpas då anställningsförhållandet redan varat mer än 12 år. Bestämmelserna om permittering, grunderna för uppsägning och upphävande av arbetsavtal har förtydligats i förhållande till varandra och i jämförelse med gällande lag. Samtliga skäl för uppsägning förutsätts vara sakliga och vägande. Lagen stadgar ytterligare om ett enhetligt system för ersättning i anslutning till att ett anställningsförhållande de avslutats utan grund.

Det kommunala avtalssystemet

Anställningsvillkoren för kommunala tjänsteinnehavare bestäms huvudsakligen enligt ett tjänstekollektivavtal som ingåtts med stöd av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal. Det kommunala tjänstekollektivavtalet har som syfte att fastställa kommunala tjänsteinnehavares villkor i anställningsförhållandet och trygga arbetsfreden. Tjänstekollektivavtalet är såväl ett maximi- som minimiavtal när det gäller villkoren i anställningsförhållandet.

Genom tjänstekollektivavtalet avtalas om

villkoren i tjänsteinnehavarens anställningsförhållande, såsom avlöning, normal arbetstid, semester och tjänstledigheter. Enligt 2 § 2 mom. lagen om kommunala tjänstekollektivavtal hänförs inte till villkoren i anställningsförhållandet grunderna för ämbetsverks och inrättningsorganisation eller annan reglering av tjänsteapparaten, inrättande eller indragning av tjänster, myndigheters åligganden eller inre arbetsfördelning, arbetsledningen, arbetsmetoderna och uppkomsten av tjänsteförhållanden eller därmed jämförbara anställningsförhållanden eller deras upphörande, med undantag av uppsägningstider och uppsägningsgrunder.

Enligt 2 § 3 mom. lagen om kommunala tjänstekollektivavtal får avtal inte ingås om behörighetsvillkoren för tjänster, ej heller om tjänsteinnehavarens skyldigheter eller disciplin, pensioner, familjepensioner eller andra med dem jämförbara förmåner, hyran för tjänstebostäder eller användning av annan egendom som tillhör en kommun eller samkommun, med undantag för arbetsrum och arbetsredskap för dem som har uppgifter vilka gäller samarbetet mellan arbetsgivare och tjänsteinnehavare. Genom tjänstekollektivavtal får man inte heller avtala om sådana 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.

1 § lagen om kollektivavtal (436/1946) stadgar att kollektivavtal är ett avtal i syfte att överenskomma om villkor, som skall iakttagas vid arbetsavtal eller arbetsförhållanden i övrigt samt trygga arbetsfreden. Arbetskollektivavtalet är enligt gängse tolkning av lagen om kollektivavtal av karaktären minimiavtal, det är således möjligt att avtala om bättre villkor i anställningsförhållandet för arbetstagaren.

Enligt lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och lagen om kommunala arbetskollektivavtal (670/1970) ingås tjänste- och arbetskollektivavtal på kommuns och samkommuns vägnar av kommunala arbetsmarknadsverket.

I ett huvudavtal, som ingåtts med stöd av 3 § lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och som dessutom utgör ett kollektivavtal om

förhandlingsproceduren och annat sådant förfarande, ges kommunerna och samkommunerna rätt att också själva ingå tjänste- och arbetskollektivavtal i vissa frågor.

Statstjänstemannalagstiftningen

År 1988 genomfördes en total revidering av tjänstemannalagstiftningen. Då förenhetligades och samordnades tjänstemannalagstiftningen och de olika kategorierna av tjänstemän fick samma rättsliga ställning. Senare ändrades vissa delar av tjänstemannalagen, framför allt förfarandet vid inrättande och indragning av tjänster, tjänstearrangemang samt tjänstemännens anställningstrygghet.

Statstjänstemannalagen trädde i kraft från början av december 1994. I statstjänstemannalagen intogs tjänstestrukturen så gott som oförändrad samt de reformer gällande tjänstemännens anställningstrygghet, som antagits redan under tiden den tidigare lagen gällde. Tjänsteförhållandet förenhetligades med ett arbetsavtalsförhållande enligt lagen om arbetsavtal. Lagen gav också möjlighet att överenskomma om villkoren i tjänstemannens anställningsförhållande genom ett avtal som ingås med honom eller henne. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till statstjänstemannalag (RP 29/1993 rd) analyseras bl.a. användningen av tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande. Utifrån denna analys kan det konstateras att regeringen anser det bästa alternativet vara att tjänsteförhållande är det huvudsakliga anställningsförhållandet inom den del av statsförvaltningen som omfattas av budgetekonomin.

Statstjänstemannalagen innehåller bestämmelser om bl.a. inrättande, överföring, indragning och ändring av tjänster, utnämning av och allmänna behörighetsvillkor för tjänsteman, myndighetens och tjänstemannens allmänna skyldigheter, tjänstledighet, varning, avslutande av tjänsteförhållande, permittering, avstängning från tjänsteutövningen, avgångsbidrag och utbildningsstöd, avtal om anställningsvillkoren, domare, tjänstemannanämnden, ändringssökande samt bl.a. återkrav av lön eller annan ekonomisk förmån som utbetalats utan grund, ersättning av skada och arbetsintyg. Närmare bestämmel-

ser meddelas i statstjänstemannaförordningen (971/1994), som också upptar ansökningsförfarandet till en tjänst.

Jämförelse av anställningsförhållandena

Tjänsteförhållande är till sin karaktär ett offentlighetsrättsligt anställningsförhållande, arbetsförhållande åter är ett civilrättsligt anställningsförhållande. Meningsskiljaktigheter i anslutning till ett kommunalt tjänsteförhållande avgörs som besvär eller förvaltnings-tvistemål i förvaltningsdomstolarna. Tvister som gäller arbetsavtalsförhållande hänförs i egenskap av civilrättsliga tvistemål till de ärenden som avgörs i allmänna domstolar.

Ett tjänsteförhållande uppstår genom en ensidig administrativ åtgärd från kommunens sida, trots att den som utnämns till tjänsten förutsätts ha gett sitt samtycke. Något avtal om villkoren i anställningsförhållandet ingår inte med en tjänsteinnehavare. Ett arbetsförhållande baserar sig på ett avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Ett tjänsteförhållande som upplösts på lagstridiga grunder fortsätter genom domstolens beslut. Däremot kan en anställning i arbetsavtalsförhållande som avslutats i strid med lag eller avtal inte fortsätta mot arbetsgivarens vilja, arbetsgivaren kan endast dömas att betala skadestånd för att ha avslutat anställningsförhållandet utan grund.

Arbetstagarna är i samband med överlåtelse av rörelse skyddade så att anställningsförhållandet fortsätter. Tjänsteinnehavare har enligt anställningstrygghetslagen inte detta skydd. Tjänsteinnehavares uppgifter kan omfatta utövning av offentlig makt, men inte arbetstagarens uppgifter. Tjänsteinnehavarens straffrättsliga ansvar är mera omfattande än arbetstagarens. Kommunen kan bestämma om tjänsteinnehavarens uppgifter och skyldigheter. Arbetstagarens uppgifter och skyldigheter baserar sig däremot i regel på arbetsavtalet. Tjänsteinnehavarnas rätt att vidta stridsåtgärder är mera inskränkt än för arbetstagarna.

Skillnaderna mellan tjänste- och arbetsförhållande har minskat, bl.a. genom att lagstiftningen om tjänstekollektivavtal trädde i kraft 1970 och ändringen av strafflagen, där en del tjänstebrott utsträcktes att omfatta

även arbetstagare. Även vid tjänste- och arbetskollektivavtalsförhandlingarna för den kommunala sektorn har man kontinuerligt bemödat sig om att utjämna skillnaderna mellan villkoren i tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas anställningsförhållanden. Det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet fastställer villkoren i anställningsförhållandet för såväl tjänsteinnehavare som arbetstagare. Skillnaderna mellan tjänste- och arbetsavtalsförhållande har ytterligare minskat i och med anställningstrygghetslagen.

Praxis

I oktober 2000 var enligt kommunala arbetsmarknadsverkets utredning 50,4 procent av kommunsektorns 415 627 löntagare anställda i tjänsteförhållande och 49,6 procent i arbetsavtalsförhållande. Av personalen med månadslön var 50,4 procent anställda i tjänsteförhållande och 44,6 procent i arbetsavtalsförhållande. De timavlönade var alla anställda i arbetsavtalsförhållande. I uppgifterna om personalen ingår inte timlärare i bisyssla, som uppskattades till omkring 30 000. Fördelningen mellan personal i tjänste- och arbetsavtalsförhållande har i stort sett varit densamma ända sedan medlet av 1990-talet.

En granskning yrkesvis visar att typiska personalgrupper i tjänsteförhållande är bl.a. ledningen inom kommunalförvaltningen, läkarna, merparten av vård-, barnavårds- och kontorspersonalen, bibliotekarierna samt undervisningspersonalen (med undantag av undervisningspersonalen vid yrkesutbildningscentrer för vuxna, medborgarinstitutens timlärare samt timlärarna vid konstsolor för barn och unga). Familjedagvårdarna, lantbruksavbytare, städarna samt kökspersonalen är för sin del typiska grupper av personal i arbetsavtalsförhållande. Samtliga timanställda arbetar i arbetsavtalsförhållande. I små kommuner och samkommuner är största delen av den personal som omfattas av de tekniskas avtal anställda i tjänsteförhållande. I stora städer arbetar huvudparten av den personal som omfattas av de tekniskas avtal i arbetsavtalsförhållande.

Anställningsförhållandestrukturen varierar i de olika kommunerna. Om det inte bestämts

i lagstiftningen att en uppgift skall skötas av en tjänsteinnehavare kan kommunen bestämma vilket slags anställningsförhållande som tillämpas. Kommunerna är olika till storlek och förvaltningsstruktur. Kommunerna har också tjänster, som ursprungligen inrättats för en uppgift, för vilken gällande lagstiftning inte längre förutsätter tjänsteförhållande. På senaste tid har man inom kommunsektorn däremot övergått till att allt mera tillämpa arbetsavtalsförhållande. Kommunerna privatiserar också sina funktioner och lägger ut sin serviceproduktion i allt större omfattning, vilket i sin tur har påverkat exempelvis personalens ställning. I praktiken kan samma uppgift beroende på vilken kommun som avses skötas av såväl en person anställd i tjänsteförhållande som i arbetsavtalsförhållande. Anställningsförhållandets art kan variera på motsvarande sätt inom kommunen.

Enligt uppgifter i Statens arbetsmarknadsverks publikation "Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2000" uppgick statens personal som omfattades av budgetekonomin år 2000 till 123 721 anställda. 97 591 eller 79 procent var anställda i tjänsteförhållande eller annat offentligrättsligt anställningsförhållande. 26 130 eller 21 procent var anställda i arbetsavtalsförhållande. 1 477 arbetade som timanställda. Av dessa arbetade 167 i tjänsteförhållande och 1 310 i arbetsavtalsförhållande. I uppgifterna om personalens storlek ingår inte timlärare i bisyssla, inte heller personer som betalats separata arvoden. Andelen anställda i tjänsteförhållande har ökat från 66 procent år 1970 till 79 procent år 2000. Personalen vid statens affärsverk arbetar i regel på grundval av arbetsavtalsförhållande, men i viss mån finns det också personal i tjänsteförhållande.

2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Sverige

I Sverige har lagstiftaren haft som målsättning att samma arbetslagstiftning skall gälla alla anställda. Allmänt taget gäller samma lag för de offentligt anställda som för dem som är anställda inom den privata sektorn (lagen om anställningsskydd 1982:80, nedan LAS, och lagen om medbestämmande i ar-

betslivet 1976:580, nedan MBL). Dessutom finns en speciallagstiftning som gäller statens och kommunens anställda på grund av de offentliga myndighetsfunktionernas speciella karaktär (lag om offentlig anställning, nedan LOA).

På kommunala anställningsförhållanden tillämpas LOA:s specialbestämmelser endast när det är fråga om arbetskonflikt och läkarundersökning. I en arbetsuppgift, som inbegriper utövning av offentlig makt, kan förutom lockout, strejk, förbud mot övertidsarbete eller blockad inte några andra stridsåtgärder vidtas. I övrigt gäller för kommunalt anställda den allmänna arbetslagstiftningen, dvs. LAS och MBL, om inte annat överenskomits i arbetskollektivavtalet beträffande frågor som grundar sig på avtal. I kommunalförvaltningen görs det inte längre någon skillnad mellan tjänste- och arbetsavtalsförhållande.

Bestämmelser om straffrättsligt ansvar ingår i en separat lagstiftning som gäller sådana offentligt anställda personer som i sitt arbete utövar offentlig makt. I Sverige var bestämmelserna om tjänstebrott mycket lika motsvarande bestämmelser i Finland ända fram till mitten av 1970-talet. Författningarna reviderades i slutet av 1980-talet, då lagstiftningen skärptes och upptog nya bestämmelser, exempelvis "myndighetsmissbruk", som den anställda kan göra sig skyldig till oberoende av anställningsförhållande.

Arbetsdomstolarna och de allmänna tingsrätterna har behörighet att behandla tvistemål som uppstått i anslutning till ett anställningsförhållande. I lagen om rättegången om arbetstvister 1974:371 (nedan LRA) stadgas om rättegångsförfarandet vid tvister som hänför sig till ett anställningsförhållande. LRA gäller också i fråga om ett offentligrättsligt anställningsförhållande. Dessutom tillämpas den allmänna rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Arbetsdomstolen har behörighet att behandla tvistemål som gäller en i arbetskollektivavtalet preciserad fråga eller tolkningen av MBL eller ett tvistemål om arbetsgivarens tillämpning av arbetskollektivavtalet som gäller en enskild arbetstagarare. I arbetsdomstolen har arbetstagarorganisationerna rätt att väcka talan utan medgivande av den medlem

av organisationen som saken rör. Om organisationen inte väcker talan har arbetstagaren rätt att väcka talan i en allmän tingsrätt.

Den allmänna tingsrätten har behörighet att behandla övriga tvistemål som hänför sig till ett anställningsförhållande. Den som är missnöjd med tingsrättens beslut kan anföra besvär endast hos arbetsdomstolen och inte, så som vanligen är fallet, till hovrätten eller högsta domstolen. Ändring i arbetsdomstolens beslut får inte sökas, utan den är högsta rättsinstans i arbetstvister.

I och med att den som arbetar i ett offentligrättsligt anställningsförhållande har rätt att väcka talan i arbetsdomstolen har rätten att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen begränsats. Om tvisten gäller en sådan fråga, om vilken det särskilt sägs i lag att ändring får sökas hos förvaltningsdomstolen genom besvär får besvär anföras också hos förvaltningsdomstolen.

Om arbetstagarens arbetsavtal har sagts upp eller upphävt på lagstridigt sätt, kan domstolen ogiltigförklara uppsägningen eller upphävningen av arbetsavtalet. Arbetstagarens anställningsförhållande fortsätter i så fall oförändrat. Domstolen kan inte förklara uppsägningen ogiltig när käranden motiverar saken endast med att den strider mot den prioriteringsordning som skall iaktas vid uppsägning. Om domstolen ogiltigförklarar uppsägningen eller upphävningen av arbetsavtalet kan arbetstagaren ännu separat genom talan kräva skadestånd för att anställningsförhållandet avslutats utan grund. Arbetstagaren har dock möjlighet att välja om han vill gå tillbaka till sitt tidigare arbete eller kräva skadestånd. Om han går tillbaka till sitt arbete har han rätt till den lön han förlorat jämte dröjsmålsränta fram till den dag domstolen meddelade sitt beslut. Om arbetstagaren väljer skadeståndsvägen har han rätt att kräva skadestånd för ekonomisk skada som han åsamkats på grund av att anställningsförhållandet avslutats. I vartdera fallet har arbetstagaren dessutom rätt att kräva skadestånd enligt skadeståndslagen.

Tyskland

De primära bestämmelserna om tjänstemän ingår i grundlagen och förbundsrepublikens

författningar av lägre rang. Grundlagens principer har genomförts i en ramlag, som upptar samtliga grundläggande bestämmelser om tjänstemäns anställningsförhållande på förbundsrepublikens, statens och lokalförvaltningens nivå (Beamtenrechtsrahmengesetz). Delstaterna kan stifta lagar som gäller delstatens eller kommunens tjänstemän inom delstatens eget område. Lagarna skall dock vara i konformitet med ramlagen. Tjänstemännens avlöning har också reglerats genom förbundsrepublikens lag (Bundesbesoldungsgesetz). Lagen ger behöriga myndigheter en omfattande prövningsrätt när det gäller att bestämma om avlöningen av de tjänstemän som valts till lokalförvaltningen. Förbundsrepubliken har utnyttjat denna prövningsrätt när den givit en förordning om lokalförvaltningens tjänstemän (Kommunalbesoldungsverordnung).

Inom kommunalförvaltningen, liksom inom hela den offentliga sektorn, finns tre slags anställningsförhållanden: tjänstemän, funktionärer och arbetstagare. I motsats till situationen på förbundsrepublikens och delstatens nivå är andelen tjänstemän inom kommunalförvaltningen relativt liten.

Anställningsförhållandenas art bestäms enligt funktioner och uppgifter. Enligt grundlagen anställs tjänstemän endast i det fall att verksamheten inkluderar utövning av offentlig makt, med andra ord om förvaltningen inte fungerar som en med medborgaren likvärdig part, utan kan ingripa i medborgarens rättsliga ställning via lagstiftningen. Skillnaden mellan funktionärer och arbetstagare har sin grund i uppgifterna. Allmänt taget baserar sig skillnaden på om deras huvudsakliga uppgift är psykiskt eller fysiskt arbete.

Tjänstemännens ställning har reglerats enbart genom lag. Funktionärernas och arbetstagarnas ställning fastställs däremot enligt bestämmelserna i arbetskollektivavtalet för respektive sektor, med andra ord förhandlar arbetsgivaren och fackorganisationerna om villkoren. För att säkerställa enhetliga grunder för den offentliga sektorn finns det endast ett arbetskollektivavtal för hela denna sektor (förbundsrepubliken, delstaterna, lokalförvaltningen). För arbetstagarnas vidkommande finns ett arbetskollektivavtal på varje nivå, de är dock rätt långt överensstämmande.

Tjänstemän har rätt att kvarstå i tjänsten livet ut medan andra anställs på basis av ett privaträttsligt avtal, som också kan vara ett avtal för viss tid. Bestämmelserna om arbetskollektivavtal innehåller regler, enligt vilka arbetsavtal för viss tid kan ändra till arbetsavtal som gäller tillsvidare ifall vissa villkor, såsom ålder och kontinuerlig avlöning, uppfylls.

I Tyskland arbetar sjukskötare och förvaltningspersonal i privaträttsligt anställningsförhållande. Lärarna är inte anställda hos den kommunala arbetsgivaren, utan hos respektive delstat. Majoriteten av lärarna är tjänstemän.

Tjänstemän kan väcka talan i förvaltningsdomstolen, funktionärer och arbetstagare i arbetsdomstolen. Tjänstemännens anställningsförhållande fortgår oförändrat, i fall att anställningsförhållandet avslutats på felaktiga grunder, övriga gruppers anställningsförhållande fortgår om arbetsdomstolen beslutar detta i sin dom.

Den som lidit skada skall rikta sitt krav på skadestånd till den lokala myndigheten. Den enskilda tjänstemannens ansvar baserar sig på delstaternas bestämmelser. Tjänstemannen är skadeståndsansvarig gentemot myndigheten för sin verksamhet i det fall att det är fråga om att han uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot sina plikter. Funktionärens och arbetstagares ansvar är detsamma och grundar sig på respektive arbetskollektivavtal.

Holland

I Holland ingår de allmänna bestämmelserna om förhållandet mellan det offentliga samfundet och tjänstemännen i en lag (Ambtenarenwet). Villkoren i anställningsförhållandet fastställs formellt på det lokala planet. Hollands kommunförbund (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG) förhandlar dock med arbetstagarorganisationerna om arbetsvillkoren. Villkoren för löner och socialskydd är bindande för samtliga kommuner. I fråga om övriga villkor i anställningsförhållandet meddelar VNG ramarna, som ligger som grund för kommunernas lokala förhandlingar med organisationerna. I det fall att man inte vill förhandla på det lokala planet avtalar VNG om villkoren sektorvis med re-

spektive organisationer.

Fram till år 1993 fastställdes villkoren i anställningsförhållandet ganska långt i förhandlingar på riksnivå mellan inrikesministeriet och förbunden. Från och med sagda år har den offentliga sektorns olika parter ansvarat var och en för sitt eget område med undantag av grundläggande frågor gällande pensioner och socialskydd.

Den holländska kommunalförvaltningens personal består till 95 procent av tjänstemän och 5 procent arbetstagare anställda i arbetsavtalsförhållande. Tjänstemännen utnämns till tjänsterna. Arbetstagarna anställs på basis av arbetsavtal. Vissa skillnader förekommer mellan den privata och offentliga sektorn när det gäller uppsägningsgrunderna. Alla de villkor i anställningsförhållandet som VNG avtalat gäller inte arbetstagare. Vissa allmänna lagar, som reglerar anställningsförhållandet eller den allmänna sjukförsäkringen inom den privata sektorn, gäller också kommunens anställda.

Formellt baserar sig ett tjänsteförhållande inte på något avtal. Detta hindrar inte arbetsgivaren och tjänstemannen från att ingå avtal på samma sätt som inom den privata sektorn. För närvarande är trenden den att villkoren i anställningsförhållandet inom den offentliga sektorn såväl för tjänstemännens som arbetstagarnas vidkommande håller på att bli allt mera överensstämmande med den privata sektorn. Från början av juli 2001 har alla nyanställda inom kommunsektorn erbjudits att som anställningsförhållande anta ett offentligträttsligt förhållande, utom i sådana fall då det av skäl som fastställts i sjukförsäkrings-systemet inte lönar sig för ifrågavarande person.

Utbildnings- och hälsovårdssektorerna ingår inte längre i kommunsektorn och de har egna avtal om villkoren i anställningsförhållandet.

Det är möjligt att säga upp en anställd på särskilda grunder som nämns i avtalet om villkoren i anställningsförhållandet, t.ex. omorganisering eller den anställdas försummelser. Beslutet får överklagas och domstolen kan tvinga den kommunala arbetsgivaren att ompröva beslutet.

Kommunen ansvarar för personalens förfarande, förutsatt att det finns ett klart orsaks-

sammanhang mellan skadan och personalens uppgifter. I fall att arbetstagaren förorsakar skadan genom lagstridiga åtgärder kan arbetsgivaren kräva honom på skadestånd genom att väcka talan.

Norge

Norge har inte någon speciell lagstiftning som skulle gälla kommunala tjänstemän. Alla tjänstemän är underställda samma lagstiftning, som huvudsakligen upptar bestämmelser om arbetarskydd och arbetsmiljö (lov om arbeidervern og arbeidsmiljø, 4 februar 1977 nr 4). Om sådana personer, som utövar offentlig makt i sina arbetsuppgifter, har inga särskilda bestämmelser meddelats. Lagen om handläggningen av förvaltningsärenden (lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) avser såväl stats- som kommunalförvaltningen. I kommunalförvaltningen förekommer ingen skillnad ur rättslig synvinkel mellan kommunens anställda. För kommunens anställda gäller samma bestämmelser som för dem som är anställda inom den privata sektorn.

2.3. Bedömning av nuläget

Bestämmelserna på lagnivå om den kommunala tjänsteinnehavarens rättsliga ställning bör i och med att den nya grundlagen har trätt i kraft kompletteras betydligt. Modellen för tjänstestadga innehåller fortsättningsvis bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter som bör lyftas upp till lagnivå. Dessutom ingår bestämmelser som gäller kommunala tjänstemän i olika författningar. Det är med avseende på att åstadkomma en tydligare lagstiftning och rättssäkerheten nödvändigt att bestämmelserna om tjänsteinnehavarens ställning så långt som möjligt koncentreras till samma lag.

I praktiken kan det hända att anställningsförhållandena för personer som utför samma arbete varierar helt inkonsekvent i olika kommuner och även inom en enskild kommun. På grund härav kan skillnaderna i anställningsförhållandet för dessa personer liksom övriga faktorer som inverkar på deras rättsliga ställning bli oskäligt divergerande. Därför är det orsak att fästa uppmärksamhet

också på valet av vad slags anställningsförhållande som tillämpas. När lagstiftningen revideras bör man sörja för att rättssäkerheten, en god förvaltning samt skötseln av kommunens uppgifter utan störningar kan tryggas.

Utifrån en internationell jämförelse kan det konstateras att förvaltningen uppvisar mycket nationellt präglade strukturer, där utvecklingen gått i olika riktningar och gör det omöjligt att dra direkta slutsatser. Vid skötseln av sådana uppgifter som hänförs till offentliga myndigheters verksamhet har dock uppgifternas karaktär i allmänhet beaktats på så sätt att personalen antingen har anställts i ett offentligrättsligt anställningsförhållande eller så omfattas den förutom av allmänna arbetsrättsliga bestämmelser av specialbestämmelser i anslutning till ställningen som representant för en offentlig myndighet.

Kommunerna och samkommunerna har många sådana uppgifter och funktioner som inbegriper utövning av offentlig makt. Det är motiverat att bestämmelserna bygger på utgångspunkterna för principen om tjänstemannaförvaltning. I fråga om personer som utövar offentlig makt och deras ställning bör beaktas kraven på att verksamheten skall vara oberoende, objektiv och ansvarsfull. Vid revideringen av bestämmelserna kan emellertid inte den senaste tidens utveckling inom arbetsrätten och arbetslivet lämnas obeaktad.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

Syftet med lagstiftningsreformen är att bestämmelserna om den kommunala tjänsteinnehavarens rättsliga ställning skall ingå i lagstiftningen så koncentrerat och fullständigt som möjligt med beaktande av kraven i Finlands grundlag. Målet är även att förtydliga reglerna för användningen av tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande i kommunalförvaltningen.

Vid förarbetena inför reformen utgick kommissionen för kommunala tjänsteinnehavarens rättsliga ställning från tre alternativa lösningar för att förnya lagstiftningen: bereda

ett förslag till lag om kommunala tjänsteinnehavare, bereda ett förslag till lag om grunden för ett kommunalt arbetsavtalsbaserat anställningsförhållande eller bereda ett förslag, genom vilket i tjänstestadgan bestämda frågor som behöver lyftas upp till lagnivå lyfts upp till denna nivå, varvid tjänstestadgans ställning samtidigt bedöms på nytt. Kommissionen utgick ifrån att den sistnämnda, närmast tekniska reformeringen av tjänstestadgan var ett alternativ i andra hand. Inom kommunalförvaltningen finns ett flertal uppgifter där offentlig makt utövas eller kan utövas. Detta återspeglar sig på anställningsförhållandets art eller på förhållandets karakteristiska drag. Även modellen för ett anställningsförhållande på basis av arbetsavtal förutsätter i fråga om sådana personer, vilkas uppgifter inbegriper utövning av offentlig makt, att man på grund av deras ställning meddelar särskilda bestämmelser om att verksamheten skall vara oberoende, objektiv och ansvarsfull. Kommissionen kunde inte enas om att övergå till anställning i arbetsavtalsförhållande och stannade för att bereda en lag om kommunala tjänsteinnehavare.

3.2. De viktigaste förslagen

Propositionen innehåller ett förslag till lag om kommunala tjänsteinnehavare samt ett förslag till lag om ändring av kommunallagen. I förslaget till lag om kommunala tjänsteinnehavare har intagits bestämmelser från anställningsstrygghetslagen, bestämmelser från gällande kommunallag om tjänsteinnehavarens rättsliga ställning samt från modellen för tjänstestadga bestämmelser som behöver lyftas upp att fastställas på lagnivå, eftersom deras innehåll är sådant att det enligt 80 § grundlagen skall bestämmas genom lag. De bestämmelser som man föreslår att skall intas i lagen från modellen till tjänstestadga gäller bl.a. tjänsteförhållandets början, bityssla, ansökan om tjänstledighet samt beskrivning av lönefordran. Enligt förslaget skall i kommunallagen fortsättningsvis ingå en allmän bestämmelse om kommunens personal samt regler för inrättande och indragning av tjänst. Även specialbestämmelserna om kommundirektören skall bli kvar i kommunallagen. Kommunindelningenslagen skall

fortsättningsvis ha kvar bestämmelserna om tjänsteinnehavarnas ställning i samband med att kommunindelningen ändras.

I kommunallagen föreslås en ny formulering av bestämmelsen om området för att tillämpa tjänsteförhållande. Avgörande i fråga om anställningsförhållandets art är huruvida uppgiften omfattar utövning av offentlig makt. Detta är också utgångspunkt i gällande kommunallag. Genom den nya bestämmelsen ämnar man att bättre än för närvarande styra i vilka slags uppgifter någon anställs i tjänsteförhållande och när ett anställningsförhållande på basis av arbetsavtal tillämpas. Den föreslagna bestämmelsen ingriper inte i speciallagstiftningens bestämmelser, enligt vilka en viss uppgift kan skötas endast av tjänsteinnehavare eller så skall för uppgiften inrättas en tjänst eller en tjänst som är gemensam med en annan kommun.

I anknytning till nämnda förslag föreslås i kommunallagen en ny 46 §, enligt vilken arbetsgivaren kan, om de i bestämmelsen nämnda förutsättningarna uppfylls, besluta att ett sådant tjänsteförhållande, vars uppgifter inte omfattar utövning av offentlig makt, ändras till anställning i arbetsavtalsförhållande sedan beslutet vunnit laga kraft. Propositionen utgår dock ifrån att ändringen skall företas genom ett avtal mellan arbetsgivaren och den anställda, och härvid tillämpas inte 46 §.

Lagförslaget skall också innehålla en definition av begreppet tjänsteinnehavare. Bestämmelsen anknuter till förslaget om ändring av kommunallagen, enligt vilken uppgift som omfattar utövning av offentlig makt skall skötas i tjänsteförhållande. I definitionen av tjänsteinnehavare frångår man den tidigare indelningen i ordinarie, temporära och tillfälliga tjänsteinnehavare.

Förslaget innehåller också nya materiella bestämmelser.

Förslagets 13 § anknuter till omvälvningarna i arbetslivet och främjande av arbetsmiljøet. Arbetsgivaren skall vinnlägga sig om att sörja för att tjänsteinnehavaren i samband med att uppgiften eller arbetsmetoderna ändras eller utvecklas klarar att sköta sina uppgifter. Arbetsgivaren skall också försöka främja tjänsteinnehavarens möjligheter att utveckla sin skicklighet i arbetet. Dessutom

föreslås en bestämmelse i anslutning till att främja arbetsklimatet. Den föreslagna paragrafen skall vara en målformulerad bestämmelse utan sanktioner. Avsikten är att tjänsteinnehavarens ställning skall vara densamma som för den som är anställd i arbetsavtalsförhållande.

Förslagets 19 § gäller tjänsteinnehavarens skyldighet att under den tid tjänsteförhållandet varar lämna upplysningar om sin hälsa beroende på kraven i tjänsteinnehavarens uppgifter.

I förslagets 25 och 39 § bestäms att principen om överlåtelse av rörelse skall tillämpas på tjänsteförhållande. Med överlåtelse av rörelse avses överlåtelse av en funktionell del i en kommun eller samkommun till en annan arbetsgivare. Avsikten är att definitionen skall vara densamma som motsvarande definitionen i arbetsavtalslagen. Vid överlåtelsen övergår arbetsgivarens rättigheter och skyldigheter på mottagaren och tjänsteinnehavarna övergår automatiskt från överlåtaren tjänst till mottagarens tjänst och villkoren i deras anställningsförhållanden förblir oförändrade. Överlåtelsens mottagare får inte säga upp anställningsförhållandet enbart på grund av att rörelsen överlättes.

Bestämmelserna för uppsägningsgrunder som beror på tjänsteinnehavaren föreslås bli preciserade i 35 §.

36 § om återopande av uppsägningsgrund som beror på tjänsteinnehavaren är som bestämmelse ny, men motsvarar gällande tillämpningspraxis. Enligt bestämmelsen skall arbetsgivaren återropa grunden för uppsägning inom en skälig tid efter att myndigheten som beslutar om uppsägning har fått kännedom om en sådan grund.

Uppsägningstiderna föreslås i 40 § bli fastställda enligt motsvarande tider i arbetsavtalslagen. De föreslagna uppsägningstiderna motsvarar uppsägningstiderna i nuvarande kommunala tjänstekollektivavtal. Avvikande från gällande bestämmelser föreslås dock ett stadgande om att när tjänsteinnehavaren säger upp sig är uppsägningstiden för tjänstemän som fullmäktige utnämnt två månader.

Förslagets 45 § rör tjänsteinnehavarens rätt att få ersättning för inkomstbortfall när tjänsteförhållandet avslutats i strid med lag, avdrag från ersättningen för inkomstbortfall

samt rätt att få ett lagstridigt avslutat tjänsteförhållande beaktat i tjänsteinnehavarens pensionsskydd. Bestämmelsen skall också på basis av 33 § tillämpas på ersättning för inkomstbortfall med anledning av lagstridig permittering.

49 § upptar förnyad bedömning av grunderna för avstängning från tjänsteutövningen. I bestämmelsen åläggs myndigheten en aktiv skyldighet att följa grunderna för avstängning från tjänsteutövningen och vid behov fatta nytt beslut i saken. Dessutom föreslås det att frågan om fortsatt avstängning från tjänsteutövningen skall avgöras utan dröjsmål om tjänsteinnehavaren så kräver. Förslaget bygger på en framställning från riksdagens justitieombudsman.

Förslagets 51 § gäller utredning av grunderna för uppsägning i det fall att tjänsteförhållandet upplöses. Om domstolen anser att förutsättningarna för att upplösa tjänsteförhållandet inte uppfylls bör den om sådant krav framställs pröva huruvida arbetsgivaren hade grund för uppsägningen enligt denna lag. Bestämmelsen anknyter till 44 § 3 mom. enligt vilket i det fall att domstolen anser att arbetsgivaren haft sådan uppsägningsgrund anses tjänsteförhållandet fortgå fram till att uppsägningstiden löper ut och tjänsteinnehavaren har rätt att få sin lön för uppsägningstiden.

I förslagets 53 § stadgas om ersättning för rättegångskostnader. Tjänsteinnehavaren, eller någon annan som kan anses ha anfört besvär på tjänsteinnehavarens vägnar, kan på begäran åläggas att ersätta kommunen skäliga rättegångskostnader. Tjänsteinnehavaren skulle avvikande från gällande praxis vara skyldig att betala ersättning för rättegångskostnader i tvistemål om hur tjänsteförhållandet avslutats. Bestämmelsen ändrar inte kommunala besvärskarakteristik och bestämmelsen skall inte heller gälla den som i egenskap av kommunens medlem söker ändring, förutsett att han inte anfört besvären på tjänstemannens vägnar.

Förslagets 56 § upptar förutsättningarna för och förfaringssättet vid återkrav av lön som utbetalts utan grund. Om återkravet fattas ett beslut, i vilket skall nämnas vilket belopp som återkrävs samt grunden för återkravet. Rätten till återkrav av lön går förlorad inom

tre år. Även i 55 § föreslagen preskriptionstid för lönefordran föreslås bli tre år.

Nya bestämmelser är den lönespecifikation (15 §) och det arbetsintyg (58 §) som skall ges till tjänsteinnehavaren.

Alla sådana bestämmelser i tjänstestadgan, som hör till frågor som skall fastställas genom lag, föreslås inte bli intagna i den nya lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Modellen för tjänstestadga innehåller bl.a. bestämmelser om skyldighet att utföra tilläggs-, övertids-, söndags- och nattarbete samt beredskapsskyldighet. Enligt 1 § arbetstidslagen (605/1996) tillämpas arbetstidslagen också på arbete som utförs på grundval av ett tjänsteförhållande om inte något annat bestäms. Betydelsen av en bestämmelse enligt modellen för tjänstestadga skulle närmast vara att ett förordnande till ovan nämnda arbeten skall ges skriftligt och att förordnandet kan ges för längre tid, dvs. högst en månad åt gången. Dessutom skulle med stöd av nämnda bestämmelse arbetstidslagen utsträckas till att omfatta vissa grupper, som för närvarande inte är underställda arbetstidslagstiftningen. Propositionen utgår inte ifrån att man skulle vilja utvidga arbetstidslagens tillämpningsområde, ett skriftligt förordnande enligt modellen för tjänstestadga är inte heller i praktiken nödvändigt, därför föreslås inte heller i lagen någon specialbestämmelse enligt modellen för tjänstestadga.

Enligt 45 § gällande kommunallag meddelas i tjänstestadgan bl.a. bestämmelser om skriftlig varning till tjänsteinnehavare. Varningar i form av disciplinstraff har numera frångåtts. Skriftlig varning hänger i praktiken ofta väsentligt samman med att tjänsteförhållandet upplöses. I lagförslaget har skriftlig varning intagits direkt i bestämmelsen om uppsägning. Någon separat bestämmelse om skriftlig varning föreslås således inte.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (GrUU 3/2001) framhållit bl.a. att tjänsteinnehavarens förpliktelser gällande bostad, tjänstebostad och annan obligatorisk naturaprestation inte är förenliga med de generella villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och att det därför innebär en sådan inskränkning av de grundläggande

fri- och rättigheterna som bara kan införas i grundlagsordning. När nämnda bestämmelser inte har ansetts som nödvändiga föreslås de inte bli intagna i den nu föreslagna lagen.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inte några direkta verkningar på kommunernas ekonomi. Den 46 § som föreslås i kommunallagen medför i någon mån administrativa kostnader, i synnerhet i stora kommuner och samkommuner.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen sammanför bestämmelserna om kommunala tjänsteinnehavare och lyfter upp på lagnivå från kommunernas tjänstestadgor de normer som behövs gällande tjänsteinnehavarens rättigheter och skyldigheter. Detta innebär större rättssäkerhet för tjänsteinnehavarna och förenhetligare bestämmelserna om tjänsteinnehavare anställda hos kommuner och samkommuner och deras rättsliga ställning. Bestämmelserna har nu sammanförts i en logisk ordning som ökar rättssäkerheten och underlättar deras tillämpning och framtida utveckling.

När kommunerna för närvarande har personal som utför samma arbete med samma uppgifter i olika anställningsförhållanden innebär en precisering av bestämmelserna om användningsområdet för tjänsteförhållande och om ändring av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande i sådana fall där uppgifterna inte omfattar utövning av offentlig makt att den rättsliga ställningen för alla dem som utför samma arbete förenhetligas. Propositionen utgår ifrån att ändringen sker på basis av en överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. I det fall att arbetsgivaren tillämpar den i propositionen föreslagna ändringen av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande är den anställdas ställning tryggad, eftersom arbetsgivaren skall erbjuda en uppgift i arbetsavtalsförhållande på åtminstone de villkor som gällde i det tidigare anställningsförhållandet samt ge sådan skriftlig information som avses i ar-

betsavtalslagen om de centrala villkoren i arbetet. Dessutom har arbetstagaren rätt att söka ändring i beslutet enligt kommunallagen. Förmåner som beror på själva tjänsteförhållandet, såsom kontinuitetsprincipen, övergår emellertid inte på anställning i arbetsavtalsförhållande.

Sett ur kommunalförvaltningens perspektiv medför förtydligade regler för användningen av tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande att byråkratin blir enklare och förvaltningen smidigare.

Enligt propositionen kan kommunerna inte längre meddela bestämmelser som rör tjänsteinnehavarens rättsliga ställning i tjänstestadgan. När redan grundlagen utgår ifrån att grunderna för individens fri- och rättigheter skall utfärdas genom lag i likhet med övriga frågor som enligt grundlagen hör till lagstiftningens område, har man utgått ifrån att det kommunala självstyret inte utgör en sådan grund att det skulle finnas skäl för någon extensiv tolkning av 80 § 1 mom. grundlagen. Tjänstestadgan har ansetts inneha endast rollen av ett komplement till lagen och propositionen begränsar de facto inte kommunernas beslutanderätt. Bestämmelser som rör tjänsteinnehavarna skall i framtiden meddelas i instruktioner i stället för i tjänstestadgan. Dyliga bestämmelser är närmast föreskrifter om beslutande tjänsteinnehavare och organ samt praktiska procedurer vid ärendenas behandling.

4.3. Verknningar i fråga om olika befolkningsgruppers ställning

Ur kommuninvånarnas och servicetagarnas synvinkel sett förbättrar de föreslagna ändringarna deras rättssäkerhet i och med att bestämmelserna om anställningsförhållandets art i fråga om personer som utövar offentlig makt i sina arbetsuppgifter förtydligas. Förvaltningens öppenhet främjas bl.a. av att reglerna för offentligt ansökningsförfarande intas i lagen.

Bestämmelserna om diskrimineringsförbud samt om utvecklande av arbetsgemenskapen och arbetsklimatet nekar arbetsgivaren att särbehandla arbetstagare och strävar efter att främja principen om opartisk behandling. Bestämmelserna är av vikt bl.a. när det gäller

äldre tjänsteinnehavares ställning. Genom bestämmelserna om familjeledigheter främjas jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningskedan och beredningsmaterial

Riksdagens uttalande och övriga ställningstaganden

Regeringen överlämnade den 4 februari 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 1/2000 rd) i avsikt att lagen genom denna ändring skall fås att överensstämma med den nya grundlagen. Med anledning av propositionen lämnade grundlagsutskottet ett utlåtande (GrUU 3/2000 rd) och förvaltningsutskottet ett betänkande (FvUB 9/2000 rd). Riksdagen antog lagförslaget och i kommunallagen intogs en ny 44 a § med ändring samt en ny 44 b § enligt förslaget, paragraferna trädde i kraft från början av juni 2000. Riksdagen ansåg dock att det behövdes en utförligare beredning av ärendet och i sitt svar på regeringens proposition förutsatte riksdagen att regeringen utifrån en trepartsberedning med det snaraste lämnar en proposition till riksdagen med förslag till en lag lik statstjänstemannalagen om kommunala tjänsteinnehavares ställning, där regeringen med iakttagande av samma skrivsätt som i statstjänstemannalagen sammanför samtliga bestämmelser om den rättsliga ställningen för kommunala tjänsteinnehavare (RSv 46/2000).

Förvaltningsutskottet preciserade i sitt betänkande med anledning av statsrådets redogörelse om konsekvenserna för den kommunala förvaltningen och verksamheten av tillämpningen av den nya kommunallagen (FvUB 11/2000 rd) att i framtiden kan kommunallagen innefatta högst en allmän bestämmelse om personalens ställning, där det föreskrivs att kommunens anställda står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. I bestämmelsen kan nämnas att tjänsten inrättas för kommunens myndighetsuppgifter och att det om tjänsteförhållande

eller arbetsavtalsförhållande gäller vad som särskilt bestäms om dem. Lagen kan också ha kvar en bestämmelse om att fullmäktige eller något annat kommunorgan som bestäms genom instruktion beslutar om att inrätta och dra in en tjänst. I kommunallagen kan också stå kvar en särskild bestämmelse om uppsägning av kommundirektör på grund av förlorat förtroende.

Förvaltningsutskottet har vid behandlingen av anställningstrygghetslagen funnit det på sin plats att bestämmelserna om överlåtelse av affärsverksamhet utreds (FvUB 10/1996 rd) och hänvisat till det uttalande om EG-direktivet om överlåtelse av affärsrörelse, som riksdagen godkände i samband med behandlingen av statstjänstemannalagen (RSv på RP 291/1993 rd, FvUB 5/1994 rd).

Riksdagens justitieombudsmans framställning

Riksdagens justitieombudsman har i samband med ett klagomål på eget initiativ undersökt huruvida det finns grund för att utveckla bestämmelserna om avstängning från tjänsteutövningen och eliminera eventuella brister i lagstiftningen. Enligt justitieombudsmannens utredning kan lagstiftningen som rör denna fråga lämna rum för olika tolkningar. Riksdagens justitieombudsman har i ett brev av den 12 juni 2001 till statsrådet framställt förslaget att lagstiftningen i ett lämpligt sammanhang revideras på denna punkt samt informerat den av inrikesministeriet tillsatta kommissionen för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning.

Beredningen av propositionen

Propositionen baserar sig på det förslag till lagstiftning som en av inrikesministeriet den 28 december 2000 tillsatt trepartscommission (Kommissionen för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning, KUVIO) utarbetat om hur kommunala tjänstemäns rättsliga ställning fastställs. Kommissionen var sammansatt av representanter för arbetsmarknadsparterna enligt paritetsprincipen (5+5). Arbetsgivartjänsterna företrädde av Kommunala arbetsmarknadsverket, Finlands Kommunförbund och Helsingfors stad. De kommunala

tjänsteinnehavarna och arbetstagarna företrädde av Akava-OS rf, Kommunsektorns fackförbund KAT rf, Kommunaltjänstemannaförbundet KTF rf, Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf samt Förhandlingsorganisationen för Teknik och Grundservice FKT rf. Dessutom var inrikesministeriet, arbetsministeriet, finansministeriet och justitieministeriet representerade i kommissionen. Kommissionen lämnade sitt betänkande den 30 april 2002 (Kommittébetänkande 2002:6). Finansministeriet meddelade avvikande mening i betänkandet.

Förslaget har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

5.2. Remissutlåtanden

Utlåtanden om betänkandet från kommissionen för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning har begärts från justitieministeriet, finansministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet samt miljöministeriet och inrikesministeriets räddningsavdelning, de centralaste arbetsmarknadsorganisationerna, ett urval av kommuner och samkommuner, Finlands Kommunförbund, Kommunernas pensionsförsäkring, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Arbetslöshetsförsäkringsfonden, Helsingfors förvaltningsdomstol, Högsta förvaltningsdomstolen, arbetsdomstolen och kyrkostyrelsen. Dessutom har Suomen Lääkäriliitto - Finlands Läkarförbund lämnat sin uppfattning om betänkandet.

Inställningen i alla utlåtanden var överlag positiv till den föreslagna revideringen. Det fanns inget att anmärka på i de centrala förslagen gällande kommunala tjänsteinnehavares ställning. De anmärkningar som framfördes gällde främst några nya bestämmelser. Av remissinstanserna var det bl.a. den kommunala sektorn och arbetsmarknadsorganisationerna som förordade revideringen och påskyndade förloppet. Inte heller t.ex. sektorministerierna hade något att anmärka på propositionen. Anmärkningar om vissa detaljer framfördes närmast av justitieministeriet och finansministeriet samt Helsingfors förvaltningsdomstol.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1. Samband med andra propositioner

Lagstiftningsreformer som anknyter till propositionen

För tillfället pågår lagstiftningsreformer, som den nu överlämnade propositionens behandling i riksdagen inte är beroende av, men som har en viss anknytning till nämnda proposition.

Justitieministeriet tillsatte den 1 januari 1998 ett lagstiftningsprojekt i syfte att reformera lagstiftningen om förvaltningsförfarande. I reformen föreslås att all allmän lagstiftning som rör ett förvaltningsärendes behandling sammanförs i en enhetlig förvaltningslag. Förvaltningslagen skall ersätta lagen om förvaltningsförfarande, som tillämpas också i kommuner och samkommuner. Förvaltningslagen skall innehålla bestämmelser om bl.a. översändande av handling samt om delgivning i förvaltningsärenden. Den nya lagstiftningen skall dessutom gälla behandlingen av förvaltningsärenden som rör kommunens tjänsteinnehavare om inte något annat bestäms särskilt.

Justitieministeriet tillsatte den 8 december 1999 en kommission med uppgift att utarbeta ett förslag till ny lagstiftning om preskription av fordran och offentlig stämning (Preskriptionskommissionen). Kommissionen lämnade sitt betänkande den 5 juni 2001. Avsikten är att regeringens proposition i ärendet skall överlämnas hösten 2002. Propositionen i sig har inte någon betydelse med avseende på lagförslaget om tjänsteinnehavare, för bestämmelser om preskription av tjänsteinnehavares lönefordran och återkrav av lön föreslås ingå i lagens 53 och 54 §. Den i dessa paragrafer föreslagna preskriptionstiden tre år överensstämmer dock med den allmänna preskriptionstid som kommissionen föreslår.

Regeringen överlämnade den 14 mars 2002 till riksdagen en proposition med förslag till lag om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (RP 17/2002 rd). Lagen skall enligt förslaget tillämpas som en allmän lag, bl.a. för anhängiggörande av ett

förvaltningsärende på elektronisk väg liksom elektronisk behandling och delgivning av beslutet. Lagförslaget om tjänsteinnehavare har utarbetats utifrån att exempelvis anhängiggörandet och delgivningen av ett ärende som rör tjänsteinnehavare skall med avseende på karaktären i det kommunala beslutsfattandet ske skriftligt. Kommissionen för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning utgick i sitt förarbete ifrån att ifall man i alla fall vill utsträcka t.ex. anhängiggörandet och delgivningen av förvaltningsärenden på elektronisk väg att omfatta också tjänsteinnehavare, skulle det vara skäl att ta in det i avsnittet om elektronisk service.

Regeringen överlämnade den 16 maj 2002 till riksdagen en proposition med förslag till lag om ändring av 1 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagarare (RP 65/2002 rd). Dessutom bereds regeringspropositioner med förslag till lag om kommunala pensioner samt till lag om införande av lagen om kommunala pensioner. Nämnda lagförslag innehåller inte några materiella reformer i fråga om tjänsteinnehavarens pensionskydd. Lagen om kommunala pensioner skall ersätta lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagarare (202/1964). Kommunala tjänsteinnehavarens pensionskydd fastställs således efter reformen enligt den kommunala pensionslagen.

Lagstiftningsreformer som eventuellt kan inverka på riksdagsbehandlingen av propositionen

Regeringen överlämnade den 18 maj 2001 till riksdagen en proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och med förslag till ändring av vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem (RP 77/2001 rd). Reformen är viktig med avseende på den nu föreslagna lagstiftningsreformen, bl.a. genom att reformen utvidgar det straffrättsliga tjänsteansvaret att tydligare än för närvarande omfatta även vissa uppgifter som gäller beredning av utövning av offentlig makt. Dessutom föreslås i förslaget till lag om ändring av strafflagen vissa revideringar av bestämmelserna om

tjänstebrott. 17 § 3 mom. i den nu föreslagna lagen anknyter till bestämmelserna om tagande av muta.

Regeringen överlämnade den 19 maj 2002 till riksdagen en proposition med förslag till lag om skydd i arbete och till vissa lagar som har samband med den (RP 59/2002 rd). I propositionen föreslås en totalreform av lagen om skydd i arbete. Den nya lagen skall ersätta 1958 års lag om skydd i arbete. Lagen skall tillämpas på bl.a. arbete där arbetstagarna står i arbetsavtalsförhållande samt i tjänste- eller motsvarande offentligrättsligt anställningsförhållande till arbetsgivaren. 14 och 20 § lagförslaget om kommunala tjänsteinnehavare innehåller hänvisningar till lagen om skydd i arbete.

Arbetsministeriet tillsatte den 22 mars 2001 en kommitté med uppgift att utreda behoven av att revidera semesterlagen och utifrån dessa utredningar bereda ett förslag till en totalreform av semesterlagen (Semesterkommittén 2001). Kommitténs mandat sträcker sig till den 30 september 2002. Tjänsteinnehavarnas liksom kommunens arbetstagares semestrar fastställs enligt de allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalen. Bestämmelser om kommunala tjänsteinnehavares semester ingår i 1939 års lag om semester i vissa fall för innehavare av tjänst eller befattning, anställd i kommuns eller samkommuns eller annat offentligt samfunds tjänst.

Arbetsmarknadens centralorganisationer träffade den 12 november 2001 en överenskommelse om principerna för utvecklingen av den privata sektorns arbetspensioner. Avsikten med överenskommelsen var att vidta behövliga ändringar i arbetspensionssystemet, genom vilka den genomsnittliga åldern för avgång med pension kan senareläggas med 2 —3 år och pensionssystemet anpassas till en i snitt kontinuerligt ökande livslängd samt skapa förutsättningar för att samordna och rationalisera lagarna för den privata sektorns arbetspensioner. Kommunernas pensionsförsäkring tillsatte den 29 november 2001 en pensionskommitté med uppdrag att utreda vilka verkningar ändringar motsvarande dem som vidtagits på basis av överenskommelsen om utveckling av pensionssystemet inom den privata sektorn skulle med-

föra i pensionssystemet för kommunalt anställda, utreda behoven av och förutsättningarna för att vidta ändringar i det kommunala pensionssystemet motsvarande ändringarna inom den privata sektorn samt utarbeta förslag till eventuella ändringar av bestämmelserna och följa den fortsatta beredningen av pensionsreformen inom den privata sektorn. Kommitténs mandat går ut den 31 december 2002. Kommittén skulle dock lämna sina förslag i fråga om individuell förtidspension, deltidspension och rehabilitering före den 30 april 2002. Reformen kan leda till att det behöver göras ändringar i 34 § 1 mom. 1 punkten förslaget till lag om kommunala tjänsteinnehavare, som handlar om tjänsteinnehavarens avgångsålder. Dessutom upptar lagförslaget 45 § 4 mom. bestämmelser om tjänsteinnehavarens löneinkomst och pensionsförmåner när tjänsteinnehavaren ersätts för inkomstbortfall då tjänsteförhållandet avslutats i strid med lag. Pensionsreformen inverkar emellertid inte på den sistnämnda bestämmelsen.

6.2. Samband med internationella överenskommelser och förpliktelser

En arbetsgrupp som arbetsministeriet tillsatt den 21 mars 2001 bereder som bäst genomförandet av EU:s diskrimineringsdirektiv om en allmän ram för likabehandling (2000/78/EG) och en av arbetsministeriet den 22 mars 2001 tillsatt arbetsgrupp likaledes genomförandet av ett direktiv mot rasism, dvs. om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (2000/43/EG). Båda direktiven baserar sig på Romfördraget och tillämpas på alla personer såväl inom den offentliga som den privata sektorn inklusive offentliga samfund. Diskrimineringsdirektivet skall genomföras i medlemsstaterna senast den 2 december 2002 och direktivet mot rasism senast den 19 juli 2003. Förslagen till bestämmelser som genomförandet av direktiven förutsätter kan leda till att det behöver göras ändringar också i lagstiftningen om kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning.

Tjänsteinnehavare berörs också av jämställdhetsdirektivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om anställning, yr-

kesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (76/207/EEG) samt likalönsdirektivet om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män (75/117/EEG). I Finland ingår bestämmelserna om jämställdhet mellan könen i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, som förslaget 12 § 1 mom. också hänvisar till.

Tillämpningsområdet i fråga om direktivet om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (92/85/EEG) har fastställts genom ett ramdirektiv (89/391/EEG). Minimikraven i detta direktiv om skydd vid graviditet har i Finland i praktiken uppfyllts genom att kraven i direktivet har utsträckts att omfatta även tjänsteinnehavare. 14 § 2 mom. i förslaget upptar arbetsgivarens skyldigheter gentemot en gravid tjänsteinnehavare. Bestämmelsen motsvarar direktivets krav.

Tillämpningsområdet i fråga om direktivet om ett ramavtal om föräldraledighet (96/34/EG) har i direktivet fastställts att utgå från det arbetsavtal eller de begrepp i arbetsavtalet som gäller på nationell nivå. I Finland har bestämmelserna även för tjänsteinnehavares föräldraledighet genomförts så att de i praktiken motsvarar åtminstone den nivå som förutsätts i föräldraledighetsdirektivet. Förslaget 29 § hänför sig till direktivet, enligt paragrafen har tjänsteinnehavaren rätt att få tjänstledighet på grund av familjeledigheter enligt vad som bestäms i 4 kap. 1-8 § arbets-

avtalslagen.

Direktivet om ramavtalet om visstidsarbete (1999/70/EG) och direktivet om ramavtalet om deltidsarbete (97/81/EG) tillämpas enligt direktiven på arbetare, som har ett i lag, arbetskollektivavtal eller enligt respektive medlemslands praxis definierat arbetsavtal eller anställningsförhållande. En bestämmelse som förbjuder diskriminering av tjänsteinnehavare anställda på viss tid eller på deltid föreslås i 12 § 2 mom.

Företagsöverlåtelsedirektivet (77/187/EEG) om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd av arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter reglerar anställningstryggheten vid överlåtelse av företag, affär eller affärsverksamhet inom gemenskapens område. Enligt ett direktiv (98/50/EG) om ändring av direktiv 77/187/EEG tillämpas sagda direktiv även på offentliga företag som idkar ekonomisk verksamhet, oberoende av om de eftersträvar att vara vinstbringande eller inte. Enligt direktivet räknas inte en omorganisering av en myndighet i förvaltningen och inte heller en överföring av förvaltningsuppgifter från en förvaltningsmyndighet till en annan som överlåtelse. Direktiven har i fråga om personer anställda i arbetsavtalsförhållande genomförts i arbetsavtalslagen. Bestämmelser om tjänsteinnehavares ställning vid överlåtelse av rörelse föreslås i lagens 25 och 39 §.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Lag om kommunala tjänsteinnehavare

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Tillämpningsområde.* Anställningsvillkoren för tjänstemän bestäms för närvarande utom med stöd av lagstiftningen genom tjänstekollektivavtal som tillämpas med stöd av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal

(669/1970), den kommunala tjänstestadgan och andra instruktioner samt kommunala beslut på lägre nivå.

När det gäller ställningen för tjänstestadgan och andra instruktioner hänvisas till vad som sägs i motiveringen till den ändring av kommunallagen som föreslås i samband med detta lagförslag.

Enligt 1 mom. tillämpas denna lag på kommunala tjänsteinnehavare, om inte något annat bestäms i någon annan lag eller avtalas med stöd av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/70). Det föreslås 1 mom.

motsvarar 1 § 1 mom. i gällande anställningstrygghetslag.

I 1 mom. föreslås i enlighet med gällande anställningstrygghetslag att den föreslagna lagen skall vara sekundär jämfört med bestämmelserna i de tjänstekollektivavtal som ingåtts med stöd av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal. Eftersom inga ändringar föreslås i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal, bibehålls systemet till dessa delar som förut.

Enligt 2 § 1 mom. lagen om kommunala tjänstekollektivavtal gäller angående villkoren i tjänsteinnehavares anställningsförhållande utan hinder av vad i lag är stadgat vad om dem bestämmes genom tjänstekollektivavtal. Ett tjänstekollektivavtal är alltså när anställningsvillkor fastställs också med stöd av tjänstekollektivavtalslagen primärt i relation till lagen. Oftast fastställs t.ex. tjänsteinnehavarens lön, arbetstid och semester enligt bestämmelserna i tjänstekollektivavtalen, om inte något annat föranleds av någon annan lagstiftning.

I tjänstekollektivavtalslagen har avtalsrätten begränsats i fråga om vissa saker som anses höra till arbetsgivarens ensidiga bestämmanderätt och kommunalförvaltningens rätt att besluta om anordnandet av förvaltningen och som alltså inte betraktas som anställningsvillkor. Med beaktande av bestämmelserna i 2 § tjänstekollektivavtalslagen om begränsningar för avtalsrätten skall bestämmelsen om tjänstekollektivavtalsbestämmelsernas primära ställning i 1 § 1 mom. i den lag som nu föreslås tillämpas endast i sådana fall där avtalsrätten över huvud taget existerar och i sådana fall som regleras i den föreslagna lagen.

Till anställningsvillkoren hänförs enligt 2 § 2 mom. tjänstekollektivavtalslagen inte grunderna för ämbetsverks och inrättningsorganisation eller annan reglering inom tjänsteapparaten, inrättande eller indragning av tjänster, myndigheters åligganden eller inre arbetsfördelning, arbetsledning, arbetsmetoderna och uppkomsten av tjänsteförhållanden eller därmed jämförbara anställningsförhållanden eller deras upphörande, med undantag av uppsägningstider och uppsägningsskäl. Om dessa saker kan sålunda inte alls avtalas genom tjänstekollektivavtal.

Å andra sidan har avtalsrätten i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal begränsats i fråga om vissa saker även om de i och för sig kan betraktas som anställningsvillkor. Enligt 2 § 3 mom. tjänstekollektivavtalslagen får avtal inte ingå om

1) behörighetsvillkoren för tjänster, ej heller om tjänsteinnehavarnas skyldigheter eller disciplin,

2) pensioner, familjepensioner eller andra med dem jämförbara andra 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,

3) de frågor i vilka överenskommelse inte kan träffas för arbetstagarnas del genom arbetskollektivavtal, och inte heller om

4) utvidgning av lagstadgade grunder för uppsägning av ett tjänsteförhållande.

I enlighet med ovanstående är det alltså inte möjligt att genom tjänstekollektivavtal avtala om sådana saker för tjänsteinnehavarnas del som det enligt ett arbetskollektivavtal inte heller är möjligt att avtala om för arbetstagare. Med beaktande av de begränsningar av avtalsrätten som ingår i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal har det inte ansetts vara nödvändigt att i den lag som nu föreslås särskilt bestämma om begränsningar av avtalsrätten.

Enligt 2 § 4 mom. tjänstekollektivavtalslagen gäller i sak vari tjänstekollektivavtal icke finnes och i 3 mom. avsedda angelägenheter vad om dem är särskilt stadgat eller föreskrivet eller utöver tjänstekollektivavtalet med kommunala avtalsdelegationens samtycke med tjänsteinnehavare med avtalslön i enskilt fall är överenskommet.

Enligt 2 mom. gäller det som bestäms om kommuner i denna lag även samkommuner. Bestämmelsen motsvarar 1 § 2 mom. i gällande anställningstrygghetslag.

2 §. *Tjänsteinnehavare*. I gällande mall för tjänstestadga definieras slag av tjänsteinnehavare. Med ordinarie tjänsteinnehavare avses ordinarie innehavare av tjänster som inrättats av behörigt organ, med tjänsteförrättande tjänsteinnehavare avses vikarier och personer som sköter vakanta tjänster och med

tillfälliga tjänsteinnehavare personer som sköter tillfälliga myndighetsuppgifter utan att någon tjänst har inrättats för dessa uppgifter. Enligt mallen för tjänstestadga är en tjänst en huvudtjänst eller en bitjänst i enlighet med vad det organ som inrättat tjänsten har beslutat. Med innehavare av huvudtjänst avses en tjänsteinnehavare i huvudtjänst eller i tjänsteförhållande med karaktären av huvudtjänst och med innehavare av bitjänst en tjänsteinnehavare i bitjänst eller i tjänsteförhållande med karaktären av bitjänst.

I paragrafen definieras begreppet tjänsteinnehavare. Bestämmelsen hänför sig till förslaget till ändring i kommunallagen. I definitionen på tjänsteinnehavare slopas den tidigare indelningen i ordinarie, tjänsteförrättande och tillfälliga tjänsteinnehavare. Indelningen i innehavare av huvudtjänst och bitjänst skall inte heller finnas i lagen. Beslutet om inrättande av en tjänst anger om det är fråga om en huvudtjänst eller bitjänst. En bitjänst inrättas främst för uppgifter där det går så lite tid åt till skötseln av uppgifterna att det är fråga om en uppgift med karaktären av bitjänst. I oktober 2000 fanns 962 innehavare av bitjänst i kommunerna. Ställningen för innehavare av bitjänster avviker från den ställning som innehavare av huvudtjänst har när det gäller vissa förmåner som tillämpas genom tjänstekollektivavtal. Eftersom det främst är fråga om arbetstidens längd, dvs. om det är en bitjänst, behövs inte denna indelning på lagnivå utan en bitjänst kan vara ett normalt tjänsteförhållande där antalet uppgifter beaktas när den arbetstid som skall användas till det fastställs.

I speciallagstiftningen kan finnas bestämmelser om bitjänster, t.ex. i 28 § lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989). I samband med att denna lag stiftas föreslås inte att gällande förordningar upphävs. Till de delar det finns innehavare av bitjänst i kommunerna eller samkommunerna eller speciallagstiftningen innehåller bestämmelser om innehavare av bitjänst, kan bitjänster fortfarande inrättas i kommuner och samkommuner. Ställningen för innehavare av bitjänst bestäms som för andra tjänsteinnehavare om inte något annat bestäms eller avtalas genom tjänstekollektivavtal.

Enligt den föreslagna paragrafen betraktas

en sådan person som tjänsteinnehavare som står i tjänsteförhållande till kommunen oberoende av om en tjänst har inrättats för uppgiften eller av tjänsteförhållandets längd. Med tjänsteförhållande avses ett offentlig-rättsligt anställningsförhållande där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren utför arbetet. Förslaget motsvarar begreppet tjänsteförhållande i 44 § i gällande kommunallag.

I den ändring av 44 § kommunallagen som föreslås i samband med detta lagförslag föreslås att användningen av tjänsteförhållande begränsas till sådana uppgifter i vilka offentlig makt utövas. Huvudregeln skall fortfarande vara att en tjänst inrättas, men enligt det föreslagna 44 § 2 mom. är det möjligt att anställa en person i tjänsteförhållande utan att en tjänst har inrättats för uppgiften. En sådan situation kan t.ex. gälla när en timlärare anställs. Enligt gällande lagstiftning har inga tjänster inrättats för uppgifter som sköts av timlärare. De uppgifter som sköts av timlärare har dock ansetts inbegripa utövandet av offentlig makt och därför har uppgifterna ansetts förutsätta att timlärarna står i tjänsteförhållande till kommunen. Det föreslås att 3 § i detta lagförslag skall innehålla en bestämmelse om längden på ett tjänsteförhållande.

2 kap. Tjänsteförhållandets början

3 §. *Tjänsteförhållandets längd.* Enligt gällande mall för tjänstestadga anställs en ordinarie tjänsteinnehavare tills vidare eller för viss tid, en vikarie och den som skall sköta en vakant tjänst för viss tid och en tillfällig tjänsteinnehavare för högst ett år. Om grunderna för visstidsanställning bestäms i 3 § anställningstrygghetslagen.

I paragrafen föreslås bestämmelser om tjänsteförhållandets längd. Enligt 1 mom. kan en tjänsteinnehavare anställas tills vidare eller för viss tid. Med avvikelse från bestämmelsen i mallen för tjänstestadga används dock inte längre indelningen i ordinarie tjänsteinnehavare, vikarier, personer som sköter vakanta tjänster och tillfälliga tjänsteinnehavare. Ändringen har samband med den ändring i begreppen som föreslås i 2 §. Med en tjänsteinnehavare som anställts tills vidare avses en tjänsteinnehavare, vars tjänsteför-

hållandes längd inte har fastslagits eller begränsats på förhand, och med tjänsteinnehavare som anställts för viss tid åter tjänsteinnehavare med tidsmässigt begränsat tjänsteförhållande.

I 2 mom. bestäms om de grunder med stöd av vilka en tjänsteinnehavare kan anställas i tjänsteförhållande för viss tid. Syftet med bestämmelsen är i första hand att betona att huvudregeln är att en tjänsteinnehavare anställs i ett tjänsteförhållande som gäller tills vidare. Endast i de fall där det finns en särskild grund i lag eller förordning, kan tjänsteinnehavaren anställas för viss tid. Principen är alltså att om arbetet är bestående anställs tjänsteinnehavaren i ett anställningsförhållande som gäller tills vidare även om verksamheten vid ämbetsverket eller inrättningen på grund av verksamhetens karaktär avbryts helt eller delvis för en viss tid. Sålunda kan t.ex. en timplärare inte anställas för viss tid, om arbetet varar flera läsår förutsatt att personen är behörig för uppgiften.

Ett sådant vikariat som konstateras i förslaget till bestämmelse är den mest typiska grunden för visstidsanställning. Det är i och för sig inte fråga om förbjuden användning av flera tjänsteförhållanden för viss tid efter varandra t.ex. när det är fråga om flera vikariat efter varandra. Om arbetsgivaren dock har ett bestående behov av vikariat i liknande arbeten, bör arbetsgivaren inrätta tillräckligt med tjänster, genom vilka även detta bestående behov av vikariat täcks. Visstidsanställning i ett vakant tjänsteförhållande hänför sig i regel till en situation där en person behövs i tjänsteförhållandet under ansöknings- och utnämningförfarandet. Även sådana aktuella ändringar i en organisation som kan innebära en omvärdering av behovet av anställda och i fråga om vilka beslut i allmänhet redan fattats om hur de skall planeras, beredas eller genomföras kan vara en grund för att utnämna en tjänsteinnehavare för viss tid till ett vakant tjänsteförhållande. De grunder för visstidsanställning som anges i 2 mom. motsvarar i huvudsak grunderna i 3 § i gällande anställningstrygghetslag. Bestämmelsen är dock inte uttömmande utan visstidsanställning kan även byggas på någon annan grund än den som uttryckligen anges i bestämmelsen, om det är fråga om utförande av ett visst

arbete eller en viss arbetshelhet.

Regleringen av grunderna för visstidsanställning hänför sig till tjänsteförhållandets upphörande och säkerställande av tjänsteinnehavarens rättsskydd. Eftersom ett tjänsteförhållande enligt 34 § i förslaget upphör utan uppsägning och uppsägningstid när den bestämda tiden går ut, bör bestämmelserna om grunderna för visstidsanställning vara så tydliga som möjligt för att möjligheten att kringgå bestämmelserna om anställningstrygghet genom val av längd på tjänsteförhållandet skall förhindras.

För tydlighetens skull föreslås i bestämmelsen ett konstaterande av att visstidsanställning även kan grunda sig på tjänsteinnehavarens egen begäran och på en grund som bestäms i någon annan lag än denna. Om grunderna för visstidsanställning bestäms t.ex. i 24 § kommunallagen, där det bestäms om visstidsanställning av kommundirektören.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan visstidsanställning av en tjänsteinnehavare ha samband med uppdragets natur. I allmänhet hänför sig grunden till situationer där det är fråga om en viss uppgiftshelhet som är tidsmässigt och innehållsmässigt begränsad, t.ex. ett visst projekt. Enligt gällande mall för tjänstestadga har man i dessa fall kunnat anställa tillfälliga tjänsteinnehavare. Uppgiftens karaktär kan utgöra grunden för visstidsanställning utom i tjänsten som kommundirektör, t.ex. i tjänsten som biträdande kommundirektör.

I förslaget konstateras inte uttryckligen att avsaknaden av den behörighet som krävs för ett tjänsteförhållande utgör en grund för visstidsanställning. Anställning i tjänsteförhållande förutsätter enligt 6 § i förslaget att den som anställs i tjänsteförhållande har föreskriven eller bestämd behörighet. Liksom konstateras i samband med 6 § kan en tjänsteinnehavare dock i vissa fall anställas för viss tid uttryckligen trots att han saknar behörighet. Om kommunen använder flera tjänsteförhållanden för viss tid efter varandra på grund av att behörighet saknas, skall den dock tillräckligt väl utreda möjligheterna att få tjänsteinnehavare som uppfyller behörighetsvillkoren.

I den föreslagna bestämmelsen definieras inte längden på den tidsfrist för vilken en

tjänsteinnehavare anställs. Längden på tidsfristen bestäms i varje fall enligt för vilken tid en visstidsanställd tjänsteinnehavare behövs. Om en vikarie behövs för hela den tid som en tjänsteinnehavare som anställts tills vidare är tjänstledig, ges tjänsteförordnandet för hela denna tid, utom om det inte på förhand är säkert att en vikarie behövs.

Bestämmelsen i 3 mom. motsvarar 3 § 2 mom. i gällande anställningstrygghetslag. Tjänsteinnehavare bör ha rätt att få ersättning för lön som motsvarar minst sex månader och högst 24 månader i en situation där arbetsgivaren inte har haft någon grund för visstidsanställning. På motsvarande sätt har en tjänsteinnehavare rätt till ersättning, om han utan grundad anledning upprepade gånger i följd anställts för viss tid. Det yrkande på ersättning som avses i 3 mom. behandlas enligt 57 § i förslaget som ett förvaltningstvistemål i en förvaltningsdomstol. En tjänsteinnehavare har också möjlighet medan tjänsteförhållandet pågår att som förvaltningstvistemål få fastställt om det finns någon grund enligt 3 § för ett tjänsteförhållande för viss tid.

En sådan ersättning som avses i 3 mom. beräknas i enlighet med inkomsten för den ordinarie arbetstiden. På samma sätt som nu ändras inte ett tjänsteförhållande eller kan inte en förvaltningsdomstol bestämma att ett tjänsteförhållande skall gälla tills vidare även om det inte finns någon grund för visstidsanställning.

4 §. *Offentligt ansökningsförfarande.* Det offentliga ansökningsförfarande för anställning i tjänsteförhållande som iakttas i kommunerna regleras för närvarande i tjänstestadgor. Bestämmelser om offentligt ansökningsförfarande finns i mallen för tjänstestadga. Bestämmelser om det offentliga ansökningsförfarandet inom statsförvaltningen ingår i 7 och 7 a § statstjänstemannaförordningen. Ett offentligt ansökningsförfarande är en väsentlig omständighet i anslutning till grunderna för den offentliga förvaltningen genom vilken man tryggar förvaltningens trovärdighet, rättvisa, jämlikhet och anställning av bästa möjliga personal i den offentliga förvaltningen. Därför kan tjänstestadgan inte anses räcka till som författningsnivå utan det föreslås att en bestämmelse om saken tas

in i den 4 § som nu behandlas.

Enligt mallen för tjänstestadga skall en tjänst ledigförklaras innan den besätts som ordinarie. I 1 mom. föreslås motsvarande bestämmelse om att ett offentligt ansökningsförfarande är huvudregeln vid utnämning till ett tjänsteförhållande. Om sådana fall där ett offentligt ansökningsförfarande inte behöver användas bestäms i 3 mom.

Enligt det föreslagna 1 mom. offentliggörs ett meddelande om tjänsteansökan på det sätt som anges i 64 § kommunallagen. Kommunala tillkännagivanden skall enligt 64 § kommunallagen göras kända genom att de sätts upp på anslagstavlan för offentliga kungörelser samt vid behov på något annat sätt som kommunen har fattat beslut om. Om offentliggörande av meddelanden bestäms i lagen om offentliga kungörelser (34/1925). I nämnda lag bestäms bl.a. om anslagstid för meddelanden. Om ingen fataljetid anges i meddelandet, skall det vara uppsatt på anslagstavlan minst 14 dagar. Kommunen kan med stöd av 64 § kommunallagen besluta att förutom att sätta upp ett meddelande om tjänsteansökan på anslagstavlan även offentliggöra det på något annat sätt, t.ex. i en tidning eller på sina webbsidor. Beslutet om vilken kommunal myndighet som skall bestämma om att ledigförklara en tjänst fattar varje kommun själv. Till dessa delar är det inte nödvändigt att särskilt föreskriva om förfarandesätt i den lag som nu föreslås. Bestämmelser om ansökningstidens längd finns dock inte i lagstiftningen utan en föreskrift om saken ingår i mallen för tjänstestadga. Det är dock ändamålsenligt att en minimilängd bestäms för ansökningstiden. Därför föreslås i enlighet med bestämmelsen i mallen för tjänstestadga att ansökningstiden skall vara minst 14 kalenderdagar från det att meddelandet har offentliggjorts på det sätt som anges i 64 § kommunallagen.

Mallen för tjänstestadga innehåller inga bestämmelser om vad som skall ingå i ett ansökningsmeddelande utan det beslutar varje kommun själv om. Eftersom innehållet i ansökningsmeddelandena varierar från fall till fall, föreslås inga bestämmelser om saken i paragrafen. I praktiken bör det i ett ansökningsmeddelande åtminstone nämnas vilken kommun det gäller, vilket tjänsteförhållande

som kan sökas, behörighetsvillkoren, ansökningstiden, vem ansökan skall riktas till och vart ansökan skall sändas samt om det är fråga om ett tjänsteförhållande för viss tid.

I 2 mom. föreslås att den utnämmande myndigheten kan besluta om att förlänga den angivna ansökningstiden, om ett helt nytt ansökningsförfarande eller om att låta bli att besätta tjänsten. Bestämmelsen motsvarar principen i gällande mall för tjänstestadga. Det är inte i alla fall alltid möjligt att besätta ett tjänsteförhållande även om det har ledigförklarats. Så är fallet t.ex. när det inte finns sökande som uppfyller behörighetsvillkoren. Arbetsgivaren kan också i övrigt anse det vara nödvändigt att få fler eller nya sökande. Eftersom ingen i och för sig har rätt att bli utnämnd till ett tjänsteförhållande och arbetsgivaren sålunda inte har någon skyldighet att besätta ett tjänsteförhållande som varit ledigförklarat, kan tjänsteförhållandet, om arbetsgivaren anser det vara motiverat, av grundad anledning också lämnas helt obesatt även om det har varit ledigförklarat.

Bestämmelsen i 3 mom. gäller anställning i tjänsteförhållande utan offentligt ansökningsförfarande. Ledigförklaring av ett tjänsteförhållande är både tidsmässigt och ekonomiskt ett tungt förfarande. Ett offentligt ansökningsförfarande kan inte i alla sammanhang anses vara nödvändigt. T.ex. när vikarier anställs kan det snabbt behövas en person som sköter vissa uppgifter. I vissa situationer kan man på grund av sakens natur dessutom anse att ledigförklaring inte är motiverat. I gällande mall för tjänstestadga finns en uttömmande förteckning över i vilka situationer en tjänst kan besättas utan offentligt ansökningsförfarande. Det kan inte anses vara ändamålsenligt att ta in en sådan förteckning i lag. Därför föreslås att i 3 mom. endast föreskrivs om de vanligaste situationerna där ansökningsförfarande inte behövs. Dessa är t.ex. anställning av en person som vikarie eller att sköta en vakant tjänst, anställning av en tjänsteinnehavare som sagts upp av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker i ett annat tjänsteförhållande, anställning av en tjänsteinnehavare på deltid i ett annat tjänsteförhållande enligt 21 § i förslaget och förflyttning av en tjänsteinnehavare med stöd av 24 § till ett annat tjänsteförhållande i de fall

som anges i bestämmelsen. Eftersom det även i andra situationer av motsvarande typ kan vara motiverat att inte tillämpa ett offentligt ansökningsförfarande föreslås dessutom att kommuner i en instruktion kan bestämma även om andra grunder än sådana som är jämförbara med de ovan nämnda, varvid ett offentligt ansökningsförfarande inte behövs.

5 §. *Anställning i tjänsteförhållande.* Paragrafen hänför sig till den ovan föreslagna 4 § som gäller offentligt ansökningsförfarande. I 5 § som nu föreslås bestäms om anställning i tjänsteförhållande. Paragrafen reglerar samtidigt hur ett tjänsteförhållande skall sökas. För närvarande ingår bestämmelser om detta i mallen för tjänstestadga. Det föreslagna 1 mom. motsvarar gällande mall för tjänstestadga. I statsförvaltningen ingår bestämmelserna i 8 § statstjänstemannaförordningen.

Det förfarande som skall iakttas vid sökande an knyter på ett väsentligt sätt till det offentliga ansökningsförfarandet. Redan ansökningsskedet har betydelse för vilken rättslig ställning den som söker ett tjänsteförhållande har. Anställning i tjänsteförhållande är förvaltningsverksamhet och anställning i tjänsteförhållande är en betydelsefull förvaltningsåtgärd både för dem som söker det och för arbetsgivaren. Därför är det viktigt att alla förfarandesätt som gäller val till ett tjänsteförhållande är så klara som möjligt. Dessutom kan regleringen på grund av kopplingen till tjänsteinnehavarens rättsliga ställning inte längre överlåtas på en instruktion.

Vid ett offentligt ansökningsförfarande skall enligt den ovan föreslagna 4 § anges en ansökningstid, dvs. en tidsfrist under vilken den som söker tjänsten skall lämna in sin ansökan till den behöriga kommunen eller till en instans som eventuellt nämns närmare i ansökningsmeddelandet. Därför föreslås i 1 mom. att endast en person som har sökt ett tjänsteförhållande före ansökningstidens utgång kan anställas i tjänsteförhållandet.

Enligt 7 § lagen om förvaltningsförfarande skall ett ärende anhängiggöras skriftligen. För tydlighetens skull och med beaktande av sakens natur och rättsskyddssynpunkter föreslås att en ansökan skall vara skriftlig. Bestämmelser om hur en skriftlig ansökan skall lämnas in ingår särskilt i lagen om översändande av handlingar (74/1954) och lagen om

elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden (1318/1999).

Förutsättningen för anställning i tjänsteförhållande är enligt 6 § i lagförslaget att en person har bestämd eller föreskriven behörighet. Behörigheten kan visas t.ex. genom examensbetyg, intyg över språkkunskaper, arbetsintyg för tidigare anställningsförhållanden eller ett utdrag ur matrikeln. I syfte att utreda sökandens behörighet föreslås i 5 § att till en skriftlig ansökan fogas en utredning över sökandens behörighet. Dessutom föreslås i enlighet med nuvarande praxis att sökanden skall uppfylla behörighetsvillkoren före ansökningstidens utgång. Bestämmelsen innebär t.ex. i fråga om examina att ett examensbetyg skall vara utfärdat före ansökningstidens utgång. Det räcker alltså inte enbart att ha utfört alla lärdomsprov som hör till examenskraven före ansökningstidens utgång.

Även om ett tjänsteförhållande enligt huvudregeln skall sökas skriftligen, är det i fråga om tjänsten som kommundirektör motiverat att införa ett undantag enligt vilket det är möjligt att anmäla sitt intresse för kommundirektörstjänsten även efter ansökningstiden innan valet förrättas. På motsvarande sätt är det enligt bestämmelserna i gällande mall för tjänstestadga ändamålsenligt att bestämma om en möjlighet enligt vilken fullmäktige antingen genom ett beslut som fattas separat eller t.ex. genom en bestämmelse i instruktionen även i fråga om andra tjänster bestämmer om möjligheten att anställa en person i ett tjänsteförhållande med stöd av dennas samtycke. Det är då i allmänhet fråga om anställning av de högsta tjänsteinnehavarna i kommunen.

I gällande mall för tjänstestadga finns en uttrycklig bestämmelse om sökandens möjlighet att stryka ett fel i ansökan. Eftersom lagen om förvaltningsförfarande även tillämpas på anställning i tjänsteförhållande, föreslås ingen särskild bestämmelse om saken i denna lag. Som bäst pågår en lagstiftningsreform som berör förvaltningsförfarande i vilken avsikten är att genom den förvaltningslag som bereds ersätta lagen om förvaltningsförfarande samt lagen om översändande av handlingar och lagen om delgivning i förvaltningsärenden. Dessutom pågår som bäst

även en reform av lagstiftning som gäller elektronisk kommunikation med myndigheter. Syftet i den är att samla de bestämmelser om elektronisk kommunikation som tillämpas vid myndigheter och domstolar i en enda lag.

Ett beslut om anställning i tjänsteförhållande skall med stöd av 95 § kommunallagen delges de som sökt tjänsten.

6 §. *Behörighetsvillkor.* Gällande mall för tjänstestadga innehåller bestämmelser om allmänna och särskilda behörighetsvillkor. De allmänna behörighetsvillkoren ansluter sig till ålder samt skicklighet och förmåga att sköta en tjänst. När det gäller de särskilda behörighetsvillkoren hänvisas i mallen för tjänstestadga till stadgade eller föreskrivna behörighetsvillkor. Om behörighetsvillkoren för statliga tjänstemän bestäms i 6 – 8 § stats-tjänstemannalagen.

I 125 § grundlagen bestäms om behörighetsvillkor och utnämningsgrunder för tjänster. Enligt 1 mom. kan det genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. De allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster är enligt 2 mom. skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Enligt regeringens proposition med förslag till grundlag (RP 1/1998 rd) avses med skicklighet genom utbildning eller arbetserfarenhet förvärvade kunskaper och färdigheter. Begreppet förmåga avser över huvud taget sådana personliga egenskaper som förutsätts för goda arbetsresultat, t.ex. naturlig begåvning, organisationsförmåga, initiativkraft och andra liknande egenskaper som är nödvändiga för en framgångsrik skötsel av uppgifterna i fråga. Med beprövad medborgerlig dygd avses i samband med allmänna medborgerliga aktiviteter förvärvade meriter som har relevans för skötseln av tjänsten samt ett gott uppförande. Ordet medborgerlig har i detta sammanhang ingenting att göra med finskt medborgarskap. De allmänna utnämningsgrunderna skall tolkas i samband med de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för respektive tjänst och då skall också beaktas tjänstebestämmelsen och uppgiftsområdet samt de konkreta arbetsuppgifter som hör till tjänsten.

I 1 mom. föreslås bestämmelser om grun-

derna för anställning i tjänsteförhållande. Den första meningen i momentet innehåller en hänvisning till de allmänna utnämningsskäl som anges i grundlagen. Bestämmelsen är informativ, eftersom grundlagens 125 § gäller alla offentliga tjänster, dvs. också kommunala tjänster. Den andra meningen i 1 mom. gäller särskilda behörighetsvillkor. Enligt den skall den som anställs i ett tjänsteförhållande förutom allmän behörighet även ha särskild behörighet som bestäms separat eller av kommunen. Särskilda behörighetsvillkor bestäms alltså fortfarande på basis av specialbestämmelser om dem eller kommunens egna beslut.

Om särskilda behörighetsvillkor för kommunala tjänsteinnehavare bestäms åtminstone i förordningen om räddningsväsendet (857/1999), förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998) och förordningen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (804/1992). Om beviljande av dispens från behörighetsvillkoren bestäms särskilt. Inom kommunalförvaltningen finns inga allmänna bestämmelser eller föreskrifter om de språkkunskaper som krävs för ett tjänsteförhållande. Varje kommun beslutar själv om kraven på språkkunskaper. Det är klart att tjänsteinnehavaren bör ha minst sådana språkkunskaper som en framgångsrik skötsel av tjänsteförhållandet förutsätter. En reform av språklagen är anhängig. Reformen kan påverka kraven på språkkunskaper.

Till de delar det inte bestäms särskilt om särskilda behörighetsvillkor, kan de särskilda behörighetsvillkoren basera sig på arbetsgivarens egna beslut. Behörighetsvillkoren kan ingå i instruktioner, beslut om inrättande av tjänst eller separata beslut. Särskilda behörighetsvillkor gäller i allmänhet examen, utbildning eller tidigare arbetserfarenheter. Arbetsgivaren kan också genom sina egna beslut skärpa de föreskrivna behörighetsvillkoren, men inte lindra dem (exempelvis HFD 1981 II 37, HFD D:849/35/83, HFD 16.11.1989/4166 och HFD 19.8.1993/2884).

För alla tjänsteförhållanden har dock inte särskilt föreskrivits eller bestämts särskilda behörighetsvillkor. För tjänsteförhållanden för vilka ingen särskild behörighet är föreskriven har kommunerna alljämt själva rätt

att bestämma vilka behörighetsvillkor de anser behövas för varje enskilt tjänsteförhållande.

Enligt gällande mall för tjänstestadga tillämpas särskilda behörighetsvillkor i tillämpliga delar även på tillfälliga tjänsteinnehavare samt tjänsteförrättande tjänsteinnehavare, dvs. vikarier och personer som sköter vakanta tjänster, om inte den anställande myndigheten av särskilda skäl bestämmer något annat i fråga om särskilda behörighetsvillkor för tjänsteförrättande tjänsteinnehavare. I 2 mom. föreslås en bestämmelse på basis av vilken det är möjligt att avvika från de särskilda behörighetsvillkoren. Avvikelser kan främst göras när det bestäms särskilt därom. Bestämmelser om möjligheten att välja en person till ett tjänsteförhållande även om han inte uppfyller behörighetsvillkoren ingår t.ex. i ovan nämnda förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998) och förordningen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (804/1992). Dessutom kan kommunen av särskilda skäl i fråga om särskilda behörighetsvillkor bestämma att även en person som inte har särskild behörighet kan väljas till ett tjänsteförhållande för viss tid, t.ex. när det på grund av brist på arbetskraft inte är möjligt att få personer som uppfyller behörighetsvillkoren, men det dock är nödvändigt att omedelbart få någon som sköter ett tjänsteförhållande. I allmänhet är det då fråga om skötseln av ett vikariat eller ett vakant tjänsteförhållande. Bestämmelsen hänför sig för sin del till 3 § som gäller tjänsteförhållandets längd, då en av grunderna för visstidsanställning uttryckligen är avsaknad av behörighet. Det är dock inte möjligt att avvika från de särskilda behörighetsvillkoren när det är fråga om att anställa en person i ett tjänsteförhållande som gäller tills vidare.

Enligt gällande mall för tjänstestadga och 8 § statstjänstemannalagen är åldersgränsen för anställning i en tjänst under vissa förutsättningar 15 år. I 3 mom. föreslås med avvikelse från dessa att åldersgränsen för anställning i tjänsteförhållande skall vara 18 år. Eftersom utgångspunkten för det lagförslag som nu föreslås och det anslutande förslaget till ändring av 44 § kommunallagen är att ett tjänsteförhållande endast skall användas i sådana

uppgifter som inbegriper utövande av offentlig makt, kan det inte anses vara motiverat att utnämna en minderårig till ett tjänsteförhållande.

7 §. *Utredning om hälsotillstånd.* Paragrafens 1 mom. gäller utredande av hälsotillståndet för en person som sökt ett tjänsteförhållande eller som samtyckt därtill innan beslutet om anställning i tjänsteförhållande fattas. Bestämmelser om motsvarande utredning som skall lämnas medan tjänsteförhållandet pågår föreslås i 19 § 1 mom.

För närvarande ingår en bestämmelse om lämnande av utredning om hälsotillståndet vid anställning i tjänsteförhållande i mallen för tjänstestadga. Motsvarande bestämmelse för statsförvaltningens del ingår i 8 b § statstjänstemannalagen.

Enligt gällande mall för tjänstestadga skall en person som anställs i en tjänst genom läkarintyg visa att han vad hälsan beträffar är lämplig för tjänsten. Ifall något läkarintyg inte finns att tillgå då tjänsten besätts, skall valet förrättas villkorligt och fastställas först efter det att läkarintyget visats upp. Om läkarintyget inte visas upp inom utsatt tid, förfaller valet av sig självt. Ifall det med anledning av läkarintyget anses att valet inte kan fastställas, konstateras att valet har förfallit.

Om lämnande av utredning om hälsotillståndet skall föreskrivas i lag. Saken har beröringspunkter med bestämmelserna om skydd för personuppgifter i grundlagen och personuppgiftslagen (523/1999). Enligt det föreslagna 1 mom. är förutsättningen för anställning i tjänsteförhållande att den som sökt tjänsteförhållandet eller i enlighet med 5 § samtyckt därtill lämnar upplysningar om sina förutsättningar att sköta uppgiften med hänsyn till hälsan till den myndighet som förrättar valet samt dessutom vid behov deltar i kontroller och undersökningar som görs för att utreda saken.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar ganska långt 8 b § statstjänstemannalagen. I motiveringen till 8 b § statstjänstemannalagen (RP 236/1996 rd) konstateras att arbetsförmågan kan räknas som en delfaktor i den förmåga som definieras i regeringsformens utnämningsskäl. Arbetsförmågan är därför väsentlig med tanke på skötseln av de uppgifter som hör till en ledigförklarad

tjänst, och utifrån den är det möjligt att förut säga hur personen kommer att klara av sina uppgifter i framtiden. Av denna anledning bör den utnämmande myndigheten enligt behov ha möjlighet att försäkra sig om den sökandes arbetsförmåga före utnämningen. Eftersom det i den paragraf som nu föreslås uttryckligen är fråga om en bedömning av om en person med hänsyn till hälsan är lämplig för just det tjänsteförhållande han söker, strider bestämmelsen inte heller mot det förbud mot diskriminering som föreslås i 12 §.

Utredandet av hälsotillståndet sker i praktiken i regel på basis av ett läkarintyg som utfärdas av läkare. Arbetsgivaren kan också anse att en annan tillförlitlig utredning, t.ex. en utredning av en hälsovårdare är tillräcklig.

Utgångspunkten i 8 b § statstjänstemannalagen är att en myndighet alltid särskilt skall begära upplysningar om en persons förutsättningar för en uppgift med hänsyn till hälsan. Den bestämmelse som nu föreslås utgår för sin del från att de aktuella upplysningarna skall lämnas om inte myndigheten anser att någon utredning inte behöver lämnas i det aktuella fallet. Bestämmelsen motsvarar nuvarande praxis i kommunförvaltningen. Bestämmelser om när någon utredning inte krävs ingår i 2 mom.

Enligt mallen för tjänstestadga krävs inget läkarintyg, om en person som redan är anställd i kommunen väljs till tjänsteförhållandet och han redan tidigare har lämnat en utredning om sitt hälsotillstånd eller personen anställs i tjänsteförhållande för viss tid.

Enligt 2 mom. kan den myndighet som förrättar valet av grundad anledning besluta att en sådan utredning som avses i 1 mom. inte krävs. Det har inte ansetts vara ändamålsenligt att ta in en uttrycklig förteckning i bestämmelsen över fall där utredning inte krävs. Enligt bestämmelsen kan kommunen själv besluta om det krävs en utredning eller inte. Om man dock beaktar de uppgifter i vilka tjänsteförhållande används, är en helt obegränsad beslutanderätt inte motiverad. Därför kan avvikelser från utredandet av hälsotillståndet endast göras av grundad anledning. En sådan kan t.ex. vara ovan konstaterade situationer som nämns i mallen för tjänstestadga. Utifrån den föreslagna paragrafen är huvudregeln dock att hälsotillståndet

skall utredas.

I 3 mom. föreslås i enlighet med nuläget en bestämmelse om villkorligt val. Även om de uppgifter om en person som skall anställas som avses i 1 mom. kan vara tillgängliga innan ett beslut om anställning i tjänsteförhållande fattas, skaffas en utredning om hälsotillståndet i praktiken sällan innan anställningsbeslutet fattas. Sålunda är det nödvändigt att i lagen ta in en bestämmelse enligt vilken anställning kan ske villkorligt och en utredning om hälsotillståndet kan visas upp först därefter. Om någon utredning inte visas upp eller utredningen visar att den valda personen inte är lämplig för den aktuella uppgiften med hänsyn till hälsan, konstaterar den myndighet som utfört anställningen genom ett uttryckligt beslut att anställningsbeslutet förfallit. Om utredningen inte utgör något hinder för fastställandet av anställningen, fastställs den villkorliga anställningen genom ett separat beslut, som fattas av den myndighet som beslutar om anställningen eller en lägre verkställande myndighet.

I detta sammanhang kan dessutom konstateras att det även på andra ställen i lagstiftningen har införts skyldigheter att visa upp lagstadgade utredningar vid anställning i tjänsteförhållande. T.ex. i lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn (504/2002) förpliktas arbetsgivarna att be sökandena visa upp straffregisterutdrag innan det slutliga beslutet om utnämning fattas.

8 §. *Prövotid.* Om prövotid för tjänsteinnehavare bestäms för närvarande i 4 § anställningstrygghetslagen. Om prövotid för stats-tjänstemän bestäms i 10 § statstjänstemannalagen. Om den prövotid som skall iakttas i arbetsavtalsförhållande bestäms i 1 kap. 3 § arbetsavtalslagen.

Enligt förslaget kan det vid anställning i tjänsteförhållande bestämmas om att en prövotid på högst sex månader inleds när tjänsteutövningen börjar. Prövotiden skall fastslås senast när anställningsbeslutet fattas. Syftet med prövotiden är att ge båda parterna tid att överväga om tjänsteförhållandet motsvarar förväntningarna. Prövotiden kan vara högst sex månader lång. Bestämmelsen motsvarar 4 § i gällande anställningstrygghetslag.

I paragrafen föreslås jämfört med 4 § an-

ställningstrygghetslagen som precisering en bestämmelse om att prövotiden börjar från det att tjänstgöringen inletts. Dessutom föreslås i 1 mom. en bestämmelse som gäller ett tjänsteförhållande för viss tid som varar mindre än ett år. Enligt den kan prövotiden i tjänsteförhållanden för viss tid som varar mindre än ett år utgöra högst hälften av tjänsteförhållandets längd. I korta tjänsteförhållanden för viss tid kan det inte anses vara rimligt att prövotiden eventuellt varar under hela tjänsteförhållandet. Bestämmelsen motsvarar principen i 1 kap. 3 § arbetsavtalslagen om prövotidens maximilängd i visstidsanställningar.

Den maximilängd på sex månader som nu föreslås motsvarar prövotidens maximilängd enligt 10 § statstjänstemannalagen. Maximilängden på prövotiden enligt arbetsavtalslagen är i regel fyra månader. Med beaktande av tjänsteförhållandets natur och tjänsteinnehavarens ställning som utövare av offentlig makt är det motiverat att alltfjämt hålla kvar prövotiden i dess nuvarande längd och alltså sålunda längre än prövotiden i arbetsavtalslagen. Eftersom användningen av tjänsteförhållande med stöd av lagförslaget begränsar sig tydligare än tidigare endast till uppgifter som inbegriper utövande av offentlig makt, är det med hänsyn till den offentliga förvaltningens tillförlitlighet och medborgarnas rättsskydd motiverat att prövotiden är tillräckligt lång. Det är i linje med både tjänsteinnehavarens och det allmänna intresset att tjänsteinnehavaren får tillfälle att göra sig tillräckligt förtrogen med sina uppgifter för att förutsättningarna för en fortsättning på tjänsteförhållandet skall kunna prövas på ett ändamålsenligt sätt utifrån tillräckliga kunskaper om tjänsteinnehavaren.

I 2 mom. bestäms om fastställande av prövotid när en tjänsteinnehavaren övergår i ett annat tjänsteförhållande. Enligt förslaget kan arbetsgivaren bestämma att ny prövotid skall iakttas från övergången, om det sker en avsevärd förändring i arbetsgivarens uppgifter eller ställning. Även i sådana situationer där en tjänsteinnehavare i ett tjänsteförhållande för viss tid omedelbart anställs i ett tjänsteförhållande som gäller tills vidare, kan en ny prövotid fastställas även om det redan funnits en prövotid i tjänsteförhållandet för viss tid.

Prövotidens längd kan då vara sammanlagt högst sex månader, om tjänsteinnehavarens uppgifter och ställning bibehålls. Om det dock sker en avsevärd förändring i uppgifterna, kan provotiden även i denna situation på nytt fastställas att vara sex månader. På motsvarande sätt är det inte möjligt att fastställa en ny provotid i sådana tjänsteförhållanden för viss tid som följer på varandra, om inte tjänsteinnehavarens uppgifter eller ställning förändras. Momentet tillämpas i fall där tjänsteinnehavaren själv har sökt sig till ett annat tjänsteförhållande.

Enligt 3 mom. kan ett tjänsteförhållande upphävas med omedelbar verkan utan de grunder för avslutande av ett tjänsteförhållande som anges i 35 och 41 §. Ett tjänsteförhållande får dock inte heller under provotiden upphävas på diskriminerande eller i övrigt osakliga grunder med avseende på provotidens syfte. På motsvarande sätt som i 4 § i gällande anställningstrygghetslag skall föreslås att ett tjänsteförhållande inte får upplösas på de grunder som avses i 12 § eller på grunder som med avseende på provotidens syfte i övrigt är osakliga.

Grunden för upphävande skall vara en sådan anledning i anslutning till personen eller hans arbetsprestation på grund av vilken arbetsgivaren med fog anser att tjänsteinnehavarens verksamhet inte motsvarar de krav som arbetsgivaren ställer.

9 §. *Tjänsteförordnande*. Bestämmelser om utfärdande av tjänsteförordnande ingår i gällande mall för tjänstestadga. Enligt mallen för tjänstestadga skall en tjänsteinnehavare utan dröjsmål och om möjligt innan tjänsteutövningen inleds ges ett utdrag ur protokollet eller ett annat skriftligt tjänsteförordnande, av vilket framgår de saker som närmare bestäms i tjänstestadgan. Eftersom tjänsteinnehavarens rättigheter och skyldigheter har samband med att han har anställts i tjänsteförhållande på behörigt sätt, vilket ett beslut om saken utgör bevis för, är det skäl att genom lag bestämma om tjänsteförordnande och dess innehåll.

Ett tjänsteförordnande skall enligt förslaget vara skriftligt. I praktiken är tjänsteförordnandet i allmänhet ett utdrag ur beslutet om utnämning av tjänsteinnehavaren.

I regel skall ett tjänsteförordnande ges till

tjänsteinnehavaren innan han inleder tjänsteutövningen. Detta är dock i praktiken inte möjligt i alla situationer, t.ex. vid överraskande vikariat, varvid tjänsteutövningen kan inledas mycket snabbt. Även kontrollen av organens beslut kan räcka så länge att det inte är möjligt att ge ett utdrag ur besluten innan tjänsteutövningen inleds. Därför föreslås i bestämmelsen att ett tjänsteförordnande skall ges utan dröjsmål.

Av ett tjänsteförordnande skall enligt förslaget framgå grundläggande saker som gäller ett tjänsteförhållande och som nämns i bestämmelsen. Tjänsteinnehavarens uppgifter bestäms i allmänhet utifrån instruktioner, beslutet om inrättandet av tjänsten eller andra separata beslut. Då är det tillräckligt att hänvisa till en behörig separat grund i tjänsteförordnandet. Eftersom bestämmelsen som gäller innehållet i ett tjänsteförordnande endast är ett minimikrav för ett tjänsteförordnande, är det inget som hindrar att även andra omständigheter konstateras i ett tjänsteförordnande.

10 §. *Tidpunkten då ett tjänsteförhållande uppkommer samt tjänsteinnehavarens rättigheter och skyldigheter inträder*. Enligt gällande mall för tjänstestadga inträder rättigheterna enligt tjänstestadgan och andra bestämmelser eller stadganden som gäller tjänsteinnehavare den dag då han inleder sin tjänsteutövning om inget annat är stadgat eller bestämt.

I 1 mom. föreslås för tydlighetens skull en uttrycklig bestämmelse om när ett tjänsteförhållande uppkommer. Även om en tjänsteinnehavarens egentliga rättigheter och skyldigheter enligt 2 mom. inträder först när tjänsteutövningen inleds som för närvarande, har även beslutet om valet av tjänsteinnehavare vissa rättsliga verkningar. Enligt förslaget uppkommer ett tjänsteförhållande när beslutet om anställning i tjänsteförhållande fattas. Det kan konstateras att kommunalförvaltningen på denna punkt skiljer sig från statsförvaltningen, där ett tjänsteförhållande uppkommer den dagen då tjänstemannen utnämns till en uppgift, även om beslutet om utnämning fattats redan tidigare. Sedan tjänsteförhållandet inletts kan varken arbetsgivaren eller tjänsteinnehavaren befrias från skyldigheterna i tjänsteförhållandet på annat

sätt än genom att tjänsteförhållandet sägs upp eller upphör på någon annan grund, t.ex. att anställningen av tjänsteinnehavaren upphävs på grund av besvär eller genom upplösande av tjänsteförhållandet. Båda parter är sålunda bundna vid tjänsteförhållandet och skyldiga att handla i enlighet därmed. Förslaget till bestämmelse ändrar alltså inte gällande principer inom kommunalförvaltningen.

Även om alltså tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande enligt 1 mom. uppkommer redan då anställningsbeslutet fattas, inleds tjänsteutövningen dock först när tjänsteinnehavaren första gången i praktiken börjar sköta de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet. Inledandet av tjänsteutövningen är avgörande för vid vilken tidpunkt tjänsteinnehavarens rättigheter och skyldigheter inträder. I regel är det då fråga om erhållande och inflytande av löne-, semester- och andra förmåner som fastställs i tjänstekollektivavtal samt å andra sidan om att de skyldigheter som bestäms i 4 kap. i lagförslaget inträder. Bestämmelsen om tidpunkten för när rättigheter och skyldigheter inträder viker dock undan om något annat bestäms eller föreskrivs någon annanstans om en tidigare tidpunkt för inträdet. T.ex. erhållandet av vissa förmåner kan på basis av tjänstekollektivavtal undantagsvis börja redan innan tjänsteutövningen inleds. Eftersom avsikten inte är att situationen skall ändras, är det nödvändigt att ta in en uttrycklig bestämmelse om saken i lag.

Enligt gällande mall för tjänstestadga är det i regel den myndighet som beslutat om anställning som beslutar om begynnelse-tidpunkten för tjänsteutövningen. Någon motsvarande bestämmelse föreslås inte i lagen, eftersom det är fråga om ordnande av kommunens förvaltning och beslutanderätt, vilket varje kommun beslutar själv om. När begynnelse-tidpunkten för tjänsteutövningen fastslås är det i sig avgörande från vilken tidpunkt arbetsgivaren behöver tjänsteinnehavaren i uppgifterna. Tjänsteinnehavarens förhållanden, t.ex. uppsägningstid för föregående anställningsförhållande eller andra grundade anledningar kan påverka bestämmandet av begynnelse-dagen för tjänsteutövningen eller flyttningen av en redan fastslagen tidpunkt.

3 kap. Arbetsgivarens skyldigheter

I 3 kap. i lagförslaget bestäms om kommunens skyldigheter som arbetsgivare. I kapitlet ingår bestämmelser om kommunens allmänna skyldigheter som arbetsgivare, diskrimineringsförbud, utvecklande av arbetsgemenskapen och arbetsmiljön, arbetarskyddet samt tjänsteinnehavarens föreningsfrihet och mötesrätt. En stor del av kommunens skyldigheter som arbetsgivare fastställs i enlighet med tjänstekollektivavtal.

11 §. *Kommunens allmänna skyldighet som arbetsgivare.* I paragrafen bestäms allmänt om vad som är kommunens skyldighet i allmänhet som arbetsgivare i relation till tjänsteinnehavaren. Motsvarande skyldighet för tjänsteinnehavaren i relation till kommunen är tjänsteutövningsskyldigheten om vilken bestäms i 17 §. I gällande anställningstrygghetslag eller mall för tjänstestadga finns inga bestämmelser om kommunen som motsvarar de som nu föreslås. Om den allmänna skyldighet för statliga myndigheter som avses här bestäms i 13 § 1 mom. statstjänstemannalagen. I 2 kap. arbetsavtalslagen ingår detaljerade bestämmelser om arbetsgivarens förpliktelser. Den paragraf om arbetsgivarens allmänna förpliktelser som ingår i 2 kap. arbetsavtalslagen (1 §) reglerar frågor som föreslås bli reglerade i 13 § i denna lag.

Enligt förslaget skall arbetsgivaren se till att tjänsteinnehavaren ges de förmåner och rättigheter som föranleds av tjänsteförhållandet i den form som de hör till honom. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 13 § 1 mom. statstjänstemannalagen. Om sådana förmåner och rättigheter som avses i bestämmelsen bestäms särskilt i lag eller överenskomms i tjänstekollektivavtal. Den bestämmelse som nu föreslås skapar sålunda ingen rättighet till en viss förmån eller rättighet för tjänsteinnehavaren i enskilda fall utan tjänsteinnehavarens rätt och arbetsgivarens motsvarande skyldighet bygger på en bestämmelse om den aktuella förmånen eller rättigheten i lagstiftningen eller på en bestämmelse i ett tjänstekollektivavtal. Sålunda är det inte heller möjligt att åberopa den bestämmelse som nu föreslås då ändring söks i ett beslut av arbetsgivaren, utan grunden för ändringssökandet är den materiella bestäm-

melse där det bestäms om den aktuella förmånen eller rättigheten. När det är fråga om kommunens beslut i en sak som avses i 2 § lagen om kommunala tjänstekollektivavtal, får tjänsteinnehavaren enligt 26 § i nämnda lag inte genom besvär söka ändring i beslutet eller bringa ärendet till handläggning genom anspråk på rättelseyrkande eller såsom förvaltningsvistemål, om han eller en tjänsteinnehavarförening har rätt att anhängiggöra saken vid arbetsdomstolen. Den bestämmelse som nu föreslås möjliggör sålunda inte heller ändringssökande i ett ärende som hör till arbetsdomstolens behörighet.

12 §. *Diskrimineringsförbud.* Bestämmelserna i 6 § grundlagen ligger till grund för 12 §, som gäller förbud mot diskriminering. Utgångspunkten i lagstiftningen om grundläggande rättigheter och skyldigheter är kravet på rättslig jämlikhet och faktisk jämställdhet. Enligt 6 § 1 mom. grundlagen är alla lika inför lagen. Att vara lika inför lagen innebär såväl en formell som en materiell jämlikhet, jämlikt bemötande och garanterande av lagbaserad rättvisa. Jämlikhetssynpunkterna har betydelse både när förmåner och rättigheter beviljas och skyldigheter införs. Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen kompletteras av förbudet mot diskriminering i 6 § 2 mom. grundlagen. Ingen får utan godtagbar grund särbehandlas. När lagstiftning och myndighetspraxis utvecklas är det väsentligt att diskriminering kan motiveras med orsaker som är godtagbara med hänsyn till systemet med grundläggande rättigheter och skyldigheter.

Enligt 6 § 2 mom. grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Bestämmelser om diskrimineringsförbud ingår även i flera internationella överenskommelser som är bindande för Finland, t.ex. i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (108/1976, FördrS 8), Europeiska människorättskonventionen (439/1990, FördrS 19), Europeiska sociala stadgan (844/1991, FördrS 44) och internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (106/1976, FördrS 6).

Den föreslagna paragrafen är formulerad på

samma sätt som 2 kap. 2 § arbetsavtalslagen som gäller förbud mot diskriminering. I paragrafen beaktas bestämmelserna om förbud mot diskriminering i den nya grundlagen. Det finns ingen anledning till att diskrimineringsförbuden för tjänsteinnehavare och arbetstagare skulle vara olika.

I den föreslagna 12 § förbjuds arbetsgivaren att särbehandla tjänsteinnehavarna på grund av ålder, hälsotillstånd, nationellt eller etniskt ursprung, sexuell läggning, språk, religion, åsikter, familjeförhållanden, fackföreningsverksamhet, politisk verksamhet eller någon annan jämförbar omständighet, om det inte finns en godtagbar grund för detta förfarande. Förteckningen över diskrimineringsgrunder är inte uttömmande utan särbehandling av tjänsteinnehavare utan godtagbar grund även på basis av andra omständighet som kan jämföras med dem som räknas upp i förteckningen betraktas också som förbjuden diskriminering. Sådana förbjudna diskrimineringsgrunder som avses i bestämmelsen är bl.a. ras, hudfärg, handikapp, samhällsligt ursprung och övertygelse. Jämsides med politisk verksamhet och fackföreningsverksamhet föreslås även medlemskap i fackförening och politiska åsikter utgöra förbjudna diskrimineringsgrunder. Om förbud mot diskriminering på grund av kön föreskrivs särskilt i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Arbetsgrupper som tillsatts av arbetsministeriet bereder som bäst genomförandet av direktivet om inrättande av en ram för lika-behandling (2000/78/EG) och rasismdirektivet (2000/43/EG) vilka bygger på fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, vilket kan medföra behov av ändringar i innehållet i 12 §.

Särbehandling av tjänsteinnehavare på de grunder som nämns i momentet är dock tillåtet, om det med tanke på tjänsteuppgiften och kraven på den som utför den finns grundad anledning för detta. T.ex. redan uppgiftens karaktär kan berättiga arbetsgivaren att särbehandla tjänsteinnehavarna. Som förbjuden diskriminering skall inte heller betraktas sådan positiv särbehandling av tjänsteinnehavare eller grupper av tjänsteinnehavare som på grund av t.ex. ålder, invaliditet, familjeansvar eller social ställning anses vara i behov av

särskilt skydd. Å andra sidan berättigar inte åberopandet av de omständigheter som nämns i bestämmelsen, t.ex. övertygelse, en tjänsteinnehavare att vägra sköta de uppgifter som hör till tjänsten.

Diskrimineringsförbudet skall tillämpas både vid anställningen av tjänsteinnehavare i tjänsteförhållande och under tjänsteförhållandet. Bestämmelsen tillämpas både när nya tjänsteinnehavare anställs och när uppsagda tjänsteinnehavare återanställs på det sätt som föreslås i 46 §. Diskrimineringsförbudet har även betydelse då beslut under tjänsteförhållandet fattas gällande tjänsteinnehavarna om bl.a. arbetsfördelningen och fördelningen av förmåner i anslutning till tjänsteförhållandet mellan olika tjänsteinnehavare.

Bestämmelsen om diskrimineringsförbud kompletteras bl.a. av bestämmelserna om uppsägningsskydd samt om ställningen för tjänsteinnehavarnas representanter.

Enligt 2 mom. får i tjänsteförhållanden för viss tid och tjänsteförhållanden på deltid inte enbart på grund av tjänsteförhållandets eller arbetstidens längd tillämpas ofördelaktigare anställningsvillkor än i andra tjänsteförhållanden, om det inte finns en sakligt grundad anledning till detta. Bestämmelsen är ny och grundar sig på direktiven om deltidsarbete och visstidsarbete (1997/81/EG och 1999/70/EG). I båda direktiven ingår bestämmelser om diskrimineringsförbud på grund av anställning på deltid eller för viss tid.

Diskrimineringsförbudet kompletteras av 3 mom. Enligt det skall arbetsgivaren även i övrigt behandla tjänsteinnehavarna lika, om det inte med beaktande av tjänsteinnehavarnas uppgifter och ställning är motiverat att avvika från detta. Utgångspunkten för principen om lika behandling är att tjänsteinnehavare som kan jämföras med varandra behandlas lika i likartade situationer. Principen förutsätter sålunda att arbetsgivaren är konsekvent i fråga om åtgärder eller avgöranden som gäller tjänsteinnehavarna. Bestämmelsen är av betydelse t.ex. när det i varje enskilt fall bedöms om grunderna för uppsägning eller upplösning uppfylls. Syftet med bestämmelsen är dock inte att förhindra arbetsgivaren att särbehandla tjänsteinnehavarna, om det objektivt sett finns ett godtagbart skäl till det-

ta. Det föreslås t.ex. fortfarande vara godtagbart att använda sporrande lönesystem, förutsatt att fastställandet av lönen enligt ett sådant system inte påverkas av diskriminerande eller i övrigt osakliga skäl. Det föreslås att kravet på jämlik behandling inte heller överträds i situationer där det till följd av arbetets karaktär eller arbetsförhållandena finns en godtagbar orsak att särbehandla en tjänsteinnehavare.

13 §. *Utvecklande av arbetsgemenskapen och arbetsklimatet.* Paragrafen hänför sig till ändringar i arbetslivet och främjande av arbetsklimatet. Avsikten är att tjänsteinnehavarens ställning skall vara den samma som arbetstagarens ställning enligt 2 kap. 1 § arbetsavtalslagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall arbetsgivaren när den uppgift som en tjänsteinnehavare sköter, myndighetens verksamhet eller arbetsmetoderna förändras eller utvecklas se till att tjänsteinnehavaren klarar av skötseln av sina uppgifter. Här hänvisas främst till organisationsförändringar inom myndigheten, omorganisering av uppgifterna och andra jämförbara förändringar i verksamheten, arbetssättens och arbetsmetodernas utveckling och andra motsvarande förändringar i arbetslivet. Med detta avses t.ex. handledning, inskolning eller utbildning, allt beroende på det de krav som förändringarna ställer. Dessutom skall myndigheten i mån av möjlighet även i övrigt sträva efter att främja tjänsteinnehavarens möjligheter att utvecklas så att han eller hon kan avancera i yrket.

Enligt paragrafen skall kommunen som arbetsgivare också på alla sätt sträva efter att främja sina relationer till tjänsteinnehavarna liksom även de inbördes relationerna mellan tjänsteinnehavarna och andra kommunalt anställda. Med detta avses t.ex. åtgärder som främjar ett gott arbetsklimat. Dessa åtgärder riktar sig gemensamt till arbetsplatsen.

Paragrafen är en målinriktad och i sig sanktionsfri bestämmelse. Paragrafens ordalydelse avviker från motsvarande bestämmelse i arbetsavtalslagen så att arbetsgivaren skall sträva efter att genomföra de åtgärder eller mål som anges i paragrafen. Ordalydelsen innebär utöver att paragrafen är målinriktad att bestämmelsen inte kan vara en självständig grund för ändringssökande.

14 §. *Arbetarskydd*. I lagen om skydd i arbete och bestämmelser som utfärdas med stöd av den bestäms detaljerat om arbetsgivarens skyldigheter med avseende på arbetarskyddet. Lagen om skydd i arbete tillämpas enligt 1 § bl.a. på arbete som utförs på grundval av tjänsteförhållande och därmed jämförbart offentligrättsligt anställningsförhållande. Sålunda är det 1 mom. som nu föreslås endast informativt. Eftersom en totalreform av lagen om skydd i arbete är anhängig (RP 59/2002 rd), är det ändamålsenligt att i den föreslagna paragrafen endast hänvisa till den lagstiftning som gäller saken. Det materiella innehållet i arbetsgivarens arbetarskyddsskyldighet fastställs sålunda enligt gällande speciallagstiftning. Om tjänsteinnehavarens skyldighet att sörja för arbetarskyddet bestäms i 20 §.

I 2 mom. bestäms om arbetsgivarens skyldigheter mot gravida tjänsteinnehavare. Bestämmelsen motsvarar de krav som ställs i rådets direktiv om skydd för gravida (92/85/EEG). Motsvarande bestämmelse ingår i 2 kap. 3 § arbetsavtalslagen.

Om en gravid tjänsteinnehavarens arbetsuppgifter eller arbetsförhållanden äventyrar hennes eller fostrets hälsa, och riskfaktorn i arbetet eller arbetsförhållandena inte kan elimineras, skall strävan vara att för graviditetstiden flytta tjänsteinnehavaren till andra uppgifter som är lämpliga med beaktande av hennes arbetsförmåga och yrkeskunskap. I bestämmelsen begränsas inte riskfaktorerna till kemiska ämnen, strålning eller smittsamma sjukdomar som medför risk för tjänsteinnehavaren eller fostret, utan bestämmelsen är mer allmänt formulerad. Arbetsgivaren skall sålunda sörja för arbetarskyddet för gravida tjänsteinnehavare så att riskfaktorerna för fostrets utveckling eller graviditeten kan elimineras i arbetsuppgifterna eller arbetsförhållandena. Om detta inte är möjligt skall arbetsgivaren reda ut om tjänsteinnehavaren kan flyttas till andra uppgifter som är lämpliga för henne. Om arbetsgivaren kan erbjuda tjänsteinnehavaren andra lämpliga arbetsuppgifter, skall hon flyttas till dessa uppgifter under graviditeten.

Om tjänsteinnehavaren inte kan erbjudas sådana uppgifter som motsvarar hennes yrkeskunskaper och som hon kan sköta utan att

äventyra sin eller fostrets hälsa, har tjänsteinnehavaren rätt till särskild moderskapsledighet, om vilken föreskrivs i 29 §. Om tjänsteinnehavarens rätt till särskild moderskapspenning under den särskilda moderskapsledigheten föreskrivs i 23 g § sjukförsäkringslagen.

15 §. *Lönespecifikation*. I paragrafen föreslås bestämmelser om den lönespecifikation som skall ges tjänsteinnehavaren i samband med lönebetalningen. Bestämmelsen är ny på lagnivå. I gällande tjänstekollektivavtal finns bestämmelser om lämnande av lönespecifikation. I 13 § 2 mom. statstjänstemannalagen (1997/566) bestäms om löneintyg. Enligt nämnda bestämmelse skall myndigheten till tjänstemannen på dennes begäran utan dröjsmål ge ett lönebesked av vilket framgår lönens storlek och grunderna för beräkningen av den. På motsvarande sätt som i arbetsavtalslagen föreslogs för tydlighetens skull en särskild bestämmelse om saken i tjänstemannalagen, även om det i fråga om statliga tjänstemän i praktiken inte har utgjort några problem att utfärda behöriga löneintyg. En bestämmelse om sådan lönespecifikation som skall ges till arbetstagare ingår för närvarande i 2 kap. 16 § arbetsavtalslagen. Enligt den skall arbetsgivaren när lönen betalas ge arbetstagaren en uträkning, av vilken beloppet av lönen och de grunder enligt vilka den bestäms skall framgå. Även i fråga om kommunala tjänsteinnehavare är det ändamålsenligt att bestämma om den lönespecifikation som skall ges till dem. Enligt den föreslagna paragrafen skall en lönespecifikation ges i samband med lönebetalningen och av den skall framgå lönens belopp och grunderna för hur lönesumman fastställts. I bestämmelsen föreslås att termen lönespecifikation används, eftersom den bättre beskriver dess innehåll än löneintyg.

16 §. *Mötesrätt*. I paragrafen bestäms om tjänsteinnehavarens mötesrätt. Paragrafen kompletterar ovan föreslagna bestämmelse om tjänsteinnehavarens föreningsfrihet. Enligt paragrafen skall arbetsgivaren tillåta att tjänsteinnehavarna och deras organisationer under pauser och utanför arbetstid avgiftsfritt använder lämpliga lokaler i arbetsgivarens besittning för behandling av frågor som gäller tjänsteförhållandet och frågor som hör till

en fackförenings verksamhetsområde. Utövändet av mötesrätten får inte orsaka olägenheter för arbetsgivarens verksamhet.

Avsikten är att genom bestämmelsen i paragrafen trygga tjänsteinnehavarnas rätt att samlas för att behandla ärenden som gäller tjänsteförhållandena liksom även yrkesmässiga och arbetsplatsförhållanden. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar bestämmelsen om mötesrätt i 13 kap. 2 § arbetsavtalslagen.

4 kap. **Tjänsteinnehavarens skyldigheter**

17 §. *Allmänna skyldigheter.* I 4 kap. i lagförslaget bestäms om tjänsteinnehavarens skyldigheter. I den föreslagna 17 § bestäms om tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet. Med tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet avses en huvudsaklig skyldighet som bygger på tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande, dvs. att sköta de tjänsteuppgifter som hör till honom eller henne. Skyldigheten motsvarar den huvudsakliga skyldigheten för en arbetstagare i arbetsförhållande, dvs. skyldigheten att arbeta. I motsats till arbetsförhållanden är ett tjänsteförhållande inte ett avtalsförhållande, vilket gör att ingen överenskommelse träffas om tjänsteinnehavarens uppgifter, utan det hör till arbetsgivarens bestämmanderätt att fatta beslut om dem. Om statliga tjänstemäns tjänsteutövningsskyldighet bestäms i 14 § statstjänstemannalagen.

Enligt det föreslagna 1 mom. skall tjänsteinnehavaren utföra de uppgifter som hör till tjänsten på behörigt sätt och utan dröjsmål och med iakttagande av aktuella bestämmelser och föreskrifter samt arbetsgivarens bestämmelser om arbetsledning och övervakning. Med de "föreskrifter" som avses i det föreslagna 1 mom. avses föreskrifter i kommunala instruktioner och tjänstekollektivavtal. Bestämmelsen har samma innehåll som gällande 44 a § kommunallagen, dock så preciserad, att till bestämmelsen föreslås bli fogat en skyldighet att iaktta arbetsgivarens föreskrifter om arbetsledning och övervakning i enlighet med 14 § 1 mom. statstjänstemannalagen. Även om det redan i motiveringen till 44 a § kommunallagen nämns att tjänste-

utövningsskyldigheten täcker de uppgifter som hör till tjänsten och iakttagandet av bestämmelser om arbetsledning och övervakning, är arbetslednings- och övervakningsrätten en så väsentlig del även av det rättsliga förhållandet mellan arbetsgivaren och tjänsteinnehavaren att det är motiverat att konstatera saken också i själva bestämmelsen. Till arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsrätt hör vanligen rätten att bestämma hur, var och när arbetet utförs samt rätten att övervaka arbetets och resultatens kvalitet. Om ändring av tjänsteutövningsskyldigheten bestäms i 24 §.

Av den som utövar offentlig makt förutsätts oberoende och objektivitet. Tjänsteutövningsskyldigheten skall i enlighet med de allmänna principerna för förvaltningen skötas jämlikt och tjänsteinnehavaren skall uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. I anslutning till detta bestäms i 2 mom. att en tjänsteinnehavare skall handla jämlikt i sin uppgift och uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Bestämmelsen motsvarar i sak gällande 44 a § kommunallagen. Man har dock velat omformulera bestämmelsen utifrån en positiv skyldighet. I bestämmelsen betonas de krav som tjänsteinnehavarens ställning och uppgift ställer på samma sätt som i 14 § 2 mom. statstjänstemannalagen.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om tjänsteinnehavarens skyldighet att vägra ta emot mutor. Motsvarande bestämmelse för statliga tjänstemän ingår i 15 § statstjänstemannalagen. Bestämmelser om mutor ingår som straffrättsliga bestämmelser i 40 kap. strafflagen. Även om det redan med stöd av bestämmelserna i strafflagen är klart att det är tjänsteinnehavarens skyldighet att vägra acceptera mutor, är det på grund av sakens betydelse motiverat att bestämma om förbudet även i den lag som nu föreslås. Eftersom ändringar i bestämmelserna om tjänstebrott i strafflagen nu behandlas i riksdagen (RP 77/2001 rd), föreslås i 3 mom. en hänvisning till 40 kap. strafflagen.

18 §. *Bisyssla och konkurrerande verksamhet.* I mallen för tjänstestadga ingår bestämmelser om bisyssla. Enligt bestämmelserna krävs bisysslotillstånd för användningen av arbetstiden till att sköta en bisyssla. Om an-

nan bisyssla skall göras anmälan till behörig myndighet. Ett bisysslotillstånd kan återkallas, om det finns skäl därtill och någon annan bisyssla förbjudas, om den skadar ett behörigt utförande av tjänsteinnehavarens tjänsteuppgifter eller myndighetens verksamhet i övrigt. Motsvarande indelning finns i 18 § statstjänstemannalagen.

I paragrafen föreslås en bestämmelse om tjänsteinnehavarens skyldigheter i anslutning till en bisyssla. För att kunna sköta uppgifter som hör till en sådan bisyssla som förutsätter att arbetstid används till bisysslan, skall tjänsteinnehavaren alltjämt söka tillstånd hos myndigheten. I fråga om andra slags bisysslor, dvs. sådana för vilka arbetstid inte används, räcker det att tjänsteinnehavaren gör en anmälan om bisysslan på samma sätt som enligt gällande mall för tjänstestadga.

I 1 mom. definieras begreppet bisyssla. Definitionen motsvarar definitionen i mallen för tjänstestadga och 18 § 4 mom. statstjänstemannalagen.

Bestämmelsen i 2 mom. gäller bisysslor, som förutsätter att arbetstiden används till att sköta de uppgifter som hör till den. Mottagande av en sådan bisyssla, liksom också en sådan syssla som personen har haft från förut när han anställs i ett tjänsteförhållande är förbjudet, om inte den myndighet som är arbetsgivare beviljar tjänsteinnehavaren bisysslotillstånd på dennas begäran. Tillståndet kan också beviljas för viss tid och begränsat. Tillståndet kan återkallas om det finns skäl därtill. Bestämmelsen motsvarar regleringen i gällande mall för tjänstestadga och i statstjänstemannalagen. När det är fråga om användning av arbetstiden till att sköta en bisyssla och beviljandet av tillståndet ges en omfattande prövning av myndigheten, skall även återkallandet av tillståndet ganska fritt kunna prövas. Skälet kan dock inte vara godtyckligt. Det är klart att även de grunder som nämns i 3 mom. utgör ett skäl för återkallande av bisysslotillståndet.

I 3 mom. bestäms om omständigheter som när beviljandet av bisysslotillstånd övervägs skall beaktas. Av den som utövar offentlig makt förutsätts oberoende och objektivitet. Medborgarna skall kunna lita på att den offentliga makten utövas opartiskt. Därför föreslås att en bisyssla inte skall få göra en tjäns-

te innehavare jävig i sin uppgift eller äventyra förtroendet för opartiskhet vid skötseln av uppgiften och inte heller i övrigt medföra olägenheter för en behörig skötsel av uppgiften. Det är också fråga om en sådan olägenhet som avses i momentet när tjänsteinnehavaren på grund av en bisyssla inte hinner sköta sina uppgifter på behörigt sätt, även om bisysslan inte orsakar jäv eller i övrigt äventyrar förtroendet. Bisysslan får inte heller i egenskap av konkurrerande verksamhet uppenbart skada arbetsgivaren. Ovan nämnda grunder finns även i statstjänstemannalagen.

Enligt 4 mom. är det medan ett tjänsteförhållande varar även förbjudet att vidta åtgärder för förberedande av konkurrerande verksamhet, vilka med beaktande av 3 mom. inte kan anses vara godtagbara. Även i 3 kap. 3 § 2 mom. arbetsavtalslagen förbjuds åtgärder som vidtas för förberedande av konkurrerande verksamhet. I arbetsavtalslagen bedöms om en åtgärd är godtagbar genom beaktande av om verksamheten uppenbart skadar arbetsgivaren som en konkurrensåtgärd som strider mot god sed. Skillnaden mellan arbetsavtalslagen och syftet med den bestämmelse som nu föreslås grundar sig på de krav som ställs på utövandet av offentlig makt, inte endast från konkurrenssynpunkter. Eftersom redan förberedelser för konkurrerande verksamhet kan väcka frågan om tjänsteinnehavaren är jävig eller verksamheten objektiv, är det mot bakgrunden av utövandet av offentlig makt befogat att utsträcka förbudet till alla åtgärder som förbereder konkurrerande verksamhet och som inte är godtagbara mot bakgrunden av 3 mom.

Bestämmelsen i 5 mom. gäller bisysslor för vilka arbetstid inte används. Tjänsteinnehavaren är skyldig att anmäla sådana. Med beaktande av det oberoende och den objektivitet som krävs av tjänsteinnehavaren i egenskap av utövare av offentlig makt har det även betydelse hur tjänsteinnehavaren uppträder utanför arbetstid. Det är sålunda motiverat att myndigheten kan förbjuda mottagande och innehav även av en sådan bisyssla, om det skulle leda till sådana omständigheter som nämns i 3 mom.

Även om formuleringen av den föreslagna paragrafen är ny, är avsikten inte att ändra gällande principer.

19 §. *Lämnande av hälsoupplýsingar.* Paragrafen gäller tjänsteinnehavarens skyldighet att medan tjänsteförhållandet varar lämna upplýsingar om sin hälsa. Om tjänsteinnehavarens skyldighet att lämna upplýsingar om sin hälsa vid anställningen i ett tjänsteförhållande bestäms i 7 §.

Den paragraf som nu föreslås är ny. I gällande mall för tjänstestadga finns inga bestämmelser om sådant lämnande av hälsoupplýsingar som avses här. Inom statsförvaltningen bestäms i 19 § statstjänstemannalagen om tjänstemannens skyldighet att under tjänsteförhållandet lämna upplýsingar om sin hälsa. De föreslagna bestämmelserna motsvarar långt 19 § statstjänstemannalagen. Enligt 40 § 3 mom. statstjänstemannaförordningen bestäms särskilt om skyldigheten för en tjänsteman att på särskilda grunder som stadgas i lagen om företagshälsovård eller i någon annan lag delta i kontroll och undersökning av hälsotillståndet och lämna uppgifter om detta. Sålunda motsvarar den föreslagna bestämmelsen indelningen i statstjänstemannalagen och statstjänstemannaförordningen i å ena sidan skyldighet enligt lagen om företagshälsovård och å andra sidan skyldighet på någon annan grund att lämna upplýsingar om hälsan och delta i kontroller och undersökningar.

Den föreslagna paragrafen hänför sig till individens rätt till personlig frihet och integritet enligt 7 § grundlagen samt till skyddet för privatlivet enligt 10 § grundlagen. Grundlagsutskottet har granskat dessa frågor bl.a. när det behandlat regeringens proposition med förslag till företagshälsovårdslag (GrUU 39/2001 rd). Avsikten har varit att de anmärkningar som grundlagsutskottet gjort i sitt utlåtande skall beaktas i den föreslagna paragrafen.

En ny företagshälsovårdslag (1383/2001) trädde i kraft vid ingången av 2002. Lagen tillämpas även på arbete som utförs i tjänsteförhållande. I företagshälsovårdslagen bestäms om arbetsgivarens skyldighet att ordna företagshälsovård samt om företagshälsovårdens innehåll och genomförande. Enligt 12 § företagshälsovårdslagen hör det till företagshälsovård bl.a. att utreda, utvärdera och följa arbetstagarnas hälsotillstånd samt arbets- och funktionsförmåga (1 mom. 2 punkten). I 13 §

företagshälsovårdslagen bestäms om arbetstagarens skyldighet att delta i hälsoundersökning inom företagshälsovården. Enligt den får en arbetstagare inte utan grundad anledning vägra delta i en hälsoundersökning enligt företagshälsovårdslagen som är nödvändig vid placering i arbete eller under arbetets gång för att utreda hans eller hennes hälsa i sådant arbete eller sådan arbetsmiljö som medför särskild risk för insjuknande, eller för att utreda hans eller hennes arbets- eller funktionsförmåga på grund av krav som beror på arbetet och som riktar sig mot hälsan. Hälsoundersökningen skall utföras i samförstånd med arbetstagaren på det sätt som föreskrivs i 6 § lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992). På basis av det förberedande arbetet med lagen är bestämmelsens primära syfte att skydda arbetstagarens hälsa och avsikten har inte varit att ändra skyldigheten att delta i hälsokontroller jämfört med tidigare praxis. I 4 kap. företagshälsovårdslagen bestäms om databehandling i företagshälsovården.

När en tjänsteinnehavare på basis av företagshälsovårdslagen är skyldig att delta i utredningar om vilka risker för insjuknande som arbetet eller arbetsmiljön orsakar hans hälsa är det i den paragraf som föreslås fråga om skyldigheten att utreda en sådan omständighet i anslutning till hälsotillståndet som inte orsakas av arbetet men som har betydelse för hur tjänsteinnehavaren klarar av arbetet. På basis av paragrafen är tjänsteinnehavaren skyldig att lämna sådana upplýsingar som behövs för skötseln av uppgiften och som gäller hans hälsotillstånd i situationer där arbets- eller funktionsförmågan måste utredas på grund av de krav som tjänsteinnehavarens uppgifter ställer. Det är med andra ord fråga om utredande av tjänsteinnehavarens arbetsförmåga, dvs. om han vad hälsan beträffar har förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till honom. Skyldigheten att lämna upplýsingar gäller alltså andra än sådana situationer som avses i 13 § företagshälsovårdslagen där det är nödvändigt att utreda hälsotillståndet på grund av en sjukdomsrisk som direkt orsakas av arbetet eller arbetsmiljön eller något annat krav som berör hälsotillståndet. I praktiken har problem uppstått i situationer där tjänsteinnehavarens hälsotill-

stånd uppenbart har varit sådant att det helt klart har inverkat menligt på utförandet av uppgiften, men personen inte har velat gå på kontroll eller undersökning. I extremfall har man varit tvungen att ta till avstängning från tjänsteutövningen enligt 20 § anställnings-trygghetslagen. Sålunda har det också varit i linje med tjänsteinnehavarens eget intresse att utreda ovan avsedda omständigheter.

Tjänsteinnehavaren är skyldig att lämna de upplysningar som avses i paragrafen på behörig myndighets begäran. Dessa upplysningar inbegriper även de upplysningar som erhålls i sådana kontroller och undersökningar som nämns nedan. Med stöd av paragrafen har myndigheten inte rätt att få de aktuella upplysningarna t.ex. från hälsovårdspersonalen, utan det är uttryckligen tjänsteinnehavaren själv som är förpliktad att lämna upplysningarna. Det skall vara nödvändigt att lämna upplysningarna i syfte att utreda om en person har förutsättningar att sköta en uppgift med hänsyn till hälsan.

Myndigheten kan också förordna tjänsteinnehavaren till kontroller och undersökningar som utförs för att konstatera hans hälsotillstånd, om det är nödvändigt för att utreda om tjänsteinnehavaren har förutsättningar för att sköta en uppgift. Den bestämmelse som nu föreslås täcker både normala hälsokontroller och andra undersökningar som är nödvändiga för att personens hälsomässiga förutsättningar att sköta uppgiften skall utredas. De kontroller och undersökningar som avses här ordnas i allmänhet inom företagshälsovården, men kan också ordnas någon annanstans, om arbetsgivaren anser det vara motiverat eller tjänsteinnehavaren själv vill det. Grunden för en kontroll eller undersökning kan vara de krav som på grund av uppgiftens natur ställs på tjänsteinnehavarens hälsotillstånd utan att uppgiften eller arbetsmiljön är förknippad med hälsorisker. I anslutning till utförandet av kontroller och undersökningar innehåller paragrafen en hänvisning till 6 § lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992), som innehåller en grundläggande bestämmelse om patientens självbestämmanderätt.

Patienten har med stöd av 6 § lagen om patientens ställning och rättigheter rätt att vägra ta emot en viss vård eller behandling. Om

tjänsteinnehavaren vägrar lämna sådana upplysningar som myndigheten kräver med stöd av denna lag eller vägrar att gå till en kontroll eller undersökning och det är uppenbart att tjänsteinnehavaren inte klarar av att sköta en uppgift, kan arbetsgivaren vidta åtgärder för att ordna skötseln av den aktuella uppgiften. I sista hand kan detta innebära t.ex. att tjänsteinnehavaren flyttas till andra uppgifter eller avstängs från tjänsteutövningen eller t.o.m. att tjänsteförhållandet avslutas, om förutsättningarna i lag uppfylls.

Nödvändiga kostnader som orsakas av sådana kontroller och undersökningar som avses i denna paragraf och som förordnas av en myndighet betalas av arbetsgivarens medel. När paragrafen gäller en situation där det medan tjänsteförhållandet varar uppstår frågan om tjänsteinnehavaren har förutsättningar att sköta sin uppgift med hänsyn till hälsan, kan det inte anses vara motiverat att förordna tjänsteinnehavaren till undersökningar på egen bekostnad. Arbetsgivarens ersättningskyldighet begränsas dock till endast nödvändiga kostnader. Om tjänsteinnehavaren anlitar en annan än den hälsovårdsservice som arbetsgivaren anvisat, är tjänsteinnehavaren skyldig att själv betala för de merkostnader som detta ger upphov till.

20 §. *Arbetarskydd*. Den föreslagna bestämmelsen är ny. Även om bestämmelser om innehållet i tjänsteinnehavarens arbetarskyddsskyldighet ingår i lagen om skydd i arbete och bestämmelser som utfärdats med stöd av den, är det nödvändigt att betona skyldigheten även i den lag som föreslås. Eftersom en totalreform av lagen om skydd i arbete är anhängig som bäst (RP 59/2002 rd), är det ändamålsenligt att i den föreslagna paragrafen endast hänvisa till den lagstiftning som gäller saken. Det materiella innehållet i tjänsteinnehavarens arbetarskyddsskyldighet bestäms sålunda enligt gällande speciallagstiftning.

5 kap. **Förändringar i tjänsteförhållandet**

21 §. *Ombildning av tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid*. Om ombildning av tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid bestäms för närvarande i 5 § an-

ställningstrygghetslagen.

I paragrafen bestäms om arbetsgivarens ensidiga rätt att ombilda ett tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid. Ombildningen till deltid innebär att tjänsteinnehavarens ordinarie arbetstid förkortas. Sådan ombildning till deltid som avses i bestämmelsen gäller även en ytterligare minskning av deltidarbetet. Arbetstiden kan på tjänsteinnehavarens begäran eller med hans samtycke alltid ombildas till deltid. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan kommunen ensidigt ombilda ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid på den uppsägningsgrund som avses i 37 § och med iakttagande av uppsägningstiden. Ombildningen till ett tjänsteförhållande på deltid kan sålunda grunda sig endast på ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker som i 7 kap. 11 § arbetsavtalslagen. Tjänsteinnehavaren skall beredas tillfälle att bli hörd innan beslutet fattas. Liksom för närvarande, kan ombildningen till tjänsteförhållande på deltid träda i kraft först när den uppsägningstid som tillämpas på tjänsteinnehavaren har gått ut.

22 §. *En deltidsanställd tjänsteinnehavares rätt till en annan tjänst.* Paragrafen gäller erbjudandet av en heltidsanställning till en deltidsanställd tjänsteinnehavare som anställts tills vidare. Bestämmelsen motsvarar gällande 5 § 2 mom. anställningstrygghetslagen. Liksom för närvarande gäller skyldigheten endast erbjudande av en heltidsanställning och arbetsgivaren är inte på basis av bestämmelsen skyldig att anställa tjänsteinnehavaren i en annan deltidsanställning eller att slå ihop två eller flera deltidsanställningar till en heltidsanställning. Skyldigheten gäller inte erbjudandet av ett arbete i arbetsförhållande till en deltidsanställd tjänsteinnehavare. Liksom för närvarande är förutsättningen för att ett tjänsteförhållande skall erbjudas att tjänsteinnehavaren på förhand skriftligen har uttryckt önskemål om ett tjänsteförhållande på heltid och att han uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsteförhållandet. Kommunen är inte på basis av bestämmelsen skyldig att erbjuda en annan tjänst till deltidsanställda tjänsteinnehavare som anställts för viss tid. Eftersom skyldigheten att erbjuda en heltidsanställning endast gäller sådana tjänsteinnehavare som har anställts i en tjänst, gäller

skyldigheten inte timplärare.

23 §. *Ändring av tjänsteutövningsskyldigheten.* I mallen för tjänstestadga finns en bestämmelse om ändring av tjänsteutövningsskyldigheten. Innehållet i den föreslagna bestämmelsen motsvarar gällande bestämmelse i mallen för tjänstestadga. Bestämmelsen ansluter sig till 17 § i förslaget, där tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet regleras allmänt. Det väsentliga innehållet i tjänsteutövningsskyldigheten är att utföra de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet och att följa arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsföreskrifter. Till skillnad från ett arbetsförhållande grundar sig ett tjänsteförhållande inte på avtal, utan på en ensidig förvaltningsåtgärd av kommunen. Arbetsgivaren beslutar ensidigt vilka uppgifter som hör till tjänsteinnehavaren i en instruktion, i beslutet om inrättandet av tjänsten eller i något annat beslut.

Till arbetsgivarens rätt att leda och övervaka arbetet hör vanligen rätten att bestämma hur, var och när arbetet skall utföras samt rätten att övervaka arbetets och resultatens kvalitet. I bestämmelsen ges arbetsgivaren en mera omfattande rätt att ändra tjänsteutövningsskyldigheten än vad han har rätt till enbart på basis av arbetsgivarens normala rätt att leda och övervaka arbetet. Utgångspunkten för bestämmelsen är att verksamheten och tjänsteuppgifterna skall anpassas till föränderliga situationer, behov och förhållanden. Kommunen skall i egenskap av offentligt samfund i alla situationer kunna trygga en ändamålsenlig och effektiv skötsel av de uppgifter som hör till den. Sålunda föreslås att den kommunala myndighet som beslutar om att besätta ett tjänsteförhållande tills vidare kan besluta att tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet ändras eller att tjänsteinnehavarens tjänsteuppgifter omorganiseras, om en omorganisering av verksamheten eller någon annan grundad anledning så förutsätter. Den grundade anledning som avses i bestämmelsen bedöms utifrån den kommunala förvaltningens behov. Bestämmelsen förutsätter inte samtycke av tjänsteinnehavaren, men tjänsteinnehavaren skall beredas tillfälle att bli hörd innan ett slutligt beslut om ändringen fattas.

Om omorganiseringarna av arbetsgivarens

verksamhet eller förvaltning innebär så omfattande förändringar i tjänsteinnehavarnas uppgifter att tjänsten i fråga om innehåll och natur kan betraktas som en ny tjänst, skall tjänsten i allmänhet dras in och en ny tjänst inrättas. Då bestäms tjänsteinnehavarens ställning i enlighet med 37 § i lagförslaget.

Paragrafen gäller inte ombildning av ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid, vilket regleras i 21 §. Bestämmelsen gäller inte heller förflyttning av en tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande, om vilket föreslås en bestämmelse i 24 §.

24 §. *Förflyttning av en tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande.* I 1 mom. föreslås på samma sätt som i 44 b § 1 mom. 1 punkten gällande kommunallag en bestämmelse om kommunens rätt att förflytta en tjänsteinnehavare i ett annat tjänsteförhållande inom kommunen. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan en tjänsteinnehavare förflyttas till ett annat tjänsteförhållande, förutsatt att han uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsten och den kan anses vara lämplig för honom och att hans ställning som en tjänsteinnehavare anställd tills vidare eller för viss tid inte förändras och grunden är en grundad anledning i anslutning till en omorganisering av verksamheten eller uppgifterna och att tjänsteinnehavarens ordinarie lön inte sjunker eller att han har samtyckt till förflyttningen.

I 1 mom. är det fråga om en bestående förflyttning. Grunderna för förflyttningen är nästan de samma som i en situation där arbetsgivaren har uppsägningsrätt på grunder som avser ekonomin och produktionen, varvid någon annan tjänst erbjuds som alternativ till uppsägningen. Om arbetsgivaren har uppsägningsrätt av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker, tillämpas inte det 1 mom. som nu föreslås. Den nu föreslagna bestämmelsen förpliktar inte arbetsgivarna att flytta tjänsteinnehavare från en tjänst till en annan utan ger denna möjlighet om en kommunal myndighet anser att en flyttning vore ändamålsenlig i de fall som nämns i bestämmelsen.

Det föreslås inte att bestämmelserna i 44 b § 1 mom. 2 och 3 punkten i gällande kommunallag tas med i denna lag. Den situation som avses i nämnda 2 punkt ansluter sig till tjänsteinnehavarens nedsatta arbetsförmåga.

Enligt den föreslagna 35 § nedan kan grunden för uppsägningen av ett tjänsteförhållande under vissa förutsättningar vara nedsatt arbetsförmåga. Eftersom uppsägning enligt 35 § 4 mom. med avvikelse från nuläget är förknippad med kommunens skyldighet att före uppsägningen utreda om uppsägningen kan undvikas genom att tjänsteinnehavaren flyttas till en annan tjänst eller ett annat tjänsteförhållande, behövs inte en separat bestämmelse enligt 44 b § 1 mom. 2 punkten kommunallagen.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse på basis av vilken kommunen har rätt att av grundad anledning flytta en tjänsteinnehavare för högst ett år till ett annat tjänsteförhållande under de förutsättningar som nämns i bestämmelsen. Bestämmelsen motsvarar gällande mall för tjänstestadga dock med preciseringar för grundad anledning och tidsfristens maximilängd. En förflyttning får vara högst ett år. Om skötseln av uppgifterna förutsätter att förflyttningen förlängs efter den ettåriga tidsfristen, kan beslut om ny förflyttning fattas av grundad anledning. I praktiken kommer förflyttning enligt 2 mom. att användas oftare än förflyttning på basis av 1 mom. Det är främst fråga om förflyttning av en tjänsteinnehavare för att denna en viss tid skall sköta ett vikariat eller en vakant tjänst för att trygga skötseln av kommunens uppgifter. Tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet i sitt eget tjänsteförhållande upphör medan förflyttningen varar. En förflyttning av tjänsteinnehavaren förutsätter att det tjänsteförhållande som han flyttas till är lämpligt för honom. Detta kan bl.a. innebära att längden på tjänsteinnehavarens arbetsresor, bostadsförhållanden och familjeförhållanden skall beaktas då beslut om förflyttningen fattas.

Sett mot bakgrunden av de grundläggande rättigheterna har förslagen till bestämmelser en beröringspunkt med 9 § 1 mom. grundlagen, enligt vilket finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Grundlagsutskottet har t.ex. i sina utlåtanden om tjänstemän inom utrikesförvaltningen och försvarsförvaltningen (GrUU 15/1999 rd och 40/1998 rd) fäst avseende vid om skyldigheten att övergå i en tjänst eller en

uppgift i praktiken begränsar tjänstemannens frihet att välja bostadsort. I ovan nämnda utlåtanden har grundlagsutskottet fäst särskild vikt vid att uppgifterna inom utrikesförvaltningen och försvarsmakten har särdrag som motiverar en mera långtgående reglering av tjänstemännens skyldigheter än normalt. Kommunala tjänsteinnehavares skyldighet att övergå i ett annat tjänsteförhållande kan inte motiveras på motsvarande sätt. Den föreslagna 24 § innebär inte att tjänsteinnehavaren förutsätts vara bosatt på orten. Beröringspunkten med nämnda grundlagsbestämmelse skall dock beaktas vid beslut om förflyttning.

25 §. *Tjänsteinnehavarens ställning vid överlåtelse av rörelse.* Den föreslagna bestämmelsen är ny. Bestämmelser om tjänsteinnehavarens ställning vid överlåtelse av rörelse ingår inte i gällande lagstiftning. Där emot finns det i kommunindelninglagen och speciallagen om flyttning av social- och hälsovårdsinrättningar (234/1978) bestämmelser om reglering av tjänsteinnehavarens ställning. Statstjänstemannalagen innehåller inte heller några bestämmelser om överlåtelse av rörelse. Statsrådet har fattat ett principbeslut om ordnande av personalens ställning i situationer där statsförvaltningen genomgår organisationsreformer (FM 29/01/98). De bestämmelser om överlåtelse av rörelse som gäller arbetstagare i arbetsförhållande ingår i 1 kap. 10 § och 7 kap. 5 § arbetsavtalslagen.

Bestämmelserna om överlåtelse av rörelse gäller för närvarande en del av de kommunalanställda, dvs. via bestämmelserna i arbetsavtalslagen arbetstagare i arbetsförhållande. I situationer där överlåtelse av rörelse kan bli aktuell inom kommunalförvaltningen blir personalens ställning en annan beroende på slaget av anställningsförhållande. I synnerhet vid överlåtelser mellan kommuner och samkommuner står en del av personalen i den verksamhet som överläts i de flesta fall i tjänsteförhållande. För att personalens ställning skall förenhetligas föreslås att bestämmelser om överlåtelse av rörelse tas in i denna lag.

Med överlåtelse av rörelse avses överlåtelse av en funktionell del i en kommun eller samkommun till en annan arbetsgivare, om den del som överläts förblir oförändrad eller likartad efter överlåtelser. Syftet är att defi-

nitionen på överlåtelse av rörelse skall motsvara definitionen i arbetsavtalslagen, även om bestämmelsernas ordalydelse avviker från definitionen i arbetsavtalslagen. 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.

Det skall i enskilda fall utifrån en helhetsprövning avgöras om förutsättningarna för överlåtelse av rörelse uppfylls. Det skall i synnerhet beaktas vilken funktionell del det är fråga om, om byggnader, lösöre eller annan sådan materiell egendom har överlåtits, vilket värde den immateriella egendomen haft i överlåtelseögonblicket, om största delen av personalen har anställts hos den nya verksamhetsutövaren, om klientelet har överförts med verksamheten samt hur likadan verksamheten har varit före och efter överlåtelser och ytterligare hur länge denna affärsverksamhet eventuellt har varit avbruten. Verksamhetsenheten skall dessutom vara organiserad så att den är bestående och får inte begränsa sig enbart till genomförandet av ett visst projekt. Den betydelse som skall tillskrivas olika bedömningsgrunder varierar beroende på hurdan verksamhet det är fråga om. I synnerhet när enheten i vissa branscher kan utöva sin verksamhet utan någon avsevärd materiell eller immateriell egendom, får överföringen av sådana egendomsposter i princip inte ställas som förutsättning för att verksamhetsenheten skall bevaras. Då skall uppmärksamhet bl.a. fästas vid om den nya utövaren av verksamheten både i fråga om antal och behörighet anställer en väsentlig del av den personal som föregångaren ansvarar speciellt för dessa arbetsuppgifter. Sammantaget hänvisar begreppet ekonomisk enhet enligt Europeiska gemenskapernas domstol till en organisation av personer och andra faktorer som kan bedriva en ekonomisk verksamhet genom vilken ett särskilt syfte eftersträvas.

I 2 mom. föreslås att de rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning av de tjänsteförhållanden som gäller vid tiden för överlåtelser överförs på rörelsens nya ägare eller innehavare. Överföringen av rättigheter gäller inte sådana rättigheter som automatiskt ingår i tjänsteförhållandets

rättsliga natur, t.ex. den fortsättning av tjänsteförhållandet som föreslås i 44 § i lagförslaget. Tjänsteinnehavarna övergår automatiskt från anställning hos överlåtaren i anställning hos förvärvaren och deras anställningsvillkor förblir oförändrade trots överlåtelsen av rörelsen. Bestämmelser om rätten till pension stadgas särskilt. Om överlåtelsen sker till någon annan än ett offentligt samfund, överflyttas tjänsteinnehavarna som arbetstagare i arbetsförhållande hos förvärvaren. En tjänsteinnehavare har inte rätt att ensidigt motsätta sig förflyttningen och stanna kvar i anställning hos överlåtaren. Om tjänsteinnehavaren inte vill övergå i anställning hos förvärvaren, kan han dock i enlighet med 39 § 2 mom. i lagförslaget säga upp sitt tjänsteförhållande med en kortare uppsägningstid än normalt. De rättigheter och skyldigheter som ansluter sig till tjänsteförhållandet för sådana tjänsteinnehavare vars tjänsteförhållande inte längre gäller i överlåtelseögonblicket övergår inte på förvärvaren. Återtagningsskyldigheten enligt 46 § i lagförslaget gäller dock även dem. Med överlåtelseögonblicket avses den tidpunkt då förvärvaren i praktiken börjar utöva bestämmanderätt och affärsverksamhet.

Ansvaret för betalningen av arbetstagarnas lönefordringar eller andra fordringar som föranleds av arbetsförhållandet övergår från överlåtaren på förvärvaren i överlåtelseögonblicket. Ansvarsfördelningen mellan överlåtaren och förvärvaren är beroende av ögonblicket när fordringarna förfaller. Överlåtaren och förvärvaren svarar solidariskt för fordringar som härrör från tjänsteförhållandet och som har förfallit till betalning före överlåtelsen. Överlåtaren är dock gentemot förvärvaren ansvarig för en arbetstagares fordran som förfallit till betalning före överlåtelsen, om de inte sinsemellan kommer överens om något annat. Överlåtaren och förvärvaren kan sålunda komma överens om vem som bär det slutliga ansvaret för fordringarna i relationen mellan dem. Förvärvaren svarar däremot ensam för fordringar som förfallit till betalning efter överlåtelsen. Överlåtelsen orsakar inga förändringar i tidpunkten för när fordringarna förfaller till betalning.

Den föreslagna 25 § gäller inte de situationer som räknas upp i kommunindelningsslagen eller speciallagen som gäller flyttning av

social- och hälsovårdsinrättningar (234/1978). Bestämmelsen gäller inte heller upplösning av en samkommun utom om samkommunen och en medlemskommun sinsemellan har avtalat om att en funktionell del av samkommunen skall överföras på medlemskommunen så att den del som överförs förblir oförändrad eller likartad efter överlåtelsen. Även om de nya bestämmelserna inte gäller upplösning av en samkommun, bör medlemskommunerna i en samkommun även i dessa situationer utreda om det i medlemskommunerna finns motsvarande arbete för tjänsteinnehavarna i samkommunen.

Bestämmelsen om överlåtelse av rörelse definierar inte när och på vilka grunder en verksamhet skall 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 § grundlagen kan anförtros andra än myndigheter. Bestämmelsen påverkar inte heller hur en kommun kan anförtros nya uppgifter eller fräntas dem, vilket regleras i 121 § grundlagen och 2 § kommunallagen.

Bestämmelsen om överlåtelse av rörelse definierar tjänsteinnehavarnas ställning när verksamheten övergår på en annan arbetsgivare. Om det genom lag bestäms om förflyttning av verksamhet, kan det med avvikelse från den paragraf som nu föreslås i lag givetvis även bestämmas t.ex. om personalens ställning.

6 kap. Tjänstledighet

26 §. *Tjänstledighet.* I paragrafen föreslås en allmän bestämmelse om beviljandet av tjänstledighet. Enligt den kan en tjänsteinnehavare för viss tid antingen helt eller delvis beviljas befrielse från skötseln av tjänsteuppgifterna. Bestämmelsen har inget speciellt materiellt innehåll, eftersom förutsättningarna för och förfarandesätten vid beviljande av tjänstledighet bestäms i enlighet med andra bestämmelser och föreskrifter, utan det är främst fråga om en definition på tjänstledighet.

27 §. *Ansökan om och beviljande av tjänstledighet.* Allmänna bestämmelser om ansök-

ning om och beviljande av tjänstledighet ingår i gällande mall för tjänstestadga. I paragrafen bestäms allmänt om förfarandet för ansökning om och beviljande av tjänstledighet. De föreslagna bestämmelserna motsvarar bestämmelserna i mallen för tjänstestadga. Paragrafen kompletterar de bestämmelser och föreskrifter som bestäms om ansökning om och beviljande av tjänstledighet någon annanstans eller som har överenskommits i tjänstekollektivavtal.

Enligt 1 mom. skall tjänstledighet sökas skriftligen, om inte något annat bestäms någon annanstans eller något annat överenskoms genom tjänstekollektivavtal. Bestämmelsen motsvarar nuvarande praxis. När tjänstledighet innebär befrielse från skötseln av tjänsteuppgifter och sålunda från fullgörandet av tjänsteplikter, är det nödvändigt att ansökningen om tjänstledighet, såväl som beviljandet av tjänstledighet sker tillräckligt klart. När tjänstledighet söks skriftligen, kan oklarhet beträffande ledighetens längd, tidpunkten för ledigheten eller andra omständigheter som påverkar avgörandet i ärendet undvikas. Innehållet i ansökan, t.ex. syftet med tjänstledighet, och eventuella behövliga intyg eller andra utredningar bestäms i varje fall särskilt enligt de materiella bestämmelserna och föreskrifterna om den tjänstledighet som söks.

Bestämmelsen i 2 mom. gäller beviljande av tjänstledighet. Bestämmelsen motsvarar nuvarande praxis. Enligt bestämmelsen skall beviljande av tjänstledighet och tjänstledighetens längd prövas av arbetsgivaren, om inte något annat bestäms någon annanstans eller föreskrivs i ett tjänstekollektivavtal. Det föreslås dock att arbetsgivarens prövningsrätt begränsas så, att beviljande av tjänstledighet för en annan tid än den som ansökan gäller förutsätter tjänsteinnehavarens skriftliga samtycke. Om tjänstledighet inte kan beviljas i enlighet med ansökan, skall ansökan enligt den föreslagna bestämmelsen förkastas eller tjänstledigheten genom tjänsteinnehavarens skriftliga samtycke beviljas på något annat sätt. Med den tid som ansökan gäller avses både tjänstledighetens längd och den tidpunkt för vilken tjänstledighet har sökts och om befrielse från tjänsteuppgifterna söks helt eller delvis. Om tjänsteinnehavaren inte ger

sitt samtycke, kan arbetsgivaren helt förkasta ansökan.

I vissa specialsituationer finns ingen specialbestämmelse om tjänsteinnehavarens rätt att få tjänstledighet även om sakens natur leder till att tjänsteinnehavaren inte kan sköta sina tjänsteuppgifter. I situationer av det nämnda slaget bör tjänstledighet dock beviljas. En sådan specialsituation är t.ex. när en tjänsteinnehavare skall höras som vittne. Tjänsteinnehavaren kan inte vägra att infinna sig i rätten som vittne annat än på särskilt angivna grunder. Det finns inte heller särskilda bestämmelser om tjänstledighet som beviljas t.ex. för skötseln av en riksdagsmans uppgifter.

Bestämmelsen i 3 mom. gäller på samma sätt som bestämmelsen i mallen för tjänstestadga en situation där tjänsteinnehavaren har uteblivit från tjänsteutövningen även om han inte har beviljats tjänstledighet. Om tjänsteinnehavaren har uteblivit från tjänsteutövningen och inte har beviljats tjänstledighet, antecknas frånvaron enligt bestämmelsen i efterhand som tjänstledighet, om den myndighet som beslutar om tjänstledighet konstaterar att tjänstledigheten berott på ett oöverstigligt hinder eller något annat giltigt skäl. Bestämmelsen är motiverad med hänsyn till tjänsteinnehavarens rättsskydd när en sådan grund som nämns i bestämmelsen har funnits för frånvaron för att denna inte skall uppfattas som olovlig frånvaro och sålunda som överträdelse av tjänsteplikterna.

28 §. *Avbrytande och återkallande av tjänstledighet.* I paragrafen föreslås en allmän bestämmelse om avbrytande och återkallande av tjänstledighet. En bestämmelse om avbrytande och återkallande av tjänstledighet ingår i gällande mall för tjänstestadga till de delar det är fråga om användning av tjänstledighet för något annat ändamål än det som den har beviljats för. Dessutom ingår bestämmelser om avbrytande av tjänstledighet i speciallagstiftning och tjänstekollektivavtal.

Bestämmelsen i 1 mom. gäller avbrytande och återkallande av tjänstledighet på tjänsteinnehavarens begäran. Enligt bestämmelsen skall avbrytande eller återkallande av tjänstledighet på tjänsteinnehavarens begäran prövas av behörig myndighet, om inte något an-

nat bestäms i lag eller tjänstekollektivavtal. Det 1 mom. som nu föreslås skall i praktiken tillämpas i en situation där det inte finns specialbestämmelser eller föreskrifter om avbrytande eller återkallande eller om grunderna för detta. Eftersom kommunen enligt 27 § i lagförslaget skall pröva om tjänstledighet kan beviljas, är det för tydlighetens skull motiverat att bestämma att motsvarande prövningsrätt även skall gälla avbrytande eller återkallande av redan beviljad tjänstledighet. På basis av 1 mom. i bestämmelsen kan arbetsgivaren inte ensidigt besluta om att en tjänstledighet skall avbrytas eller återkallas.

Bestämmelsen i 2 mom. gäller avbrytande av tjänstledighet när en tjänsteinnehavare på basis av sitt samtycke förordnas att utföra vissa tjänsteuppgifter. Enligt bestämmelsen avbryts tjänstledigheten för den tid som den tjänstlediga tjänsteinnehavaren med stöd av sitt samtycke av särskild orsak förordnas att utföra vissa tjänsteuppgifter. Bestämmelsen motsvarar gällande mall för tjänstestadga.

I 3 mom. föreslås på motsvarande sätt som i gällande mall för tjänstestadga om arbetsgivarens rätt att avbryta eller återkalla tjänstledighet, om tjänstledigheten används för något annat ändamål än den har beviljats för. Bestämmelsen hänför sig till 27 § i och med att den gäller grunderna för beviljande av tjänstledighet. Sökande och beviljande av tjänstledighet har samband med tjänstledighetens syfte. Syftet bestämmer å ena sidan tjänsteinnehavarens rätt att få och å andra sidan arbetsgivarens skyldighet att bevilja tjänstledighet. Användningen av tjänstledighet för något annat ändamål än det som den har sökts och beviljats för kan innebära att grunderna för beslutet om beviljande av tjänstledighet ogiltigförklaras, m.a.o. att tjänstledigheten inte alls skulle ha beviljats om arbetsgivaren från början hade känt till tjänstledighetens rätta syfte. I detta fall kan det vara motiverat att avbryta eller återkalla tjänstledigheten. Till de delar någon annan lag innehåller sådana bestämmelser om avbrytande eller återkallande av tjänstledighet som avviker från bestämmelserna i denna lag iakttas dessa bestämmelser.

29 §. *Familjeledigheter*. Om familjeledigheter för tjänsteinnehavare bestäms i gällande tjänstekollektivavtal. Dessutom ingår i 19

a § anställningstrygghetslagen en bestämmelse om tjänsteinnehavarens arbete under moderskapspenningsperioden. Om familjeledigheter för arbetstagare bestäms i 4 kap. arbetsavtalslagen. Bestämmelserna i tjänstekollektivavtal motsvarar i fråga om innehållet bestämmelserna i arbetsavtalslagen.

I paragrafen föreslås bestämmelser om tjänsteinnehavarens rätt till familjeledigheter. Även om bestämmelserna om nämnda ledigheter ingår i tjänstekollektivavtal, är det motiverat att ta in bestämmelser om tjänsteinnehavarens rätt till familjeledigheter på lagnivå.

I paragrafen föreslås en hänvisning till 4 kap. arbetsavtalslagen. Eftersom tjänsteinnehavarens och arbetstagares ställning i fråga om familjeledigheter inte kan anses skilja sig från varandra, är det motiverat att delvis följa regleringen av arbetsavtalslagen med undantag för 9 § i kapitlet, där det bestäms om arbetstagarens rätt att återgå till sitt tidigare arbete eller ett motsvarande arbete. Genom en hänvisning till bestämmelserna om familjeledigheter i arbetsavtalslagen, bör eventuella ändringar i dem även gälla tjänsteinnehavare. Med beaktande av att ett tjänsteförhållande till sin natur skiljer sig från ett arbetsförhållande, är hänvisningen till ovan nämnda 4 kap. 9 § arbetsavtalslagen inte nödvändig. Tjänsteinnehavaren har utnämnts till en viss tjänst eller ett visst tjänsteförhållande och har rätt därtill även utan en uttrycklig bestämmelse.

7 kap. **Permittering**

Bestämmelser om permittering av tjänsteinnehavare ingår i 17--19 § i gällande anställningstrygghetslag. I tjänstekollektivavtal finns dessutom bestämmelser om permittering av visstidsanställda tjänsteinnehavare, permitteringsförfarande, tidpunkt för meddelande om permittering och flyttning av permitteringens begynnelse. Om permittering av arbetsavtalsanställda bestäms i 5 kap. arbetsavtalslagen. För statsförvaltningens del ingår bestämmelser om permittering i 8 kap. och 29 § statstjänstemannalagen.

30 §. *Permittering*. I 1 mom. bestäms för det första om begreppet permittering. Med permittering avses sådant avbrytande av tjänsteutövning och lönebetalning som byg-

ger på ett ensidigt beslut av arbetsgivaren medan tjänsteförhållandet i övrigt består. Bestämmelsen motsvarar till dessa delar gällande anställningstrygghetslag.

I 1 mom. bestäms dessutom om permitteringsens längd. Liksom nu kan arbetsgivaren permittera en tjänsteinnehavare antingen tills vidare eller för viss tid beroende på vad behovet av permittering är i varje enskilt fall. Även i arbetsavtalslagen finns motsvarande indelning i fråga om permittering av arbetstagare. I momentet bestäms ytterligare om att en permittering kan genomföras antingen genom att tjänsteutövningen avbryts helt eller delvis. Partiell permittering innebär att tjänsteinnehavarens ordinarie arbetstid per vecka eller dygn förkortas. I gällande anställningstrygghetslag nämns partiell permittering inte uttryckligen. Permittering har dock i praktiken kunnat genomföras även som partiell permittering och sålunda är det för tydlighetens skull skäl att reglera saken även i bestämmelsen.

Enligt gällande anställningstrygghetslag har permittering kunnat grunda sig på både en uppsägnings- eller upplösninggrund som har samband med tjänsteinnehavarens person och uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker. En ändring jämfört med tidigare föreslås i 1 mom., enligt vilket permittering skall vara möjlig endast om arbetsgivaren har en uppsägningsgrund som avser ekonomin eller produktionen, om vilket bestäms i 37 §. Bestämmelsen motsvarar till dessa delar permitteringsgrunderna enligt arbetsavtalslagen.

Enligt 2 mom. kan arbetsgivaren genom ett ensidigt beslut permittera en tjänsteinnehavare även när uppgifterna tillfälligt har minskat och arbetsgivaren inte skäligen kan ordna andra uppgifter eller sådan utbildning som motsvarar kommunens behov. Uppgifterna anses som grund för permittering ha minskat tillfälligt, om minskningen enligt uppskattning varar högst 90 dagar. Om arbetsgivaren redan när han planerar att permittera en tjänsteinnehavare vet eller redan med ganska stor säkerhet kan förutsäga att minskningen i arbetet kommer att vara något längre än 90 dagar, kan tjänsteinnehavaren permitteras för den kända tiden. På motsvarande sätt om det medan permitteringen varar framgår att per-

mitteringen bör förlängas något över 90 dagar, kan permitteringen förlängas för en kortare tid om de grunder som avses i 2 mom. fortfarande uppfylls. Eftersom avtalsrätten i fråga om permittering inte har begränsats i gällande lag om kommunala tjänstekollektivavtal, föreslås i momentet att det genom tjänstekollektivavtal inte skall vara möjligt att avtala om förlängning av maximilängden på en tillfällig permittering. Begränsningen motsvarar till dessa delar 13 kap. 7 § arbetsavtalslagen.

Med en minskning av uppgifterna avses både i 1 och 2 mom. att de till buds stående uppgifterna minskar eller att arbetsgivarens förutsättningar att erbjuda arbete har minskat. Förutsättningen för permittering är både enligt 1 mom. och 2 mom. att det inte är möjligt att ordna något annat arbete eller utbildning för tjänsteinnehavaren i stället för permittering. När arbetsgivaren permitterar en tjänsteinnehavare i enlighet med 1 mom. fastställs arbetsgivarens skyldighet att erbjuda något annat arbete eller utbildning enligt vad som bestäms i 37 §. När arbetsgivaren på basis av 2 mom. permitterar en tjänsteinnehavare för viss tid är innehållet i skyldigheten att erbjuda annat arbete eller ordna utbildning inte så omfattande som skyldigheten enligt 37 §.

I 3 mom. bestäms om förutsättningar för att arbetsgivaren och tjänsteinnehavaren skall kunna avtala om permittering och genomförandet av permitteringen, t.ex. om en kortare tid för meddelande om permittering. Om permittering kan avtalas endast från fall till fall. Med avvikelse från gällande anställningstrygghetslag skall ingående av avtal om permittering bygga på arbetsgivarens initiativ och en grund som föranleds av arbetsgivarens verksamhet eller ekonomiska situation.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse om arbetsgivarens skyldighet att underrätta en tjänsteinnehavare som permitterats tills vidare om att tjänsteutövningen återupptas samt om inom vilken tid informationen skall ges. Enligt bestämmelsen hindrar permitteringen inte tjänsteinnehavaren från att ta annat arbete för permitteringstiden. Bestämmelsen motsvarar 17 § 3 mom. anställningstrygghetslagen.

I 5 mom. föreslås på motsvarande sätt som i anställningstrygghetslagen om verkningarna

av ett beslut om permittering i sådana fall där beslutet har upphävts med anledning av yrkande på rättelse eller besvär. Förslaget gäller situationer där permitteringsbeslutet har upphävts på någon annan grund än på grund av att den strider mot permitteringsgrunden i 1 eller 2 mom. Sådana grunder kan t.ex. vara hörandefel som begås vid beslutsfattandet, jäv eller något annat formellt fel. Om den kommunala behöriga myndigheten i dessa fall genom ett nytt och laga kraft vunnit beslut har beslutat om permitteringen, anses permitteringen ha skett i enlighet med det beslut som först fattades. Om tiden för meddelande om permitteringen inte ursprungligen har iakttagits, får tjänsteinnehavaren dock den bestämda eller i ett tjänstekollektivavtal överenskomna tiden för meddelande om permittering till godo. Om permitteringen återkallats av något annat skäl, inverkar det nya beslutet givetvis inte längre på permitteringen.

31 §. *Permitteringsförfarande.* Om permitteringsförfarande bestäms i gällande 19 § i anställningstrygghetslagen samt överenskomms i tjänstekollektivavtal som gäller på basis av lagen kommunala tjänstekollektivavtal.

I 1 mom. föreslås en bestämmelse om förhandsinformation om permitteringar. Förslaget motsvarar formuleringen av 5 kap. 3 § 1 mom. i den nya arbetsavtalslagen. Syftet med skyldigheten att lämna förhandsinformation är att säkerställa att tjänsteinnehavaren i ett så tidigt skede som möjligt får information om en förestående permittering. Förhandsinformationen skall lämnas utan dröjsmål sedan behovet av permittering kommit till arbetsgivarens kännedom. Den kan lämnas antingen muntligen eller skriftligen. I den skall finnas information om grunderna för permitteringen samt dess uppskattade längd, sättet på vilket den genomförs, begynnelsestidpunkten och längden. Av förhandsinformationen bör sålunda framgå arbetsgivarens uppskattning bl.a. av om arbetet avbryts helt eller om arbetstiden förkortas samt om permitteringen är sammanhängande eller om den består av flera separata tidsperioder. Förhandsinformationen skall i allmänhet ges tjänsteinnehavaren personligen. Om permitteringen gäller flera än en tjänsteinnehavare, är det inte alltid ändamålsenligt att ge informationen till varje

tjänsteinnehavare särskilt. Därför kan informationen i sådana situationer i stället för till tjänsteinnehavaren ges till förtroendemannen eller tjänsteinnehavarna gemensamt. Försummelse av det förfarande som avse i 1 mom. innebär inte att en permittering på denna grund är lagstridig.

I gällande tjänstekollektivavtal överenskomms om ett förhandsmeddelande om permittering som motsvarar lämnande av förhandsinformation och det anknyttande utredningsförfarandet. Eftersom det inte är ändamålsenligt att arbetsgivaren skall iaktta likadana skyldigheter på basis av två olika bestämmelser eller föreskrifter, bestäms i 2 mom. att förhandsinformation inte behöver lämnas om arbetsgivaren med stöd av ett tjänstekollektivavtal skall visa upp motsvarande information eller förhandla med tjänsteinnehavarna eller deras representant om permitteringen.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om att delge tjänsteinnehavaren permitteringsbeslutet. Arbetsgivaren skall delge tjänsteinnehavaren beslutet senast 14 dagar innan permitteringen inleds. Beslutet skall i första hand lämnas till tjänsteinnehavaren personligen. Beslutet skall ges skriftligen. Beslut om permittering fattas i praktiken på olika beslutsnivåer i kommunerna. I synnerhet när det är fråga om permittering av hela personalen eller en större grupp fattas i allmänhet ett principbeslut om permittering i kommunstyrelsen. Då innehåller beslutet oftast inte ännu någon närmare bestämmelse om hur permitteringen av en enskild tjänsteinnehavare skall genomföras. I ett beslut som gäller permitteringen av en enskild tjänsteinnehavare bör nämnas grunden för permitteringen, begynnelse dagen och permitteringsens längd eller uppskattade längd. Delgivning av ett permitteringsbeslut gäller ett beslut där det i fråga om tjänsteinnehavaren har beslutats om begynnelse dag och andra ovan nämnda omständigheter. På basis av 98 § kommunallagen kan ett permitteringsbeslut verkställas innan det har vunnit laga kraft. Enligt bestämmelsen får verkställandet av ett beslut dock inte inledas, om rättelseyrkande eller ändringssökande skulle bli meningslöst med anledning av verkställigheten eller om det organ som behandlar rättelseyrkanden eller besvärmyndigheten förbjuder verkställighe-

ten.

Det är inte alltid möjligt att överlämna ett permitteringsbeslut personligen. Om det inte kan överlämnas personligen, får det skickas per brev. Om beslutet skickas per brev, föreslås i enlighet med 43 § att brevet skall anses ha delgivits tjänsteinnehavaren senast den sjunde dagen från det att det postades. Beslutet skall i båda fallen lämnas till tjänsteinnehavaren i så god tid att det delges eller då det skickas per brev skall anses ha delgivits tjänsteinnehavaren senast 14 dagar innan permitteringen inleds. Med hänsyn till det kommunala beslutsfattandets natur föreslås ingen bestämmelse om möjligheten till muntlig eller elektronisk delgivning enligt arbetsavtalslagen. Sålunda kan ett meddelande om permittering t.ex. inte sändas per telefax eller e-post.

I permitteringsbeslutet skall i enlighet med behöriga bestämmelser i anställningstrygghetslagen nämnas grunden för permitteringen, dess begynnelse och längd. Längden på visstidspermittering skall uppges exakt. I fråga om permittering som gäller tills vidare skall däremot uppges dess uppskattade längd. Uppskattningen är inte bindande för arbetsgivaren och om den visar sig vara felaktig förutsätts inte att ett nytt meddelande om permitteringen ges. Syftet med meddelandet är att ge tjänsteinnehavaren en möjlighet att bereda sig på ett avbrott i arbetet och lönebetalningen.

Ett permitteringsbeslut skall delges även förtroendemannen för de tjänsteinnehavare som permitteras. Tjänsteinnehavarnas förtroendemän får sålunda en helhetsbild av permitteringarnas omfattning. Dessutom skall arbetsgivaren delge arbetskraftsmyndigheterna permitteringsbeslutet, om permitteringen berör minst 10 tjänsteinnehavare. Syftet med detta är att arbetskraftsmyndigheterna skall ha möjlighet att redan på förhand bereda sig på omfattande permitteringar och planera vilka utbildnings- eller andra åtgärder som måste vidtas på grund av permitteringarna.

Med stöd av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och 1 § i detta lagförslag är det fortfarande möjligt att avtala om permitteringsförfarande genom tjänstekollektivavtal.

32 §. *Uppsägning av tjänsteförhållande i samband med permittering.* I paragrafen fö-

reslås bestämmelser om uppsägning av ett tjänsteförhållande i samband med permittering samt om rätten att få ersättning för den lön för uppsägningstiden som tjänsteinnehavaren gått miste om.

I 1 mom. bestäms om rätten att säga upp en tjänsteinnehavare. Bestämmelsen har samma innehåll som 18 § 1 mom. i gällande anställningstrygghetslag. Motsvarande bestämmelse ingår även i arbetsavtalslagen. En permitterad tjänsteinnehavare har rätt att under permitteringen säga upp sitt tjänsteförhållande med omedelbar verkan. En permitterad tjänsteinnehavares rätt att säga upp sitt tjänsteförhållande är inte beroende av om tjänsteförhållandet gäller tills vidare eller för viss tid. Enligt 1 mom. har tjänsteinnehavaren dock inte nämnda uppsägningsrätt under den sista veckan före permitterings slut, om han antingen när permitteringen börjar eller medan den varar har fått information om när permitteringen exakt upphör.

Enligt 31 § 2 mom. i lagförslaget är tiden för meddelande om permittering 14 dagar, vilket är kortare än uppsägningstiden för ett tjänsteförhållande. Arbetsgivaren är inte skyldig att betala lön för permitteringstiden. För att tjänsteinnehavaren inte skall bli utan lön för uppsägningstiden om arbetsgivaren säger upp tjänsteförhållandet under pågående permittering, föreslås i 2 mom. på samma sätt som i 18 § 2 mom. gällande anställningstrygghetslag att arbetsgivaren skall vara skyldig att i ersättning betala tjänsteinnehavaren lön för uppsägningstiden om han säger upp tjänsteinnehavaren under pågående permittering. Enligt anställningstrygghetslagen har från ersättningen kunnat dras av den lön som betalats under tiden för meddelande om permittering oberoende av hur lång den är. Som en ändring jämfört med tidigare föreslås att om en längre tid än 14 dagar iaktas för meddelande om permittering i ett tjänsteförhållande har arbetsgivaren enligt paragrafen dock rätt att dra av 14 dagars lön från lönen för uppsägningstiden. Ändringen motsvarar regleringen i 5 kap. 7 § arbetsavtalslagen.

I 3 mom. föreslås i enlighet med gällande bestämmelse i anställningstrygghetslagen en *bestämmelse* om en permitterad tjänsteinnehavares rätt att få ersättning för förlusten av lönen för uppsägningstiden om han själv sä-

ger upp sig. I bestämmelsen har gjorts ändringar i enlighet med den nya arbetsavtalslagen och bestämmelsen motsvarar 5 kap. 7 § arbetsavtalslagen. Om permitteringen har trätt i kraft utan att tjänsteinnehavaren har fått till godo den uppsägningstid som gäller för avslutande av tjänsteförhållandet och permittering som gäller tills vidare utan avbrott har varat minst 200 kalenderdagar, har den permitterade tjänsteinnehavaren enligt den föreslagna bestämmelsen om han säger upp tjänsteförhållandet rätt att i ersättning få sin lön för uppsägningstiden så som bestäms i 2 mom.

33 §. *Ersättning för inkomstbortfall.* Paragrafen är ny och motsvarar 45 § i lagförslaget, som gäller ersättning för inkomstbortfall när ett tjänsteförhållande sägs upp eller upplöses.

Permittering innebär enligt 30 § i lagförslaget att en tjänsteinnehavares tjänsteutövning och lönebetalning avbryts. Hävande av ett beslut om permittering med anledning av besvär innebär att tjänsteinnehavaren har rätt att retroaktivt få de inkomster för den ordinarie arbetstiden som fallit bort under permitteringen, om det inte är fråga om en sådan situation som avses i andra meningen i 30 § 4 mom. I enlighet med 45 § i lagförslaget är det motiverat att den lön samt olika ersättningar som tjänsteinnehavaren under samma tid förvärvat på annat håll dras bort från inkomsterna så som bestäms i 45 § när tjänsteinnehavarens inkomstbortfall betalas.

8 kap. **Avslutande av ett tjänsteförhållande**

34 §. *Avslutande av ett tjänsteförhållande utan uppsägning.* Förslaget till bestämmelse motsvarar 10 § 1 mom. i gällande anställningstrygghetslag. Till paragrafen har fogats en 6 punkt som motsvarar 16 § i anställningstrygghetslagen. En bestämmelse som motsvarar 10 § 2 mom. anställningstrygghetslagen föreslås i 24 § 2 mom. Om upphörande av ett tjänsteförhållande utan uppsägning bestäms inom statsförvaltningen i 25 § 6 mom. statstjänstemannalagen. Om upphörande av ett arbetsavtalsförhållande bestäms i 6 kap. 1 § arbetsavtalslagen.

I paragrafen bestäms om sådana situationer

där ett tjänsteförhållande upphör utan uppsägning och uppsägningstid. Det är fråga om situationer som med avseende på normal uppsägning är exceptionella och i vilka avslutandet av ett tjänsteförhållande är beroende av en sådan omständighet där det inte är fråga om en normal grund för uppsägning utan om någon annan omständighet som anger tjänsteförhållandets längd eller dess upphörande.

Paragrafens 1 och 2 punkter hänför sig till tidsbestämda tjänsteförhållanden. Grunderna för tidsbundenheten fastställs enligt 3 § i lagförslaget. Enligt 1 och 2 punkten upphör ett tjänsteförhållande utan uppsägning och uppsägningstid när tidsfristen eller den angivna uppgiften upphör. Bestämmelsen motsvarar till dessa delar regleringen i statstjänstemannalagen och arbetsavtalslagen, enligt vilka ett tidsbestämt anställningsförhållande kan upphöra utan att uppsägning eller uppsägningstid iakttas. Å andra sidan har inte uppsägningsgrunderna enligt 35 och 37 § i lagförslaget begränsats endast till tjänsteförhållanden som gäller tills vidare, varför även ett tidsbestämt tjänsteförhållande kan sägas upp. Motsvarande princip gäller även i statstjänstemannalagen. Enligt den upphör ett tidsbestämt tjänsteförhållande utan uppsägning när tidsfristen har gått ut, om inte tjänsteförhållandet på grund av uppsägning har upphört före det. Enligt 6 kap. 1 § arbetsavtalslagen upphör ett arbetsavtal för viss tid utan uppsägning när den avtalade tiden löper ut eller det avtalade arbetet blir färdigt. Ett arbetsavtal som ingåtts för längre tid än fem år kan efter fem år sägas upp på de grunder som anges i 3 mom.

Punkt 3 gäller ställningen för vikarier som anställts för tjänstledigheter. En tjänstledig tjänsteinnehavare kan med stöd av bestämmelser i lag eller tjänstekollektivavtal ha absolut rätt att under särskilt angivna förutsättningar som bestämts för vissa tjänstledigheter, t.ex. studieledighet, föräldraledighet eller vårdledighet, avbryta en beviljad tjänstledighet och återuppta tjänsteutövningen, varvid vikariens tjänsteförhållande upphör när tjänsteinnehavaren återupptar tjänsteutövningen. Om tjänsteinnehavaren har absolut rätt att återgå till sin tjänst, är det inte rimligt att arbetsgivaren skall vara skyldig att upprätthålla vikariens tjänsteförhållande. Det är i linje

med god förvaltning att vikarien dock under rättas så snabbt som möjligt om att tjänsteförhållandet upphör. I de fall där en sådan absolut rätt inte finns, har arbetsgivaren rätt att när han godkänner att tjänsteinnehavarens tjänstledighet avbryts säga upp vikariens tjänsteförhållande med iakttagande av uppsägningsgrunder enligt 37 § och uppsägningstid enligt 40 §.

Punkt 4 gäller beviljande av invalidpension som beviljats tills vidare. Ett tjänsteförhållande upphör på basis av full invalidpension som gäller tills vidare och som beviljats med stöd av ett tjänsteförhållande vid utgången av den kalendermånad under vilken tjänsteinnehavarens tjänstekollektivavtalsenliga rätt att få lön för tjänstledighetstiden har upphört, eller om kommunen har fått vetskap om pensionsbeslutet senare, vid utgången av den månad beslutet delgavs. Tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande upphör inte med stöd av den föreslagna paragrafen enbart på basis av invalidpension som beviljats i enlighet med folkpensionslagen. Tjänsteförhållandet upphör inte heller på basis av att delinvalidpension eller individuell förtidspension beviljats utan normal uppsägning.

Punkt 5 hänför sig till det villkorliga val av tjänsteinnehavare som föreslås i 6 § i lagförslaget. Om ett villkorligt val inte fastställs, behöver tjänsteförhållandet inte sägas upp utan tjänsteförhållandet upphör utan fastställelse från och med den dag som följer på den dag då beslutet att inte fastställa valet delgavs.

Enligt punkt 6 upphör ett tjänsteförhållande utan uppsägning vid utgången av den kalendermånad under vilken tjänsteinnehavaren uppnår åldern för ålderspension. Tjänsteförhållandet upphör dock inte när ålderspensionsåldern uppnåtts, om arbetsgivaren och tjänsteinnehavaren ingår avtal om att tjänsteinnehavaren kvarstår i tjänsten en viss tid. Tjänsteförhållandet ombildas då till ett tidsbestämt tjänsteförhållande. Då den avtalade tiden löpt ut upphör tjänsteförhållandet utan uppsägning med stöd av punkt 1 i bestämmelsen. Bestämmelsen motsvarar i fråga om innehållet bestämmelsen om avgångsålder i 16 § i gällande anställningstrygghetslag. Ändringar som är anhängiga i pensionssystemet kan orsaka ett behov av ändringar i 6

punkten.

35 §. *Uppsägningsgrunder som beror på tjänsteinnehavaren.* Om uppsägningsgrunder som beror på tjänsteinnehavaren bestäms i 6 § anställningstrygghetslagen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i huvudsak gällande reglering. I förslaget beaktas den utveckling som skett i arbetsavtalslagen. Om uppsägningsgrunder som har samband med arbetsavtalslagen bestäms i 7 kap. 2 § arbetsavtalslagen. Om uppsägningsgrunder som har samband med person och som gäller statstjänstemän bestäms i 25 § 2 och 5 mom. statstjänstemannalagen.

I paragrafen bestäms om uppsägningsgrunder som beror på tjänsteinnehavarens person samt om bedömningen av om de är sakliga och vägande. Bestämmelserna utgör en helhet enligt vilken det i varje enskilt fall skall bedömas om uppsägningsgrunden är tillräcklig. I 1 mom. bestäms om tillåtna uppsägningsgrunder och om den helhetsprövning som ansluter sig till bedömningen av grunderna. I 2 mom. ingår en exempelförteckning över förbjudna uppsägningsgrunder som motsvarar gällande lagstiftning. I 3 mom. bestäms om arbetsgivarens skyldighet att varna tjänsteinnehavaren före uppsägning och i 4 mom. om arbetsgivarens skyldighet att reda ut om uppsägning kunde undvikas genom att tjänsteinnehavaren placeras i nya uppgifter. I 5 mom. bestäms om sådana fall där 3 och 4 mom. inte behöver tillämpas.

Enligt 1 mom. får en arbetsgivaren inte säga upp ett tjänsteförhållande av en orsak som beror på tjänsteinnehavaren, om inte detta skäl är sakligt och vägande. En saklig och vägande uppsägningsgrund som beror på tjänsteinnehavaren kan för det första anses vara en allvarlig överträdelse eller försummelse av förpliktelser som väsentligt påverkar tjänsteförhållandet. Det vanligaste förfarande som strider mot tjänsteplikterna och som kan bedömas som uppsägningsgrund är försummelse av tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsplikt, vilket bl.a. kan yttra sig som försummelse av en enskild uppgift som hör till tjänsteuppgifterna, bristfällig skötsel av tjänsteuppgifterna, olovlig frånvaro från arbetet eller kontinuerlig eller ofta upprepad försening. En uppsägningsgrund kan också vara tjänsteinnehavarens uppenbara slarv i

arbetet, försummelse att iakttäta bestämmelser som utfärdats inom gränserna för arbetsgivarens rätt att leda och övervaka arbetet eller någon annan behörighet och ett osakligt uppträdande. Även ogrundad arbetsvägran samt tjänsteinnehavarens ohederlighet och den brist på förtroende som det leder till kan utgöra en grund för uppsägning. Uppsägning av en tjänsteinnehavare på basis av att de förpliktelser som hör till ett tjänsteförhållande överträtts eller försummas är tillåtet endast om förfarandet berör skyldigheter som skall anses vara väsentliga med hänsyn till det aktuella tjänsteförhållandet. En grund som berättigar till uppsägning av ett tjänsteförhållande kan också vara att tjänsteinnehavaren allvarligt överträtt eller försummat skyldigheter som bestämts i någon annan lag.

Den reglering av tjänsteinnehavarens rättsliga ställning som nu föreslås utgår från att ett tjänsteförhållande endast används i sådana uppgifter där offentlig makt utövas. I fråga om utövandet av offentlig makt betonas kravet på att verksamheten skall vara laglig, rättvis och att offentlig verksamhet skall vara tillförlitlig. Dessa omständigheter har betydelse även vid bedömningen av om en uppsägningsgrund är saklig och vägande. Om en tjänsteinnehavare under arbets- eller fritid t.ex. gjort sig skyldig till ett sådant brott på grund av vilket förtroendet mellan honom och arbetsgivaren allvarligt vacklar, har arbetsgivaren den grund som avses i 35 § för att säga upp tjänsteförhållandet. Vid bedömningen av om grunden är skälig och vägande fäster man å ena sidan bl.a. vikt vid överträdelsens art, hur allvarlig överträdelsen är samt vilket straff som döms ut för överträdelsen samt å andra sidan vid arten av tjänsteinnehavarens arbetsuppgifter och ställning i arbetsgivarens organisation.

Enligt det föreslagna 1 mom. är det även tillåtet att säga upp ett tjänsteförhållande om arbetsförutsättningarna i samband med tjänsteinnehavarens person har ändrats så väsentligt att tjänsteinnehavaren på grund av detta inte längre kan klara av sina arbetsuppgifter och inte på det sätt som avses i 4 mom. kan erbjudas andra uppgifter. Tjänsteinnehavarens arbetsförutsättningar kan försämrats eller försvinna på grund av förändringar som skett i hans fysiska, psykiska eller sociala arbets-

och funktionsförmåga. Eftersom försämrad arbetsförmåga till följd av sjukdom, handikapp eller olycksfall bedöms som en uppsägningsgrund enligt 2 mom. 1 punkten, hänvisas med en sådan väsentlig ändring i arbetsförutsättningarna som har samband med tjänsteinnehavarens person enligt 1 mom. till begränsningar i arbetet som beror på andra orsaker än på tjänsteinnehavarens nedsatta hälsotillstånd. T.ex. ett långvarigt frihetsstraff kan förhindra arbetet på det sätt som avses i bestämmelsen.

Vid bedömningen av om en uppsägningsgrund som har samband med tjänsteinnehavarens person är saklig och vägande bör arbetsgivarens och tjänsteinnehavarens förhållanden beaktas i sin helhet. Detta innebär att det på samma sätt som i gällande rätt bör bedömas om uppsägningsgrunden är tillräcklig utifrån en helhetsprövning av alla omständigheter i fallet. Omständigheter som påverkar bedömningen av individbaserade uppsägningar kan t.ex. vara arten av tjänsteinnehavarens förseelse och hur allvarlig den är, tjänsteinnehavarens ställning och förhållande till sin gärning eller sitt uppträdande, arbetets natur, särdrag i arbetet och arbetsgivarens ställning.

I 2 mom. bestäms om förbjudna uppsägningsgrunder. Enligt 1 punkten kan en saklig och vägande uppsägningsgrund inte anses vara tjänsteinnehavarens sjukdom, handikapp eller olycksfall, om inte hans arbetsförmåga på grund av dessa har minskat väsentligt och för så lång tid, att det rimligen inte kan förutsättas att arbetsgivaren fortsätter tjänsteförhållandet. Arbetsförmågan bedöms alltid utifrån de krav som arbetsuppgifterna ställer. Verkningarna av tjänsteinnehavarens sjukdom skall sålunda bedömas till de delar de har samband med hur tjänsteinnehavaren klarar av sina arbetsuppgifter. Den väsentliga försämring av arbetsförmågan som avses i bestämmelsen förutsätter att tjänsteinnehavaren på grund av sjukdom, handikapp eller olycksfall inte till väsentliga delar kan uppfylla de skyldigheter som följer av tjänsteförhållandet. Allmänt taget berättigar sålunda inte heller en svår sjukdom arbetsgivaren att avsluta ett tjänsteförhållande så länge tjänsteinnehavaren klarar av sina skyldigheter. Dessutom förutsätts att nedsatt arbetsförmåga

som beror på sjukdom, handikapp eller olycksfall är så långvarig att det inte finns några förutsättningar för att fortsätta tjänsteförhållandet. I rättspraxis förutsätts inte att arbetsförmågan nedsatts permanent utan för en lång tid (t.ex. HFD 1991 A 28, HFD 1970 II 67 och TT 1984:56). Vid bedömningen av för hur lång tid arbetsförmågan nedsatts har beaktats hur länge sjukdomen varat före uppsägningen och även den medicinska prognosen för sjukdomens varaktighet och tjänsteinnehavarens möjligheter att tillfriskna eller rehabiliteras. När arbetsgivaren bedömer sin rätt att säga upp ett tjänsteförhållande på basis av sjukdom skall han reda ut om arbetstagen har förutsättningar att klara av arbetet trots sjukdomen. Vid bedömningen skall arbetsgivaren å ena sidan beakta arten av den sjukdom som är orsaken till den nedsatta arbetsförmågan och prognoserna för sjukdomsförloppet. Å andra sidan bör arbetsgivaren beakta tjänsteinnehavarens förutsättningar att på basis av sin utbildning, sina kunskaper, sin yrkesskicklighet och erfarenhet klara av sina arbetsuppgifter eller andra arbetsuppgifter som står till buds på arbetsplatsen. De allmänna förhållandena på arbetsplatsen, möjligheten att anpassa tjänsteinnehavarens arbetsuppgifter eller arbetsförhållanden så att de passar hans arbetsförmåga samt arbetsgivarens möjligheter att omorganisera uppgifterna och erbjuda annat arbete påverkar även uppfyllandet av uppsägningsgrunden.

Enligt paragrafens punkt 2 anses en saklig och vägande grund inte vara tjänsteinnehavarens deltagande i en stridsåtgärd som vidtagits genom beslut av en tjänstemannaförening. När tjänsteinnehavaren handlar i enlighet med organisationens beslut anses tjänsteinnehavaren inte göra sig skyldig till en sådan väsentlig förseelse, på basis av vilken det inte rimligen kan förutsättas att arbetsgivaren fortsätter tjänsteförhållandet. Ansvaret för en stridsåtgärd som vidtagits genom föreningens beslut och som strider mot lagen om tjänstekollektivavtal bärs sålunda endast av tjänsteinnehavarnas förening. Enligt den föreslagna 2 punkten kan deltagandet i en stridsåtgärd vara ett sakligt och vägande skäl för uppsägning av ett tjänsteförhållande endast om stridsåtgärden har vidtagits utan tjänstemannaföreningens beslut eller medverkan. Här-

vid bör det bedömas om grunden är tillräcklig med beaktande av förutsättningarna för uppsägning enligt 1 mom. Vid bedömningen skall bl.a. stridsåtgärdernas varaktighet, eventuell upprepning och omfattningen av den skada som arbetsgivaren åsamkats samt arbetsgivarens förfarande beaktas som ett eventuellt skäl till stridsåtgärden. Det diskrimineringsförbud som föreslås i 12 § bör även beaktas.

Enligt paragrafens punkt 3 får ett tjänsteförhållande inte sägas upp på grund av tjänsteinnehavarens politiska, religiösa eller andra åsikter och inte heller på den grunden att tjänsteinnehavaren deltagit i samhälls- eller föreningsverksamhet. Uppsägningsförbudet har samband med det diskrimineringsförbud som föreslås i 12 §. Genom diskrimineringsförbudet skyddas bl.a. friheten för tjänsteinnehavarens åsikter och organisering i sig. Om "utövandet" av dessa friheter t.ex. leder till försummelse av arbetsskyldigheten, kan förseelserna berättiga till uppsägning, om förutsättningarna för uppsägning uppfylls även om förseelserna är en följd av att de medborgerliga friheterna utövats.

Enligt paragrafens punkt 4 anses inte ett skäligt och vägande skäl för uppsägning vara att tjänsteinnehavaren anlitar de rättsskyddsmedel som står till buds för honom. Bestämmelsen är ny och motsvarar 7 kap. 2 § 2 mom. 4 punkten arbetsavtalslagen. Bestämmelsen bygger på 21 § grundlagen samt ILO:s konvention nr 158, som gäller uppsägning av ett tjänsteförhållande på arbetsgivarens initiativ. Enligt konventionen får avslutande av ett tjänsteförhållande inte bygga på att tjänsteinnehavaren har anfört klagomål eller deltagit i en rättegång mot sin arbetsgivare med anledning av dennas påstådda lagstridiga förfarande. Inte heller det att tjänsteinnehavaren vänder sig till en behörig förvaltningsmyndighet, t.ex. arbetarskyddsmyndigheten eller jämställdhetsombudsmannens byrå berättigar arbetsgivaren att avsluta tjänsteförhållandet.

Enligt 3 mom. får inte en tjänsteinnehavare som har försummat att uppfylla de skyldigheter som följer av tjänsteförhållandet eller har överträtt dem sägas upp innan han genom en varning beretts möjlighet att rätta till sitt förfarande. Bestämmelsen är i sig ny och mot-

svarar regleringen i arbetsavtalslagen. Bestämmelsen bör tillämpas tillsammans med 5 mom. Enligt detta finns skyldigheten inte, om grunden för uppsägning är en så allvarlig förseelse i anslutning till tjänsteförhållandet att arbetsgivaren inte rimligen kan förutsättas fortsätta tjänsteförhållandet. Betydelsen av att ge tjänsteinnehavaren en varning ligger i att tjänsteinnehavaren får vetskap om hur allvarlig arbetsgivaren anser hans förseelse vara. Varningen är en påminnelse om på vilket sätt arbetsgivaren kommer att reagera om den förseelse eller försummelse som avses i varningen upprepas. Syftet med varningen är att ge tjänsteinnehavaren en möjlighet att rätta till sitt förfarande och sålunda visa att förutsättningarna för en fortsättning på tjänsteförhållandet finns. Om tjänsteinnehavarens förseelse är så allvarlig att han även utan varning borde ha förstått det klandervärda i sitt förfarande, förutsätter uppsägning inte att en varning har utfärdats. Eftersom varning i form av disciplinstraff numera har slopats och utfärdandet av varning i praktiken väsentligt hör samman med upplösandet av ett tjänsteförhållande har det inte utöver det föreslagna 3 mom. ansetts vara nödvändigt att i lagen föreslå en separat bestämmelse om att utfärda en skriftlig varning i enlighet med 45 § kommunallagen.

Nedan i 36 § föreslås att arbetsgivaren skall åberopa en uppsägningsgrund inom en skälig tid från det grunden har kommit till hans vetskap. Om tjänsteinnehavaren har givits en varning, kan den tidigare varningen åberopas som uppsägningsgrund om samma eller samma typ av förseelse upprepas, om inte det inte har gått så lång tid från det att varningen utfärdades att den bör anses ha mist sin betydelse. Det kan inte anges någon exakt tidsgräns för när en varning som utfärdats tidigare mister sin betydelse, eftersom bestämmelsen om varning är avsedd att vara en flexibel norm som förutsätter helhetsprövning.

Arbetsgivaren skall enligt 43 § som föreslås nedan alltid före en uppsägning som sker av en orsak som beror på tjänsteinnehavaren höra tjänsteinnehavaren om de omständigheter som ligger till grund för uppsägningen. Samtidigt skall arbetsgivaren också reda ut, om uppsägningen kunde undvikas genom att tjänsteinnehavaren på basis av det 35 § 4

mom. som nu är aktuellt kan flyttas till en annan tjänst eller ett annat tjänsteförhållande. Skyldigheten att erbjuda annat arbete blir främst aktuell när tjänsteinnehavaren inte längre kan klara av sina arbetsuppgifter på grund av förändringar som skett i hans arbetsförutsättningar. Arbetsgivarens skyldighet enligt momentet att reda ut och erbjuda en annan tjänst eller ett annat tjänsteförhållande som alternativ till uppsägningen blir även aktuell i sådana fall där överträdelsen eller försummelsen av tjänsteinnehavarens skyldigheter har varit så obetydlig att den inte kan anses påverka det förtroende som utgör förutsättningen för en fortsättning av tjänsteförhållandet. Tjänsteinnehavaren bör ha den behörighet som förutsätts för en sådan annan tjänst eller ett sådant annat tjänsteförhållande. Det föreslagna 4 mom. behöver enligt 5 mom. dock inte tillämpas, om grunden för uppsägning är en så allvarlig förseelse i anslutning till tjänsteförhållandet att kommunen rimligen inte kan förutsättas förlänga tjänsteförhållandet.

36 §. Åberopande av en uppsägningsgrund som beror på tjänsteinnehavaren. Enligt den föreslagna paragrafen skall uppsägning ske på en grund enligt 35 § inom en skälig tid från det att grunden för uppsägning har kommit till arbetsgivarens vetskap. Paragrafen är ny men motsvarar gällande tillämpningspraxis. Innehållet i bestämmelsen motsvarar 9 kap. 2 § arbetsavtalslagen och 25 § 3 mom. statstjänstemannalagen.

I bestämmelsen definieras inte tiden exakt, utan bestämmelsen föreslås vara flexibel, eftersom skälig tid kan variera beroende på förhållandena. Arbetsgivaren bör dock ha åtminstone några veckors provningstid att bedöma om det finns tillräckliga grunder för uppsägning. Å andra sidan är det inte för tjänsteinnehavarens del rimligt att omständigheter som flera månader tidigare kommit till arbetsgivarens kännedom åberopas. Arbetsgivarens provningstid börjar i allmänhet löpa från det att representanten för den arbetsgivare som beslutar om uppsägningen, en enskild tjänsteinnehavare eller ett organ med många medlemmar med tillräcklig säkerhet har fått vetskap om sådana fakta som uppsägningen av tjänsteinnehavaren grundar sig på, och om orsaken är kontinuerlig, från det

att orsaken upphört att existera. Tjänsteinnehavarens förman eller organets föredragande skall inom en skälig tid delge den behöriga beslutande myndigheten sådana omständigheter som de fått vetskap om och som eventuellt påverkar uppsägningen.

37 §. *Uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker.* Bestämmelser om uppsägningsgrunder som avser ekonomin och produktionen ingår i 7 § anställningstrygghetslagen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i huvudsak gällande bestämmelse. Bestämmelsen har till vissa delar preciserats med beaktande av förändringarna i arbetsavtalslagen. I arbetsavtalslagen bestäms i 7 kap. 3 § om uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker. Motsvarande uppsägningsgrunder ingår i 27 § statstjänstemannalagen.

I 1 mom. bestäms om grunderna för uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker.

Uttrycket ”bestående” har enbart av språkliga skäl och inte för att uppnå ändringar i sak ersatt uttrycket ”och inte endast tillfälligt” i gällande lag. Kommunen sköter med stöd av självstyrelsen de uppgifter som den tagit på sig och som i lag anförtrotts den. Till den kommunala självstyrelsen hör att kommunen själv kan avgöra på vilket sätt sådana uppgifter och tjänster som den skall ordna produceras. Kommunen sköter sina lagstadgade uppgifter själv, i samarbete med andra kommuner eller genom att skaffa de tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter hos andra tjänsteproducter. Kommunen kan också med undantag för lagstadgade uppgifter själv besluta om omfattningen av de uppgifter den sköter och de tjänster den lämnar och vid behov minska eller utöka dem. Att fatta beslut om uppgifternas och tjänsternas art och omfattning har även samband med rätten att besluta om på vilket sätt funktionerna skall ordnas. En omorganisering av kommunens förvaltning eller uppgifter t.ex. av ekonomiska eller organisatoriska skäl kan innebära att det behövliga antalet anställda minskar. Om omorganiseringen av uppgifterna innebär att tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsplats flyttas till en annan ort och tjänsteinnehavaren av grundad anledning inte kan flytta till den nya orten, kan tjänsteinne-

havaren sägas upp med stöd av 37 §. Kommunen kan genom sitt beslut även inrikta sin tjänsteproduktion på ett nytt sätt t.ex. genom att upphöra med någon tjänst eller skära ned på tjänstens omfattning eller genom att köpa tjänsten hos en utomstående tjänsteproductent. Härvid kan kommunen ha en sådan grund som avses i 1 mom. att säga upp tjänsteinnehavaren.

Enligt 1 mom. får arbetsgivaren inte säga upp ett tjänsteförhållande av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker även om de arbetsuppgifter som förordnats tjänsteinnehavaren har minskat både väsentligt och bestående, utan arbetsgivaren är enligt paragrafen skyldig att placera tjänsteinnehavaren i ett annat tjänsteförhållande eller anställa honom i ett sådant arbetsförhållande där uppgifterna inte väsentligt avviker från tjänsteinnehavarens uppgifter eller utbilda honom för nya uppgifter. Omplaceringsskyldigheten enligt bestämmelsen gäller endast sådana tjänsteförhållanden och arbetsuppgifter som redan finns i kommunen. Placeringen i ett annat tjänsteförhållande förutsätter att den tjänsteinnehavare som skall sägas upp uppfyller de aktuella behörighetsvillkoren. Tjänsteinnehavaren bör i första hand erbjudas en sådan tjänst eller ett sådant tjänsteförhållande som närmast motsvarar hans tidigare tjänsteförhållande och först därefter ett annat tjänsteförhållande som han med beaktande av yrkesskicklighet och förmåga är lämplig för. Tjänsteinnehavaren bör uppfylla behörighetsvillkoren för det tjänsteförhållande som erbjuds. Omplacering i ett arbetsförhållande förutsätter att de uppgifter som hör till arbetsförhållandet inte väsentligt avviker från tjänsteinnehavarens uppgifter. En väsentlig avvikelse anses i allmänhet inte vara enbart att de uppgifter som hör till arbetsförhållandet inte kan inbegripa utövande av offentlig makt.

Den utbildning som ges skall vara nödvändig för kommunens verksamhet. När utbildningsmöjligheterna bedöms skall utom kommunens praktiska och ekonomiska förutsättningar att ge utbildningen även beaktas tjänsteinnehavarens lämplighet för den aktuella utbildningen. Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda arbete eller utbildning utgör sålunda en del av uppsägningsgrunden. När det

i efterhand prövas eller bedöms om uppsägningsgrunden är saklig och vägande bör det beaktas både hur mycket det till buds stående arbetet minskat och hur länge minskningen varar samt arbetsgivarens möjlighet att erbjuda tjänsteinnehavaren annat arbete samt den utbildning eller inskolning som detta arbete eventuellt förutsätter, om de sist nämnda behövs.

I 2 mom. föreslås i enlighet med arbetsavtalslagen att det ytterligare med hjälp av två exempel bestäms om när en uppsägningsgrund som påstått bero på ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker åtminstone inte kan anses vara saklig och vägande. Enligt 1 punkten kan en saklig och vägande uppsägningsgrund som avser ekonomin och produktionen inte anses existera, om arbetsgivaren antingen före uppsägningen av tjänsteförhållandet eller snart efter att tjänsteförhållandet upphört har anställt en ny person i samma slags uppgifter som den uppsagda har utfört även om arbetsgivarens verksamhetsbetingelser inte har förändrats under motsvarande tid. Förslaget motsvarar gällande anställningstrygghetslag och arbetsavtalslagen. I 2 punkten föreslås att en saklig och vägande grund för uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker inte heller finns, om omorganiseringen av uppgifterna inte i praktiken har orsakats av att arbetet minskat. Om t.ex. anskaffningar av maskiner och anordningar eller andra ändringar i arbetsmetoderna inte har lett till en minskning av uppgifterna på det sätt som avses i 1 mom., men bl.a. arbetets innehåll och kravnivå har ändrats så att tjänsteinnehavarna inte klarar av dem med tidigare kunskaper, bör arbetsgivaren i allmänhet utbilda tjänsteinnehavarna så att de kan fortsätta i de förändrade uppgifterna.

38 §. *Särskilt uppsägningskydd.* I paragrafen föreslås bestämmelser på samma sätt som i gällande anställningstrygghetslag om särskilt uppsägningskydd för tjänsteinnehavare i anslutning till graviditet och familjepolitiska ledigheter samt i anslutning till den ställning som tjänstemannaföreningens förtroendemän har. Liksom för närvarande hänvisas till motsvarande bestämmelser i arbetsavtalslagen i fråga om graviditet och familjepolitiska ledigheter. De aktuella bestämmelserna

ingår i 7 kap. 9 § arbetsavtalslagen.

Bestämmelsen om särskilt uppsägningskydd för förtroendemän har till följd av ändringarna i arbetsavtalslagen ändrats jämfört med gällande bestämmelse. I bestämmelsen skiljs mellan å ena sidan uppsägning enligt 35 § av orsaker som beror på tjänsteinnehavaren och å andra sidan enligt 37 § av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker. I det första fallet förutsätter uppsägning utom att det finns en uppsägningsgrund samtycke av de tjänstemän som förtroendemannen representerar och av en majoritet av arbetstagnarna. Upphävande av en förtroendemans tjänsteförhållande bestäms enligt 41 §. Uppsägning av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker förutsätter för sin del att tjänsteinnehavarens arbete helt upphör och att det inte är möjligt att ordna något annat sådant arbete för honom som motsvarar hans yrkeskunskaper, eller utbilda honom för något annat arbete på det sätt som avses i 37 §.

39 §. *Uppsägningsrätt i samband med överlåtelse av rörelse.* Bestämmelsen är ny och hänför sig till den bestämmelse i 25 § i lagförslaget som gäller överlåtelse av rörelse. Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 5 § arbetsavtalslagen.

Bestämmelsen gäller både arbetsgivarens och tjänsteinnehavarens uppsägningsrätt i samband med sådan överlåtelse av rörelse som avses i 25 §. I 1 mom. bestäms om förvärvarens uppsägningsrätt och i 2 mom. om tjänsteinnehavarens rätt att med iakttagande av särskild uppsägningstid säga upp ett tjänsteförhållande oberoende av dess längd. Förvärvaren får inte säga upp ett tjänsteförhållande enbart på basis av en sådan överlåtelse av rörelse som avses i 25 §. Den föreslagna bestämmelsen hindrar inte uppsägningar av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska orsaker som leder till förändringar i behovet av arbetskraft. I samband med överlåtelse av rörelse har både överlåtaren och förvärvaren uppsägningsrätt endast om det finns en sådan uppsägningsgrund i samband med tjänsteinnehavarens person som avses i 35 § eller en sådan grund i samband med ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker enligt 37 §.

Den specialbestämmelse som gäller tjänsteinnehavarens uppsägningstid som ingår i 2 mom. tillämpas både i tjänsteförhållanden

som gäller tills vidare och i tidsbundna tjänsteförhållanden. Enligt momentet får tjänsteinnehavaren oberoende av den uppsägningstid som annars skall tillämpas i samband med överlåtelse av en rörelse säga upp ett tjänsteförhållande så att det upphör på överlåtelседagen, om han har fått vetskap om överlåtelсен av arbetsgivaren eller rörelsens nya innehavare senast en månad före överlåtelседagen. Om tjänsteinnehavaren har informerats om överlåtelсен senare, får han utöva sin uppsägningstid ännu efter överlåtelседagen, senast dock inom en månad efter att han fått vetskap om överlåtelсен. Enligt bestämmelsen upphör ett tjänsteförhållande tidigast i överlåtelсеögonblicket, varvid den andra parten i tjänsteförhållandet, dvs. arbetsgivaren byts ut.

40 §. *Uppsägningstid.* Om uppsägningstider för ett tjänsteförhållande bestäms för närvarande i 9 § anställningstrygghetslagen. I gällande tjänstekollektivavtal ingår sådana bestämmelser om uppsägningstider som avviker från bestämmelserna i anställningstrygghetslagen. Uppsägningstiderna i tjänstekollektivavtal iakttar uppsägningstiderna i arbetsavtalslagen med undantag för att det i tjänstekollektivavtal och i 9 § 2 mom. anställningstrygghetslagen finns särskilda korta uppsägningstider för interimistiska tjänsteinnehavare. Om uppsägningstider för stats-tjänstemän bestäms i 30 § statstjänstemannalagen och i gällande tjänstekollektivavtal.

I paragrafen föreslås bestämmelser om uppsägningstider med beaktande av den utveckling som skett i arbetsavtalslagen och i enlighet med de tider som anges i arbetsavtalslagen. Av jämställdhetsorsaker och av praktiska skäl är det inte ändamålsenligt att olika personalgrupper har olika uppsägningstider beroende på typen av anställningsförhållande. Eftersom begreppet interimistisk tjänsteinnehavare slopas i detta lagförslag, föreslås inte att en sådan separat bestämmelse om uppsägningstider för interimistiska tjänsteinnehavare som skulle motsvara gällande bestämmelser tas in i lagen.

I 2 mom. föreslås dock med avvikelse från gällande reglering att när en sådan tjänsteinnehavare som det hör till fullmäktige att utnämna säger upp sig är uppsägningstiden två månader. Bestämmelsen gäller främst kom-

mundirektören och andra av kommunens högsta tjänstemän för vars del de korta uppsägningstider som annars anges i momentet i många fall kan vara för korta med beaktande av tjänstemännens ställning och dess betydelse för kommunens verksamhet. Även i fråga om dessa tjänsteinnehavare är det enligt förslaget möjligt att på tjänsteinnehavarens begäran eller med dennas samtycke också iaktta en kortare uppsägningstid på basis av 3 mom.

I 3 mom. bestäms om från vilken tidpunkt uppsägningstiden skall räknas. Enligt bestämmelsen börjar uppsägningstiden löpa dagen efter den då uppsägningen meddelas eller delges. På tjänsteinnehavarens begäran eller med dennes samtycke kan tillämpas en kortare uppsägningstid än den som avses i 1 och 2 mom.

41 §. *Upplösning av ett tjänsteförhållande.* En bestämmelse som gäller upplösning av ett tjänsteförhållande finns i gällande anställningstrygghetslag. Bestämmelser om upplösning av ett arbetsförhållande ingår i 8 kap. arbetsavtalslagen och bestämmelser om upplösning av ett tjänsteförhållande i fråga om statliga tjänstemän i 33 § och 34 § statstjänstemannalagen. Paragraf 41 § i lagförslaget gäller grunder som arbetsgivaren skall iaktta då han upplöser ett tjänsteförhållande. I 42 § i förslaget bestäms om när upplösningens rätten förfaller. Bestämmelser om vilket förfarande som skall iakttas när ett tjänsteförhållande upplöses ingår i 43 § i lagförslaget.

Paragrafförslaget motsvarar regleringen i gällande arbetsavtalslag till de delar det är fråga om arbetsgivarens rätt att upplösa ett tjänsteförhållande. Enligt lagförslaget förutsätter upplösningen av ett tjänsteförhållande ett synnerligen vägande skäl. Eftersom uppsägningens grunden enligt 35 § i lagförslaget skall vara saklig och vägande, anger redan ordvalet direkt att en upplösningens grund bör vara mera vägande än en uppsägningens grund. Avsikten är inte att den etablerade rättspraxin för upplösningens grunder skall förändras genom de föreslagna ändringarna.

I paragrafen föreslås att tjänsteinnehavarens upplösningens rätt enligt 11 § i gällande anställningstrygghetslag och den anknytande exempelförteckningen över upplösningens grunder slopas. Tjänsteinnehavarens upplös-

ningsrätt har inte någon nämnvärd praktisk betydelse. Inte heller i statstjänstemannalagen har det ansetts nödvändigt att bestämma om tjänsteinnehavarens upplösningrätten. Den reglering som nu föreslås motsvarar till dessa delar alltså regleringen enligt statstjänstemannalagen.

Om upplösningsskäl för ett tjänsteförhållande bestäms endast genom en allmän bestämmelse i 41 §. Att avsluta ett tjänsteförhållande utan uppsägningstid är ett exceptionellt sätt att avsluta ett tjänsteförhållande. Upplösning av ett tjänsteförhållande kan gälla både ett tjänsteförhållande som gäller tills vidare och ett tidsbundet tjänsteförhållande. Enligt 1 mom. får arbetsgivaren upplösa ett tjänsteförhållande, om tjänsteinnehavaren på ett så allvarligt sätt överträder eller försummar de skyldigheter som följer av tjänsteförhållandet eller lag eller bestämmelser och som är av väsentlig betydelse för tjänsteförhållandet att det inte skäligen kan förutsättas att arbetsgivaren fortsätter tjänsteförhållandet ens för den tid uppsägningstiden varar. Enligt 1 mom. kan arbetsgivaren ha rätt att upplösa ett tjänsteförhållande t.ex. när tjänsteinnehavaren genom sin nonchalans äventyrar arbetarskyddet på arbetsplatsen, uppträder berusad där eller i strid med förbud användare rusmedel där. I vissa undantagsfall kan även ett sådant uppträdande på fritiden som är osakligt med tanke på tjänsteförhållandet innebära att en upplösningsskäl uppfylls. Om en tjänsteinnehavare på fritiden gör sig skyldig till en sådan brottslig gärning eller ett sådant brottsligt uppträdande som på ett allvarligt sätt försämrar förtroendet mellan parterna eller i övrigt på ett väsentligt sätt påverkar uppfyllandet av de skyldigheter som följer av tjänsteförhållandet, kan en upplösningsskäl uppfyllas.

I lagförslaget föreslås inte en bestämmelse som motsvarar 8 kap. 3 § arbetsavtalslagen, enligt vilken arbetsgivaren har rätt att anse ett arbetsavtal hävt från det att frånvaron inleddes, om arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet minst sju dagar utan att under denna tid till arbetstagaren anmäla giltigt skäl till sin frånvaro. Även om någon motsvarande bestämmelse inte ingår i lagförslaget, innebär detta inte att tjänsteinnehavaren har rätt att utan att anmäla ett vägande skäl utebli

från tjänsteutövningen. Tjänsteinnehavarens olovliga frånvaro från tjänsteutövningen bedöms enligt de allmänna uppsägnings- eller upplösningsskäl som anges i 35 § eller 41 §.

Allvaret i en försummelse eller överträdelse av den skyldighet som är förutsättningen för upplösningsskäl beskrivs så i bestämmelsen att arbetsgivaren med anledning av tjänsteinnehavarens förfarande inte kan förutsättas fortsätta tjänsteförhållandet ens för uppsägningstiden. Genom hänvisningen till uppsägningstid i paragrafen visas att grunden skall vara mera vägande än en uppsägningsskäl. På samma sätt som det prövas om en uppsägningsskäl enligt 35 § uppfylls bör även genom en helhetsbedömning prövas om en upplösningsskäl uppfylls, varvid bl.a. tjänsteförhållandets särdrag i varje enskilt fall skall beaktas. När uppsägningrätten bedöms som en helhet skall man beakta tjänsteförhållandets natur som ett anställningsförhållande som inbegriper utövandet av offentlig makt och i samband därmed sålunda framhävandet av kravet på lagenlighet och jämställdhet i den offentliga förvaltningen och på en tillförlitlig offentlig verksamhet.

42 §. *När upplösningrätten förfaller.* I paragrafen föreslås bestämmelser om preskribering av upplösningrätten, vilket regleras i 12 § i gällande anställningstrygghetslag. Motsvarande bestämmelse i arbetsavtalslagen ingår i 8 kap. 2 § och för statsförvaltningens del i 34 § statstjänstemannalagen. Den föreslagna paragrafen motsvarar bestämmelsen i gällande anställningstrygghetslag. I bestämmelsen har dock beaktats en förlängning av upplösningstiden i enlighet med ändringen i arbetsavtalslagen.

Enligt paragrafen förfaller upplösningrätten om tjänsteförhållandet inte har upplösts inom 14 dagar från det avtalsparten fick en på fakta grundad uppgift om de orsaker som ligger till grund för upplösningen. Tidsfristen skall räknas från den tidpunkt då den gärning eller det åsidosättande som ligger till grund för upplösningen inträffade, eller om arbetsgivaren först senare får kännedom om det inträffade, från den tidpunkt då fakta klarlades. Om grunden utgörs av sådan verksamhet som berättigar till upplösning och som pågått under en längre tid, upphör upplösningrätten

14 dagar från det att arbetsgivaren fick kännedom om att orsaken upphört att gälla.

Om beslutet om upplösning fattas av en tjänsteinnehavare, börjar en frist på 14 dagar löpa från det att tjänsteinnehavaren fått kännedom om grunden. Om beslutet om upplösning åter skall fattas av ett organ med många ledamöter, skall förslaget till upplösning lämnas till organet inom 14 dagar från det att den behöriga föredragande fått kännedom om saken. Om en representant för en annan arbetsgivare får kännedom om en upplösningssgrund, skall denna utan dröjsmål tillställa föredraganden information om saken. Organet skall sedan det har fått en framställning om saken behandla saken utan onödigt dröjsmål. Upplösningssrätten kan förfalla innan fristen på 14 dagar har löpt ut, om grunden för upplösningen mister sin betydelse före det, t.ex. på grund av att arbetsgivaren förlåter saken. Under de 14 dagar som reserverats för upplösningssförfarandet skall arbetsgivaren försäkra sig om att de fakta som ligger till grund för upplösningen är riktiga samt uppskatta vilka verkningar förfarandet har på förutsättningarna att fortsätta tjänsteförhållandet.

I paragrafens andra mening bestäms om hur upplösningssrätten förfaller när upplösningen förhindras av en giltig orsak. I sådana fall skall upplösning ännu få verkställas inom 14 dagar från det att hindret upphörde. Att upplösa ett tjänsteförhållande senare än efter att tidsfristen har löpt ut föreslås vara möjligt endast om upplösningen har förhindrats av tvingande skäl. Ett sådant skäl kan vara t.ex. om det är en enskild tjänsteinnehavare som har beslutanderätten i ett ärende som gäller upplösning och denna plötsligt insjuknar. Fastän en upplösningssgrund inte har åberopats inom den i paragrafen avsedda fristen på 14 dagar, mister grunden inte helt och hållet sin betydelse. Arbetsgivaren skall kunna åberopa grunden såsom en uppsägningssgrund inom en i 36 § i lagförslaget avsedd rimlig tid, som alltså är längre än de 14 dagar som föreslås som tidsfrist för åberopandet av upplösningssgrunder.

43 §. *Förfarandet när ett tjänsteförhållande avslutas.* Bestämmelser om förfarandet när ett tjänsteförhållande avslutas ingår i 13 § i gällande anställningstrygghetslag. Bestämmelser som gäller statliga tjänstemän ingår i

statstjänstemannalagen och statstjänstemannaförordningen och bestämmelser om förfarandet vid upphävande av arbetsavtal i 9 kap. arbetsavtalslagen.

I 1 mom. bestäms i enlighet med 13 § 1 mom. anställningstrygghetslagen om arbetsgivarens skyldighet att höra tjänsteinnehavaren om orsakerna till att tjänsteförhållandet avslutas innan tjänsteförhållandet sägs upp eller upplöses i enlighet med 8 eller 41 § i förslaget. Bestämmelsen förutsätter en möjlighet att bli hörd som avser tjänsteinnehavarens rätt att få uppgifter om grunderna och rätt att föra fram sin åsikt i saken. Bestämmelsen innehåller däremot inte förhandlingskyldigheter för arbetsgivaren. Det räcker att arbetsgivaren bereder tjänsteinnehavaren en faktisk möjlighet att bli hörd. Bestämmelsen förutsätter inte heller att tjänsteinnehavaren i praktiken utnyttjar den möjlighet som beretts honom att bli hörd. Hörandet kan ske antingen skriftligen eller muntligen.

Tjänsteinnehavaren har rätt att anlita ett biträde vid hörandet. Biträdet kan t.ex. vara en förtroendeman, jurist eller arbetskamrat. Tjänsteinnehavaren har i enlighet med de allmänna rättsprinciperna även rätt att befullmäktiga någon annan att utöva rättigheterna i hans ställe. Tjänsteinnehavaren skall även underrättas om denna möjlighet. Ingen exakt tidsfrist bestäms för hörandet. Tjänsteinnehavaren skall ha en skälig tid att förbereda sig före hörandet för att han skall ha möjlighet att föra fram sin grundade åsikt i saken och om han så vill anlita ett biträde eller ett ombud.

Avslutandet av ett tjänsteförhållande bygger på ett administrativt beslut om saken. Enligt 1 mom. skall ett beslut om uppsägning eller upplösning antecknas i protokollet. Bestämmelser om förande av protokoll ingår i 62 § kommunallagen. Av beslutet skall framgå beslutet jämte motiveringar.

I 2 mom. bestäms om delgivning av beslut om uppsägning eller upplösning av ett tjänsteförhållande. Liksom för närvarande skall beslutet delges tjänsteinnehavaren personligen. Det är också möjligt att skicka beslutet per brev, om det inte är möjligt att överlämna beslutet personligen. Med avvikelse från gällande lag kan även ett beslut om upplösning enligt förslaget delges per brev. Till dessa de-

lar motsvarar ändringen 9 kap. 4 § arbetsavtalslagen. Delgivning av beslut per brev motsvarar även regleringen av delgivning av kommunala beslut enligt 95 § kommunallagen. Med beaktande av särdragen i det kommunala beslutsfattandet föreslås dock inte att möjligheten till delgivning i elektronisk form enligt arbetsavtalslagen tas in i bestämmelsen.

I 3 mom. föreslås i enlighet med gällande anställningstrygghetslag en bestämmelse om antagandet i fråga om delgivning per brev enligt vilket ett beslut anses ha kommit till tjänsteinnehavarens kännedom senast den sjunde dagen efter det att beslutet har postats. Om tjänsteinnehavaren är på semester eller har en minst två veckor lång fritidsperiod på grund av utjämning av arbetstiden, anses tjänsteförhållandet dock ha blivit uppsagt tidigast dagen efter semesterns eller fritidsperiodens sista dag. Med avvikelse från gällande anställningstrygghetslag gäller antagandet med anledning av den ändring av upplösning som föreslås i 2 mom. även delfående av ett beslut om upplösning.

I 4 mom. ingår en ny bestämmelse. Bestämmelsen hänför sig till bestämmelsen i 2 mom. om delgivning av ett beslut om upplösning av ett tjänsteförhållande per brev. Bestämmelsen behövs, eftersom upplösningen av ett tjänsteförhållande under prövotiden enligt 8 § i lagförslaget eller upplösning enligt 41 § är bunden vid en bestämd tid. En upplösningssgrund anses enligt 4 mom. ha blivit åberopad inom föreskriven tid, om meddelandet om upplösning har postats under denna tid. Den som åberopar ett meddelande om upplösning har bevisbördan för när meddelandet avsänts, och därför är det önskvärt att brevet rekommenderas då meddelandet sänds per brev. Bestämmelsen motsvarar arbetsavtalslagen.

44 §. *Fortsättning av tjänsteförhållande.* I 14 § anställningstrygghetslagen ingår en bestämmelse om fortsättning av tjänsteförhållande. Förslaget till paragraf motsvarar gällande bestämmelse med undantag för 3 mom. som är nytt.

I 1 mom. föreslås den s.k. kontinuitetsprincipen bli bevarad, enligt vilken tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande återställs och tjänsteinnehavaren har rätt att återgå till sin

tjänst, om beslutet om avslutande av tjänsteförhållandet upphävs med anledning av yrkande på rättelse eller besvär. Kontinuitetsprincipen är i kraft i de fall där ett beslut om uppsägning av en tjänsteinnehavare eller upplösning av ett tjänsteförhållande genom ett lagakraftvunnet beslut har upphävts såsom stridande mot de lagstadgade grunderna för uppsägning, upplösning eller hävning. Kontinuitetsprincipen innebär att tjänsteinnehavaren har rätt att återgå till sin tjänst. Om ersättning för tjänsteinnehavarens inkomster i dessa fall bestäms särskilt i 45 §.

Genom bestämmelsen tryggas tjänsteinnehavarens rättsskydd och rätt att stanna kvar i tjänsten i situationer där det inte har funnits någon lagstadgad grund för uppsägningen av tjänsteinnehavaren eller upplösningen av tjänsteförhållandet. Kontinuitetsprincipen iakttas även, om ett beslut enligt 7 § 3 mom. som gäller hur ett villkorligt fattat anställningsbeslut förfaller upphävs. Tjänsteinnehavarens rättsskydd kan däremot inte anses förutsätta att kontinuiteten i ett tjänsteförhållande bör gälla sådana fall där det har skett enbart ett förfarandefel i uppsägningen av tjänsteinnehavaren eller upplösningen av tjänsteförhållandet, om de materiella grunderna för åtgärden finns. Därför föreslås i enlighet med gällande reglering att det i 2 mom. bestäms att principen om kontinuitet i ett tjänsteförhållande inte skall vara i kraft i de fall där ett beslut om uppsägning eller upplösning har upphävts på någon annan grund än den som nämns i 1 mom. Sådana grunder kan vara ett fel vid hörandet i beslutsprocessen, jäv eller något annat formellt fel. Om en kommunal behörig myndighet i dessa fall genom ett nytt och laga kraft vunnet beslut avslutar tjänsteförhållandet på samma grunder som i det beslut som först utfärdades i ärendet och upphävdes, anses tjänsteförhållandet ha avslutats enligt det första beslutet. Om föreskriven uppsägningstid dock inte har iakttagits vid uppsägningen av en tjänsteinnehavare, upphör tjänsteförhållandet efter föreskriven uppsägningstid och tjänsteinnehavaren har rätt att bl.a. få lön för uppsägningstiden i enlighet med tjänstekollektivavtalet.

Paragrafens 3 mom. är nytt. Bestämmelsen hänför sig till 51 § i lagförslaget, enligt vilken domstolen i ett besvärssärende som gäller

upplösning av ett tjänsteförhållande bör undersöka om uppsägningsgrunden finns, om upplösningsskäl enligt 41 § inte uppfylls. Undersökningen av uppsägningsgrunderna förutsätter ett särskilt yrkande. Om domstolen då anser, att kommunen har haft en uppsägningsgrund enligt 35 §, återställs inte tjänsteförhållandet enligt det föreslagna 3 mom. Eftersom det i dessa fall ursprungligen har varit fråga om att upplösa tjänsteförhållandet och tjänsteinnehavaren inte har fått lön för uppsägningstiden, föreslås en bestämmelse om att arbetsgivaren skall betala tjänsteinnehavaren lön för uppsägningstiden.

45 §. *Ersättning för inkomstbortfall.* Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen gäller tjänsteinnehavarens rätt att få ersättning för inkomst som gått förlorad med anledning av att tjänsteförhållandet avslutats på ett lagstridigt sätt, avdrag som görs från denna samt beaktandet av att tjänsteförhållandet avslutats i strid med lagen i tjänsteinnehavarens pensionskydd. Regleringen bygger på rättspraxis för tillämpningen av bestämmelserna i gällande anställningstrygghetslag samt på utvecklingen i arbetsavtalslagen.

I 1 mom. ingår en grundläggande bestämmelse om ersättning för inkomst. Enligt den har tjänsteinnehavaren rätt att få den inkomst för den ordinarie arbetstiden som gått förlorad på grund av att tjänsteförhållandet avslutats i strid med lagen. Inkomsten för den ordinarie arbetstiden innehåller t.ex. inte övertids- eller beredskapsersättningar. Till inkomsten för den ordinarie arbetstiden enligt en lärares undervisningsskyldighet hör arvoden för övertimmar. Rätten till ersättning gäller endast sådana situationer som nämns i 45 § 1 mom. där avslutandet av ett tjänsteförhållande har upphävts genom ett laga kraft vunnit beslut på den grunden att det inte har funnits någon lagstadgad uppsägnings- eller upplösningsskäl i ärendet. Ersättning för förlorad inkomst förutsätter enligt momentet fortfarande att tjänsteinnehavaren lämnar en sådan utredning som avses i 2 mom. till arbetsgivaren.

En tjänsteinnehavare har efter uppsägning kunnat vara anställd hos en annan arbetsgivare eller yrkesutövare eller i övrigt få lön eller andra inkomster. Tjänsteinnehavaren har å andra sidan för motsvarande tid kunnat få ar-

betslöshetsersättningar eller dagpenning enligt sjukförsäkringslagen. Eftersom återställandet av tjänsteförhållande och ersättning för inkomstbortfall bör leda till en situation där tjänsteinnehavaren även ekonomiskt är i samma situation som om anställningsförhållandet inte hade upphört, föreslås att nämnda löne- och andra förmåner beaktas som avdrag från den inkomst som skall ersättas. Löne- och motsvarande inkomster avdras till de delar de på motsvarande sätt är inkomst för den ordinarie arbetstiden eller motsvarande inkomst som tjänsteinnehavaren inte skulle ha förvärvat i tjänst. Arbetslöshetsdagpenningar och dagpenningar enligt sjukförsäkringslagen avdras helt. Avdraget för arbetslöshetsdagpenning leder inte till att arbetsgivaren gynnas av avdraget, eftersom arbetsgivaren enligt 3 mom. skall redovisa den avdragna andelen för arbetslöshetsförsäkringsfonden och behöriga arbetslöshetskassa. Avdraget för dagpenningar enligt sjukförsäkringslagen leder för sin del inte heller till att arbetsgivarens ställning förändras, eftersom de nämnda dagpenningarna i varje fall skulle ha betalats till arbetsgivaren, om tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande inte hade avslutats.

I 2 mom. föreslås för tydlighetens skull en bestämmelse om tjänsteinnehavarens skyldighet att förse arbetsgivaren med en tillförlitlig utredning om sådana inkomster och ersättningar som avses i 1 mom.

I 3 mom. bestäms om arbetsgivarens skyldighet att redovisa arbetslöshetsdagpenningar som avdragits med stöd av 1 mom. till behöriga instanser. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak regleringen enligt arbetsavtalslagen.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse om fastställandet av en tjänsteinnehavarens pensionsförmåner. Regleringen behövs för att trygga tjänsteinnehavarens pensionsförmåner sedan ett beslut som gäller avslutandet av ett tjänsteförhållande har upphävts i de situationer som anges i 45 § 1 mom. Återställandet av tjänsteförhållandet får inte heller leda till att tjänsteinnehavarens pensionsförmåner försämras. Det är motiverat att en bestämmelse om fastställandet av pensionsförmåner tas in i denna lag på grund av att saken gäller en specialsituation enligt denna lag.

I momentet bestäms främst om att sådan inkomst som avses i 1 mom. minskad med

inkomst som tjänsteinnehavaren förvärvat i ett annat sådant anställningsförhållande som avses i 1 mom., som yrkesutövare eller som företagare betraktas som sådan löneinkomst som inverkar på pensionen när pensionsförmåner fastställs. Eftersom de nämnda inkomsterna betraktas som pensionsinkomst med stöd av annan pensionslagstiftning, innebär bestämmelsen att dessa inkomster inte betraktas som sådan löneinkomst som inverkar på pensionen i det kommunala pensionsystemet. En tjänsteinnehavare får pension för dessa inkomster enligt behörigt system. Däremot beaktas inte de dagpenningar eller det arbetsmarknadsstöd som avses i 1 mom. som avdrag.

För att tjänsteinnehavaren inte heller i fråga om en sådan pensionsrätt som t.ex. pensionsåldern skall hamna i en ofördelaktig ställning med anledning av att tjänsteförhållandet avslutats i strid med lagen, föreslås i 4 mom. dessutom att tjänsteinnehavaren i dessa situationer skall anses ha stått i ett kontinuerligt tjänsteförhållande när pensionsrätten fastställs. Bestämmelsen kan ha betydelse om pensionsfallet inträffar under den tid som tjänsteförhållandet avslutats i strid med lagen.

46 §. *Återanställning av uppsagd tjänsteinnehavare.* En bestämmelse om återanställning av en uppsagd tjänsteinnehavare ingår i 15 § i gällande anställningstrygghetslag. Motsvarande bestämmelse i arbetsavtalslagen ingår i 6 kap. 6 §. I statstjänstemannalagen regleras saken i 32 §.

Bestämmelsen i 1 mom. i förslaget förpliktar arbetsgivaren att av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker erbjuda en uppsagd tjänsteinnehavare i ett tjänsteförhållande som gällt tills vidare en ny tjänst eller ett nytt tjänsteförhållande, om kommunen inom nio månader behöver nya tjänsteinnehavare. Bestämmelsen motsvarar gällande reglering.

Fristen på nio månader för den skyldighet att erbjuda arbete som avses i paragrafen motsvarar fristen i arbetsavtalslagen och räknas från det tjänsteförhållandet upphörde. Skyldigheten att erbjuda arbete gäller endast ett tjänsteförhållande med likartade uppgifter. Ett arbete kan i allmänhet anses vara likartat, om det påminner om tjänsteinnehavarens tidigare arbetsuppgifter och tjänsteinne-

havaren har en sådan yrkeskunskap, utbildning och tidigare arbetserfarenhet att han kan antas bli vald till det aktuella tjänsteförhållandet, om det inte finns andra sökande och den uppsagda tjänsteinnehavaren uppfyller behörighetsvillkoren för det. Uppgiftsbenämningar har inte i sig någon avgörande betydelse när bedömningen görs.

Skyldigheten att erbjuda arbete gäller inte arbete i arbetsavtalsförhållande eller ett högst sex månader långt tjänsteförhållande. Skyldigheten att erbjuda arbete gäller inte heller en situation där tjänsteinnehavaren har sagts upp av orsaker som beror på tjänsteinnehavaren eller tjänsteförhållandet har upplösts. Arbetsgivaren fullgör sin skyldighet enligt paragrafen genom att höra sig för hos den lokala arbeidskraftsbyrån om det finns uppsagda tjänsteinnehavare som söker arbete via den. Med den lokala arbeidskraftsbyrån avses arbeidskraftsbyrån på den ort inom vars område arbete erbjuds.

Enligt 25 § i lagförslaget är det endast sådana rättigheter och skyldigheter som följer av tjänsteförhållanden och som gäller i överlåtelseögonblicket som övergår på den nya ägaren när en arbetsgivare överlåter sin rörelse. Eftersom skyldigheten att erbjuda arbete åt en uppsagd tjänsteinnehavare gäller tiden efter det att tjänsteförhållandet upphört, överförs inte återanställningsskyldigheten enligt nämnda bestämmelse när den uppsagda tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande har upphört redan före överlåtelseögonblicket. Det kan dock inte anses vara ändamålsenligt att sådana här situationer lämnas utanför återanställningsskyldigheten. Därför föreslås att i 1 mom. tas in en särskild bestämmelse enligt vilken skyldigheten i 1 mom. på motsvarande sätt även gäller förvärvaren av rörelsen om överlåtaren har sagt upp en tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande så att det upphör före överlåtelseögonblicket.

Tjänsteinnehavaren har enligt 2 mom. rätt att yrka på skadestånd, om kommunen har försummat sin skyldighet enligt 1 mom. Tjänsteinnehavarens yrkande behandlas med stöd av 57 § i lagförslaget som ett förvaltningsvistemål i en förvaltningsdomstol.

9 kap. **Avstängning från tjänsteutövningen**

Om avstängning från tjänsteutövningen bestäms för närvarande i 47 § kommunallagen och 20 § anställningstrygghetslagen. I den lag som nu föreslås tas materiella bestämmelser om avstängning från tjänsteutövningen in i 47 §, förfarandebestämmelser i 48 § och bestämmelser om en ny bedömning av avstängningsgrunderna in i den nya 49 §.

47 §. *Avstängning från tjänsteutövningen.* Bestämmelsen i 1 mom. gäller avstängning från tjänsteutövningen i en situation där det är fråga om tjänsteinnehavarens förfarande vid tjänsteutövningen. Bestämmelsen i 2 mom. gäller en situation där det är fråga om tjänsteinnehavarens förfarande utanför tjänsteutövningen. I 3 mom. bestäms om andra sådana situationer som gäller avstängning från tjänsteutövningen i vilka det är fråga om skäl som beror på tjänsteinnehavarens själv utan att tjänsteinnehavaren kan anses ha gjort sig skyldig till ett brott eller ett förfarande som strider mot hans skyldigheter.

Det har inte ansetts vara skäligt att föreslå att grunderna för avstängning från tjänsteutövningen skall ändras jämfört med vad de är enligt gällande lagstiftning.

Enligt 1 mom. om en tjänsteinnehavare på sannolika grunder kan misstänkas ha gjort sig skyldig till tjänstebrott vid tjänsteutövningen eller på något annat sätt handlat i strid med sina skyldigheter, kan han avstängas från tjänsteutövningen under den tid undersökningen eller rättegången pågår. Bestämmelsen motsvarar gällande 47 § 1 mom. kommunallagen.

Om en tjänsteinnehavare på sannolika grunder kan misstänkas ha gjort sig skyldig till ett brott utanför tjänsteutövningen, kan han enligt 2 mom. avstängas från tjänsteutövningen under tiden för undersökningen eller rättegången, om de omständigheter som kommit fram i ärendet kan inverka på tjänsteinnehavarens förutsättningar att sköta sin uppgift. Bestämmelsen motsvarar 47 § 3 mom. i gällande kommunallag.

Enligt 3 mom. i förslaget kan en tjänsteinnehavare i ett annat fall än ett sådant som avses i 1 och 2 mom. avstängas från tjänsteutövningen för den tid tjänsteinnehavaren av

skäl som beror på honom själv inte kan utföra sina tjänsteuppgifter på behörigt sätt, förutsatt att tjänsteinnehavaren inte har beviljats tjänstledighet eller semester för denna tid. Bestämmelsen motsvarar 20 § anställningstrygghetslagen. Det kan vara fråga om en sådan situation som avses i 3 mom. t.ex. om tjänsteinnehavaren vägrar lämna arbetsgivaren sådana upplysningar om sina förutsättningar att sköta en uppgift med hänsyn till hälsan som behövs för att hans arbets- och funktionsförmåga skall kunna utredas eller delta i kontroller och undersökningar för att konstatera hans hälsotillstånd, även om han enligt 19 § i denna lag eller enligt någon annan lag är skyldig att göra det.

Det är inte möjligt att avstänga en tjänsteinnehavare från tjänsteutövningen, om tjänsteinnehavarens tjänsteutövning redan har avbrutits på grund av att han beviljats semester eller tjänstledighet.

48 §. *Förfarande vid avstängning från tjänsteutövningen.* Enligt 47 § i gällande kommunallag kan kommunstyrelsen för den tid en undersökning eller rättegång pågår avstänga en tjänsteinnehavare från tjänsten. Om avstängning av kommundirektören från hans tjänst beslutar fullmäktige. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande interimistiskt fatta beslut om avstängning.

Enligt den paragraf som nu föreslås iakttas i huvuddrag gällande förfarande när en tjänsteinnehavare avstängs från tjänsteutövningen. Avstängningsåtgärden är till naturen dock sådan att den kräver snabba beslut. I förslaget till bestämmelse har även beaktats att kommunerna är olika i fråga om storlek och organisation. Av dessa orsaker föreslås att kommunstyrelsen eller ett annat organ som anges i instruktionen fattar beslut om avstängning. Om avstängning av kommundirektören från tjänsten beslutar dock fortfarande fullmäktige.

Enligt den bestämmelse som nu föreslås kan beslut om avstängning från kommundirektörens tjänst fortfarande fattas av fullmäktiges ordförande, men i fråga om övriga tjänsteinnehavare kan ett interimistiskt beslut fattas av kommundirektören eller någon annan ledande tjänsteinnehavare som utsetts i förvaltningsstadgan. T.ex. i de största städerna kan rätten att interimistiskt besluta om av-

stängning av andra tjänsteinnehavare än stadsdirektören från deras tjänster i förvaltningsstadgan överförs t.ex. på biträdande stadsdirektören eller en sektorchef. Beslut om avstängning av denna från tjänsten fattas interimistiskt av stadsdirektören.

Enligt det ovan föreslagna 1 § 3 mom. gäller det som bestäms om kommuner även samkommuner. På en ledande tjänsteinnehavare i en samkommun tillämpas dock inte direkt t.ex. bestämmelserna om kommundirektören, om det inte uttryckligen bestäms så. Särskilda bestämmelser om avstängning av en samkommuns ledande tjänsteinnehavare från tjänsten är alltså nödvändiga. Därför föreslås i 2 mom. att beslut om avstängning av samkommunens ledande tjänsteinnehavare från tjänsten fattas av samkommunens högsta organ. Innan samkommunens högsta organ har sammanträde kan ordförande för samkommunens högsta organ interimistiskt fatta beslut om att en ledande tjänsteinnehavare i samkommunen skall avstängas från tjänsteutövningen. Regleringen är analog med regleringen om kommundirektörer

I 3 mom. föreslås att tjänsteinnehavaren skall höras i saken. Enligt 21 § grundlagen tryggas bl.a. rätten att bli hörd genom lag. Enligt 47 § i gällande kommunallag krävs en utredning av tjänsteinnehavaren. Enligt den bestämmelse som nu föreslås skall tjänsteinnehavaren beredas tillfälle att bli hörd i saken. Det är närmast fråga om en modernisering av bestämmelsens ordalydelse. Detta innebär inte i praktiken någon förändring jämfört med nuläget. Att bereda tjänsteinnehavaren tillfälle att bli hörd avser att en redogörelse eller någon annan utredning begärs. Det är i allmänhet skäl att begära dem skriftligen eller på något annat bevisligt sätt.

I bestämmelsen föreslås att bestämmelsen om att en anmälan skall göras till kommunstyrelsen, som ingår i 47 § kommunallagen, lämnas bort. Ärenden som gäller avstängning från tjänsteutövningen enligt det föreslagna 48 § 1 mom. behandlas även av ett annat organ än kommunstyrelsen. Det har dock inte ansetts vara nödvändigt att ta med bestämmelsen om att göra anmälan i lagen, eftersom anmälandet redan ingår i själva förfarandet för att behandlingen av ärendet skall inledas i det behöriga organet.

I momentet har tagits in bestämmelsen i gällande 47 § kommunallagen om att göra anmälan om brott. Eftersom bestämmelsen gäller en situation där det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott, är en uttrycklig bestämmelse fortfarande motiverad med avseende på det krav på förtroende som ställts på utövandet av offentlig makt. Bestämmelsen är motiverad även med avseende på personens rättsskydd. Bestämmelsen individualiserar den rätt som i 21 § grundlagen bestäms för var och en att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag.

Vid ingången av mars 2002 trädde ett nytt 4 mom. i kraft i 47 § kommunallagen, enligt vilket ett sådant avstängningsbeslut som avses i 47 § 2 och 3 mom. kommunallagen kan verkställas omedelbart. Enligt motiveringarna kan ett avstängningsbeslut omedelbart verkställas, eftersom avstängningsåtgärdens natur så kräver. Det var för tydlighetens skull nödvändigt att foga bestämmelsen till lagen. I nämnda bestämmelser i kommunallagen är det fråga om sådana beslut som avses i de 47 § 1 och 2 mom. som nu föreslås. Det föreslås att bestämmelsen i 20 § i gällande anställningstrygghetslag tas in i 47 § 3 mom. Även den avstängningsåtgärd som avses där är till karaktären sådan att beslutet skall kunna verkställas omedelbart. Sålunda föreslås att 48 § 4 mom. skall gälla alla de situationer som avses i 47 §.

49 §. *Förnyad bedömning av avstängning från tjänsteutövningen.* Riksdagens justitieombudsman har genom en skrivelse från den 19 juni 2001 föreslagit för statsrådet att lagstiftningen skall ändras så att myndigheter genom lag åläggs att följa grunderna för avstängning från tjänsteutövningen och vid behov fatta ett nytt beslut i saken när omständigheterna förändrats. Dessutom har justitieombudsmannen ansett att det kan vara skäl att uttryckligen även bestämma om myndighetens behandlingsskyldighet.

Avstängning från tjänsteutövningen sker i första hand med beaktande av det allmänna intresset. När det används skall man dock fästa särskild uppmärksamhet även vid rättsskyddet för den tjänsteinnehavare som är föremål för åtgärden. Avstängning från tjänste-

utövningen får inte fortsättas längre än nödvändigt. Omständigheterna kan med tiden väsentligt förändras jämfört med den ursprungliga beslutssituationen, varvid frågan om huruvida det fortfarande finns grunder för avstängningen från tjänsteutövningen uppstår. T.ex. i fall där man misstänker ett brott kan det räcka årtal innan en laga kraft vunnen dom utfärdas.

Gällande lagstiftning innehåller ingen skyldighet för den myndighet som beslutat om avstängning från tjänsteutövningen att på eget initiativ bedöma om det fortfarande finns grunder för åtgärden när omständigheterna med tiden kanske väsentligt har förändrats. Någon uttrycklig bestämmelse om tjänsteinnehavarens rätt att själv få ett nytt beslut om avstängning från tjänsteutövningen finns inte heller. Regleringen av saken är främst beroende av att allmänna förvaltningsrättsliga principer tillämpas.

Enligt 21 § grundlagen har var och en bl.a. rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt grundlagen tryggas dessutom bl.a. rätten att få motiverade beslut samt andra garantier för en god förvaltning genom lag.

Med stöd av det ovan beskrivna föreslås i paragrafen en bestämmelse om att det organ som beslutat om tjänsteutövningen skall följa grunderna för avstängningen från tjänsteutövningen och vid behov fatta ett nytt beslut i saken sedan omständigheterna har förändrats. I bestämmelsen åläggs myndigheten en aktiv skyldighet att följa om grunderna för avstängningen fortfarande finns. Det förutsätts inte att förändringarna i omständigheterna är väsentliga. Det avgörande är om det fortfarande finns behov av avstängningen från tjänsteutövningen. Även ett nytt beslut som utfärdas i saken är ett överklagbart beslut. Dessutom föreslås att en fortsättning på avstängningen från tjänsteutövningen utan dröjsmål skall tas till avgörande om tjänsteinnehavaren så kräver. Genom bestämmelsen säkerställs att även tjänsteinnehavaren själv om han så vill kan få ett nytt överklagbart beslut i saken från myndigheten. I bestämmelsen har också beaktats att myndigheten

inte har någon möjlighet att få all den information som behövs i saken, t.ex. information om sjukdom eller något annat hälsotillstånd hos tjänsteinnehavaren utan myndigheten är till vissa delar beroende av den information som tjänstemannen lämnar. Skyldigheten att reda ut om avstängningsgrunderna existerar är alltså till dessa delar fördelad mellan myndigheten och tjänsteinnehavaren.

10 kap. Ändringssökande

50 §. *Ändringssökande.* I början av kapitlet om ändringssökande föreslås en allmän bestämmelse om ändringssökande. Enligt paragrafen söks ändring i ett beslut som kommunen fattat med stöd av denna lag så som bestäms i kommunallagen om framställande av rättelseyrkande och anförande av kommunalbesvär. Den som är missnöjd med ett kommunalt beslut kan sålunda inte direkt söka ändring genom besvär utan skall framställa ett sådant skriftligt rättelseyrkande som avses i 89 § kommunallagen. I ett beslut som en kommunal myndighet fattar med anledning av ett rättelseyrkande söks ändring hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär så som bestäms i 90 § kommunallagen. Bestämmelsen motsvarar till dessa delar gällande förfarande.

I paragrafen föreslås en ny bestämmelse om när tiden för sökande av ändring i uppsägningsbeslut som fattats av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 37 § börjar löpa. Enligt förslaget börjar tiden med avvikelser från 93 § kommunallagen löpa först när uppsägningstiden enligt 40 § 1 mom. i lagförslaget gått ut.

Enligt 89 § kommunallagen kan den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd, deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem framställa ett skriftligt rättelseyrkande. Ändring i sådana beslut får inte sökas direkt genom besvär. Rättelseyrkande skall enligt 93 § kommunallagen framställas inom 14 dagar från delfåendet av beslutet. Den bestämmelse som nu föreslås innebär att fristen på 14 dagar för framställande av rättelseyrkande i fråga om beslut som gäller uppsägning börjar löpa först när uppsägningstiden gått ut. Bestämmelsen gäller inte besvär över ett beslut som

utfärdats med anledning av ett rättelseyrkande. Besvärstiden för dem börjar liksom för närvarande löpa från delfäendet av beslutet om rättelseyrkandet.

Enligt 90 § kommunallagen söks ändring i beslut som fattats av fullmäktige eller samkommunens högsta beslutande organ direkt hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär. Enligt 93 § kommunallagen skall besvär anföras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. Den bestämmelse som nu föreslås innebär att besvärstiden för beslut som nämnda organ fattar om uppsägning börjar löpa först när uppsägningstiden gått ut.

Det är motiverat att den tid för framställande av rättelseyrkande och anförande av besvär som avses i bestämmelsen börjar löpa först från den föreslagna tidpunkten därför att det fram till det att tjänsteförhållandet upphör bedöms om uppsägningsgrunderna i 37 § uppfylls, m.a.o. fram till utgången av uppsägningstiden. Eftersom tiden för ändringsökande för närvarande börjar löpa genast efter delfäendet av ett beslut om uppsägning, har inte sådana förändringar i omständigheterna som eventuellt inträffat under uppsägningstiden kunnat beaktas när ett rättelseyrkande framställts eller besvär anförts över uppsägningen. Detta har kunnat öka antalet onödiga rättelseyrkanden och besvär. Efter den föreslagna ändringen kan både arbetsgivaren och tjänsteinnehavaren bättre bedöma uppsägningsbeslutets riktighet med hänsyn till 37 §.

51 §. *Undersökning av uppsägningsgrunderna i ett ärende som gäller upplösning av ett tjänsteförhållande.* Det är i paragrafen fråga om omfattningen av förvaltningsdomstolens undersökningsskyldighet i ärenden som gäller upplösning av ett tjänsteförhållande. Bestämmelsen är ny och innebär att undersökningsskyldigheten utvidgas jämfört med nuläget.

Ändring i beslut om avslutande av ett tjänsteförhållande söks för närvarande i enlighet med kommunallagen genom att ett rättelseyrkande framställs till behörigt organ och genom att ändring i det beslut som utfärdats med anledning av rättelseyrkandet söks genom kommunalbesvär. Kommunalbesvär är till karaktären ett kassatoriskt sätt att söka ändring. Detta innebär att besvärsmyndighe-

ten inte med stöd av kommunalbesvär kan ändra ett beslut i vilket ändring har sökts. Beslutet kan endast antingen upphävas eller bibehållas eller återföras för ny behandling. Däremot kan besvärsmyndigheten i förvaltningsbesvär även ändra ett beslut. I ett tvistemål som gäller upplösningen av ett arbetsförhållande kan domstolen, om den anser att det inte har funnits några upplösningsskäl enligt arbetsavtalslagen, fastslå att det har funnits en lagstadgad uppsägningsgrund för avslutandet av arbetsförhållandet.

Förvaltningsdomstolen har för närvarande ingen behörighet att bedöma om de grunder som anförs i besvär över upplösningen av ett tjänsteförhållande är tillräckliga i relation till grunderna för en uppsägning av tjänsteförhållandet. Detta innebär att hävandet av ett beslut om upplösning av ett tjänsteförhållande leder till en situation där t.ex. en tjänsteinnehavare som allvarligt brutit mot sin tjänsteplikt fortsätter i sitt tjänsteförhållande även om det ursprungligen hade varit möjligt att säga upp tjänsteinnehavaren på basis av förseelserna. Situationen leder till en oskälig ojämlikhet. En tjänsteinnehavare vars åsidosättande eller förseelse nästan har räckt till för att upplösa tjänsteförhållandet fortsätter i sitt tjänsteförhållande om upplösningsskäl upphävs. Däremot upphör en sådan tjänsteinnehavares tjänsteförhållande vars försummelse är en grad lindrigare men dock överskrider uppsägningströskeln, om ett uppsägningsbeslut ursprungligen fattades i saken.

Gränsen mellan grunderna för uppsägning och upplösning av ett tjänsteförhållande kan inte exakt urskiljas eller definieras utan det är fråga om en bedömning från fall till fall där arten av gärningen eller försummelsen, tjänsteinnehavarens ställning, uppgifter och andra omständigheter som påverkar saken beaktas. Det är inte motiverat att enbart valet av hur ett tjänsteförhållande skall avslutas i vissa fall leder till ovan beskrivet slutresultat. Den föreslagna bestämmelsen kan inte grundat anses ändra tjänsteinnehavarens rättsskydd jämfört med nuläget. En persons rättsskydd kan inte anses inbegripa att han kan fortsätta i sin tjänst enbart därför att man valt fel sätt att avsluta tjänsteförhållandet och grunderna för avslutandet dock finns.

På grund av det ovanstående föreslås att förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen på begäran skall pröva om kommunen har haft en sådan uppsägningsgrund som anges i 35 § i denna lag om domstolen vid behandlingen av ett ärende som gäller upplösning av ett tjänsteförhållande anser att upplösningsskälerna i 41 § i denna lag inte uppfylls.

Den föreslagna bestämmelsen hänför sig till 44 § 3 mom. i förslaget, enligt vilket en tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande anses fortsätta tills tjänsteinnehavarens uppsägningstid går ut och tjänsteinnehavaren har rätt att få ersättning för förlorad inkomst under uppsägningstiden, om domstolen anser att kommunen har haft en uppsägningsgrund.

52 §. *Behandling av besvär.* I paragrafen bestäms om ordningen för behandlingen av besvär över uppsägning, upplösning av ett tjänsteförhållande, ombildning av tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid och avstängning från tjänsteutövning vid förvaltningsdomstolar, eftersom de beslut som avses i bestämmelsen är av stor ekonomisk och annan betydelse för den person det gäller. Bestämmelsen motsvarar 21 § i gällande anställningstrygghetslag.

53 §. *Ersättning för rättegångskostnader.* Bestämmelsen är ny och innebär en förändring jämfört med nuläget.

Ett rättelseyrkande och kommunalbesvär enligt kommunallagen gäller även beslut om tjänsteförhållande. Kommunalbesvär behandlas i den ordning som gäller för förvaltningslagskipning vid förvaltningsdomstolar. I gällande 74 § förvaltningsprocesslagen bestäms om ersättning för rättegångskostnader i dessa ärenden. Enligt 3 mom. i nämnda bestämmelse får en enskild part inte åläggas att ersätta en offentlig parts rättegångskostnader, om inte den enskilda parten har framfört ett uppenbart ogrundat yrkande. Begränsningen motiveras främst med ett svagt tvåpartsförhållande.

Någon begränsning för enskilda parter i enlighet med förvaltningsprocesslagen är inte motiverad i fråga om ärenden som gäller tjänsteförhållande. På grund av att tvister gällande tjänsteförhållanden och arbetsförhållanden är så likartade är det motiverat att även en tjänsteinnehavare skall ha motsva-

rande skyldighet att ersätta rättegångskostnader.

Syftet med bestämmelsen är också att minska onödiga rättegångar. Ogrundade besvär sysselsätter både kommuner och domstolar.

I 1 mom. föreslås en bestämmelse om tjänsteinnehavarens skyldighet att ersätta kommunens rättegångskostnader. Tjänsteinnehavaren är enligt förslaget skyldig att betala arbetsgivarens skäligen rättegångskostnader i besvärärenden som gäller sådana ärenden som anges i denna lag när ersättning för dessa kostnader uttryckligen krävs. Förutsättningen för ersättningsskyldigheten är i enlighet med allmänna rättsliga principer att besvaren inte godkänns. Med skäligen rättegångskostnader avses på motsvarande sätt det som bestäms i 21 kap. 1 § i rättegångsbalken.

Besvär över beslut om sådana saker som anges i denna lag kan med stöd av kommunallagen även anföras av en sådan medlem i kommunen som inte är part. För att besvär inte skall anföras i någon annans namn enbart i syfte att kringgå skyldigheten att ersätta rättegångskostnaderna måste den skyldighet som motsvarar tjänsteinnehavarens ersättningsskyldighet regleras så att den även gäller besvär som faktiskt har anförts för en tjänsteinnehavarens del och i dennas intresse även om besvaren inte alls har anförts i tjänsteinnehavarens namn. En sådan här situation är aktuell t.ex. när den ändringssökande är förtroendeman i den fackorganisation som representerar tjänsteinnehavaren eller en funktionär i organisationen.

I bestämmelsen införs ersättningsskyldigheten dock inte allmänt för kommuninvånare som anför kommunalbesvär utan till dessa delar fastställs skyldigheten fortfarande enbart i enlighet med förvaltningsprocesslagen. En kommunmedlem kan inte på basis av besvär som han anfört över ett tjänsteförhållande åläggas att betala kommunens rättegångskostnader, om det inte är fråga om besvär som anförts i det syfte som avses i 1 mom. eller om en sådan grund som avses i 74 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen. Med stöd av 74 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen kan även en kommunmedlem åläggas att ersätta kommunens rättegångskostnader, om det

framförda yrkandet är uppenbart ogrundat.

I 2 mom. föreslås ersättningsskyldigheten enligt 1 mom. bli begränsad. Enligt förslaget kan inte den ändringssökande i ärenden som gäller anställning i en tjänst åläggas att ersätta rättegångskostnaderna. I sådana situationer kan den ändringssökande vara både en kommunmedlem och en person som sökt tjänsten men inte blivit vald. Med hänsyn till sakens natur är det motiverat att den ändringssökande inte åläggs att ersätta kostnaderna. Den ändringssökande kan fortfarande inte åläggas att ersätta rättegångskostnaderna i ett ärende som rättsligt varit så oklart att det har funnits en grundad anledning att anföra besvär eller om ersättning i övrigt skall anses vara oskälig med hänsyn till sakens natur eller omständigheterna.

11 kap. Särskilda bestämmelser

54 §. *Föreningsfrihet.* Föreningsfrihet, som inbegriper rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet tryggas i 13 § grundlagen. Likaså tryggas den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen särskilt i grundlagen. Den föreslagna bestämmelsen om föreningsfrihet kompletterar bestämmelsen i grundlagen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar för tjänsteinnehavares del motsvarande bestämmelse i arbetsavtalslagen.

Med hänsyn till arbetslivet utgörs en stor del av föreningsfriheten av facklig organisationsfrihet, genom vilken rätten att organisera sig för att bevaka ekonomiska och sociala intressen tryggas. Facklig organisationsfrihet omfattar även rätten att föra tjänstekollektivavtalsförhandlingar. Rätten till facklig organisationsrätt och organisationsfrihet erkänns i flera internationella konventioner, t.ex. den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (art. 22), Europeiska människorättskonventionen (art. 11), Europeiska sociala stadgan (del I art. 5 och 6 samt del I), internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (art. 8), konventionen om föreningsfrihet och skydd för facklig organisationsrätt (ILO:s

konvention nr 87) samt konventionen om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (ILO:s konvention nr 98).

Föreningsfriheten innebär bl.a. att utövan- det av friheten inte får ha några skadliga verkningar. Fackföreningsverksamhet eller att delta eller inte delta i lagliga stridsåtgärder är inte en godtagbar grund för avstängning från ett tjänsteförhållande eller särbehandling i arbetslivet.

55 §. *Preskription av lönefordran.* I paragrafen bestäms om preskription av tjänsteinnehavarens lönefordran och annan ekonomisk förmån. Bestämmelsen är ny på lagnivå. För närvarande bestäms om preskription av lönefordran i tjänstestadgan. Preskription av lönefordringar är en central fråga för tjänsteinnehavares rättsliga ställning och det kan inte med beaktande av kraven i 80 § 1 mom. grundlagen anses vara tillräckligt att låta regleringen enbart basera sig på tjänstestadgan.

I statsförvaltningen bestäms om preskription av ekonomiska förmåner som föranleds av ett anställningsförhållande i 52 och 62 § statstjänstemannalagen. Enligt 62 § statstjänstemannalagen är preskriptionstiden tre år från utgången av det kalenderår under vilket prestationen borde ha ägt rum. I fråga om förfarande är bestämmelserna dock annorlunda än i kommunförvaltningen, eftersom det i statstjänstemannalagen bestäms om förfarandet vid rättelseyrkande i de aktuella frågorna (52 §). Dessutom berörs sådana ärenden som behandlas av arbetsdomstolen av specialbestämmelser.

Fordringar som föranleds av arbetsavtalslagen och arbetsavtal preskriberas om arbetsförhållandet varar längre än den allmänna preskriptionstiden om 10 år, om inte en kortare preskriptionstid bestäms särskilt. Där- emot preskriberas fordringarna när anställningsförhållandet upphör, om talan inte väcks inom två år från det att anställningsförhållandet upphörde (13 kap. 9 § arbetsavtalslagen). Genom talan som väckts under tiden för väckande av talan kan inom ramen för den allmänna preskriptionstiden retroaktivt yrkas på fordringar som uppstått medan arbetsförhållandet varade.

Som bäst bereds en revidering av förordningen av den 9 november 1868 om preskrip-

tion i fordringsmål och om offentlig stämning på borgenärer, i vilken planeras att den allmänna preskriptionstiden skall ändras till tre år.

Bestämmelserna i 1–2 mom. i den föreslagna paragrafen motsvarar i sak bestämmelserna i gällande mall för tjänstestadga. Enligt det föreslagna 1 mom. skall preskriptionstiden för en lönefordran på grund av tjänsteförhållandet eller en annan ekonomisk förmån vara tre år räknat från utgången av det kalenderår under vilket den aktuella löneposten eller någon annan förmån borde ha betalats eller givits. Med någon annan ekonomisk förmån avses t.ex. mobiltelefon- eller bostadsförmån. Tjänsteinnehavaren skall inom nämnda tid lämna in en skriftlig ansökan eller ett skriftligt yrkande om lön eller en ekonomisk förmån för att avbryta preskriptionen av fordringen. I annat fall har rätten till lön eller en annan ekonomisk förmån gått förlorad. Enligt 2 mom. gäller bestämmelserna i 1 mom. även en person vars tjänsteförhållande har upphört samt efter tjänsteinnehavarens dödsfall dödsboet.

56 §. *Återkrav av lön.* Paragrafen gäller återkrav av lön eller annan ekonomisk förmån som betalats utan grund. Bestämmelsen är ny. Motsvarande bestämmelser ingick i lagen om grundläggande utbildning (476/1983) och gymnasielagen (477/1983), vilka upphävts. Avsikten är inte att den rättspraxis som etablerats för tillämpningen av dessa lagar skall ändras. Om återkrav av lön eller annan ekonomisk förmån som betalats utan grund bestäms för statsförvaltningens del i 60 och 61 § statstjänstemannalagen. Den paragraf som nu föreslås motsvarar i huvudsak regleringen i statstjänstemannalagen.

I 1 mom. bestäms för det första om rätten att återkräva en förmån som betalats utan grund. Bestämmelsen gäller återkrav av en förmån som redan betalats. Inga bestämmelser om hur återkravet skall verkställas tas som sådana in i lagen utan de fastställs med stöd av annan lagstiftning. I momentet bestäms dock om möjligheten att kvitta ett belopp som betalats utan grund genom att i samband med följande lönebetalning eller lönebetalningar dra av det belopp som återkrävs från tjänsteinnehavarens lön, om denna fortfarande är anställd hos samma kommun. Om

kvittning inte kan verkställas, skall arbetsgivaren driva in fordran på annat sätt.

Dessutom bestäms i 1 mom. att ett sådant beslut skall fattas om återkrav i vilket det belopp som återkrävs och grunden för återkravet skall nämnas. Med angivandet av grunden för återkravet avses att det i beslutet skall konstateras vilken prestation återkravet gäller. Då återkravet påbörjas skall som det belopp som återkrävs uppges vilket totalbelopp som återkrävs hos tjänsteinnehavaren.

I den situation som avses i paragrafen skall det vara fråga om ett klart fel, t.ex. ett räknfel eller något annat uppenbart misstag.

Enligt 2 mom. får inte från den lön som skall betalas med stöd av 1 mom. indrivs mer än vad som enligt lag får utmätas av lön. Enligt 6 § 1 mom. utsköningslagen (939/1988) skall från utmätning undantas två tredjedelar av vad som av lönen hänför sig till tiden mellan utmätningen och följande löneutbetalningsdag. Hos gäldenären får likväl inte utmätas mera än tre fjärdedelar av den del av lönen som överstiger den angivna skyddade andelen. Om skyddad andel bestäms i förordningen om skyddat belopp vid utmätning av lön (1031/1989).

I 3 mom. bestäms om slopande av återkrav. Enligt bestämmelsen kan arbetsgivaren antingen helt eller delvis avstå från återkrav, om återkrav med hänsyn till omständigheterna skall anses vara orimligt eller om det belopp som betalats utan grund är obetydligt. Om tjänsteinnehavaren t.ex. genom missvisande utredningar eller på något annat motsvarande sätt har bidragit till att ett felaktigt beslut eller något annat fel uppkommit, skall den lön som betalats till för stort belopp återkrävas helt. I fråga om den orimlighet som avses i bestämmelsen är det främst fråga om ekonomisk orimlighet. Enligt 1 mom. kan återkrav verkställas även genom att det belopp som återkrävs dras av i samband med följande lönebetalning eller lönebetalningar, vilket skulle göra att de administrativa kostnaderna för återkrav hålls låga. Även då kan det dock i vissa situationer vara ändamålsenligast att avstå från återkrav på grund av att förmånen är ringa.

I 4 mom. bestäms om preskriptionstiden för den fordran som avses i paragrafen. Om ett beslut om återkrav inte fattas på det sätt

som anges i 1 mom. eller verkställs i någon annan ordning inom tre år från att utgången av det kalenderår under vilket ett ogrundat lönebelopp eller något annat förmånsbelopp betalats, har rätten till återkrav enligt bestämmelsen gått förlorad. Med anhängiggörande i någon annan ordning avses främst det förfarande vid förvaltningstvistemål som anges i 12 kap. förvaltningsprocesslagen (586/1996). Som preskriptionstid för återkrav föreslås tre år, vilket är lika länge som preskriptionstiden för tjänsteinnehavarens lönefordran. Även i statstjänstemannalagen är preskriptionstiderna för återkrav av statens fordran och en tjänstemans lönefordran tre år.

57 §. *Ordningen för behandling av ersättningsanspråk.* Enligt paragrafen behandlas anspråk gällande sådan ersättning som avses i 3 § 3 mom., 32 § 2 och 3 mom. och 46 § 2 mom. som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstol. Paragrafen motsvarar 21 § i gällande anställningstrygghetslag. I 3 § 3 mom. i förslaget bestäms om tjänsteinnehavarens rätt att få ersättning då tjänsteförhållandet upphör, om hans tjänsteförhållande utan någon orsak som bygger på lag har ordnats för viss tid. I 32 § 2 och 3 mom. i förslaget bestäms om den permitterades rätt att få ersättning vid en uppsägning i samband med permittering. I 46 § 2 mom. i förslaget bestäms om kommunens skyldighet att ersätta den skada som den åsamkat en tjänsteinnehavare, om kommunen avsiktligt eller av oaktamhet åsidosatt sin skyldighet att erbjuda arbete. Eftersom ersättningsanspråk bygger på ett tjänsteförhållande, skall en tvist som gäller saken behandlas som förvaltningstvistemål i en förvaltningsdomstol. Bestämmelsen om behandlingsordningen är fortfarande nödvändig för tydlighetens skull.

58 §. *Arbetsintyg.* I paragrafen bestäms om arbetsintyg som skall ges tjänsteinnehavare. Bestämmelsen är ny. I 67 § statstjänstemannalagen bestäms om arbetsintyg för tjänstemän. I 6 kap. 7 § arbetsavtalslagen bestäms om arbetstagarens rätt att få arbetsintyg. För kommunala tjänsteinnehavare finns ingen motsvarande bestämmelse i lag. I gällande mall för tjänstestadga ingår en bestämmelse om det anställningsintyg som skall ges till tjänsteinnehavare. Det är dock till karaktären

annorlunda än ett arbetsintyg, eftersom det av ett anställningsintyg utöver tjänsten eller uppgiften samt anställningsförhållandets art och hur länge det varar även framgår sådana avbrott i tjänsteutövningen eller arbetet som sådana eller tillsammans med andra avbrott inverkar på grunderna för fastställandet av lönen eller andra anställningsvillkor.

Det är motiverat att det även för kommunala tjänsteinnehavare bestäms om arbetsintyg. Därför föreslås en bestämmelse om att tjänsteinnehavaren har rätt att på begäran från arbetsgivaren få ett skriftligt intyg över hur länge tjänsteförhållandet varat och uppgifternas art. På tjänsteinnehavarens uttryckliga begäran skall i intyget dessutom nämnas orsaken till att tjänsteförhållandet upphörde samt ingå en bedömning av tjänsteinnehavarens arbetsskicklighet, flit och uppförande. Av arbetsintyget får inte framgå annat än vad som framgår av dess formulering. Bestämmelsen motsvarar regleringen i arbetsavtalslagen och statstjänstemannalagen. Bestämmelsen om vitsord överensstämmer med motsvarande bestämmelse i statstjänstemannalagen.

Arbetsintyg begärs i allmänhet i samband med att ett tjänsteförhållande upphör. Ibland uppstår behovet av arbetsintyg dock senare. Därför är det befogat att bestämma om inom vilken tid arbetsgivaren är skyldig att ge arbetsintyg. Enligt förslaget är arbetsgivaren skyldig att ge tjänsteinnehavaren ett arbetsintyg, om han begär det inom 10 år från det tjänsteförhållandet upphörde. Dessa frågor kan i allmänhet utredas antingen med stöd av ett beslut om anställning i tjänsteförhållande eller det tjänsteförordnande som i 9 § föreslås bli utfärdat för tjänsteinnehavaren. Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i statstjänstemannalagen och arbetsavtalslagen.

Uppgifter om arbetstagarens arbetsskicklighet, flit och uppträdande framgår däremot inte av ovan nämnda handlingar. Även om många slags uppgifter som behövs för skötseln av ett tjänsteförhållande samlas in hos tjänsteinnehavaren medan tjänsteförhållandet pågår förutsätter ett tillförlitligt intyg över tjänsteinnehavarens arbetsskicklighet, flit och uppförande i allmänhet att den som upprättat intyget och den aktuella tjänsteinnehavaren

personligen umgåtts under tjänsteförhållandet. Därför föreslås att den tid inom vilken arbetsgivaren är skyldig att ge tjänsteinnehavaren ett intyg över hans arbetsskicklighet, flit och uppförande är fem år. Tiden motsvarar tidsfristen i arbetsavtalslagen. I statstjänstemannalagen görs däremot ingen skillnad i fråga om de uppgifter som behövs för vitsordssatsen.

Det är även på grund av datasekretessprinciperna i personuppgiftslagen (523/1999) motiverat att förkorta skyldigheten att bevara de uppgifter som samlats in om en tjänsteinnehavare under tjänsteförhållandet. Enligt datasekretessprinciperna kan arbetsgivaren samla in endast sådana uppgifter som behövs för skötseln av anställningsfrågor och uppgifterna får uppbewaras endast under den tid som är nödvändig med beaktande av syftet med uppgifterna. Den femåriga tidsperiod som ett arbetsintyg över tjänsteinnehavarens arbetsskicklighet, flit och uppförande kan krävas är även i linje med 12 § personuppgiftslagen. Enligt den skall behovet att uppbewara de känsliga uppgifter som tillåts i paragrafens bedömas minst vart femte år. Känsliga uppgifter om tjänsteinnehavaren skall omedelbart utplånas ur registret så snart den grund som anges i nämnda paragraf för behandlingen inte längre finns.

I 3 mom. bestäms om tjänsteinnehavarens rätt att få arbetsintyg ännu 10 år efter att tjänsteförhållandet upphört. Motsvarande bestämmelse ingår i arbetsavtalslagen och en bestämmelse om saken ingår även i 67 § statstjänstemannalagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen är arbetsgivaren skyldig att ge arbetsintyg 10 år efter det att tjänsteförhållandet upphört endast om det inte orsakar arbetsgivaren oskäligen svårigheter. Tjänsteinnehavaren har då rätt att få intyg endast över tjänsteförhållandets längd och uppgifternas art. Om tjänsteinnehavaren efter 10 år från det tjänsteförhållandet upphörde begär ett nytt arbetsintyg av arbetsgivaren i stället för ett arbetsintyg som förkommit eller förstörts, är arbetsgivaren skyldig att ge ett nytt intyg endast om det inte orsakar honom oskäligen svårigheter. Om arbetsgivaren har en kopia eller en uppteckning av det ursprungliga arbetsintyget, kan ett nytt intyg ges utan problem. Om det inte finns någon kopia eller

uppteckning av det ursprungliga arbetsintyget, eller om arbetsgivaren efter 10 år från det att tjänsteförhållandet upphörde har förstört även de andra uppgifterna om tjänsteförhållandet, är det inte nödvändigtvis längre möjligt att skriva ett nytt intyg.

12 kap **Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser**

59 §. *Ikraftträdande.* Lagen avses träda i kraft inom sex månader efter att den har antagits och blivit stadfäst. Genom detta vill man reservera tid för den nya lagens ikraftträdande, om man i kommunorganisationerna behöver tid för de ändringar som de nu föreslagna lagarna för med sig. Sex månader bedöms räcka i detta avseende.

Lagen avses träda i kraft samtidigt som lagen om ändring av kommunallagen.

Om sådana saker som för närvarande regleras i anställningstrygghetslagen bestäms i den lag om kommunala tjänsteinnehavare som nu föreslås. Sålunda föreslås att anställningstrygghetslagen jämte ändringar upphävs genom denna lag.

60 §. *Övergångsbestämmelse.* I paragrafen föreslås en bestämmelse om att bestämmelserna i lagen skall tillämpas på ärenden som blivit anhängiga innan lagen träder i kraft, eftersom lagen innehåller bestämmelser som avviker från gällande lagstiftning och andra bestämmelser. Dessa är t.ex. 25 § som gäller överlåtelse av rörelse, 35 § som gäller uppsägningsgrunder som beror på tjänsteinnehavaren, 45 § som gäller ersättning för inkomstbortfall, 50 § som gäller ändringssökande och 51 § som gäller undersökning av uppsägningsgrunder. Eftersom dessa bestämmelser till vissa delar avviker från nuvarande reglering, är det motiverat att de bestämmelser som varit i kraft före lagens ikraftträdande fortfarande tillämpas i de ärenden som har blivit anhängiga innan lagen trädde i kraft.

1.2. **Lag om ändring av kommunallagen**

44 §. *Kommunens anställda.* Den föreslagna paragrafen avses som en allmän bestämmelse som gäller kommunens anställda och styr användningen av tjänsteförhållande och

inrättandet av tjänster.

I 1 mom. föreslås en bestämmelse om vilka slag av anställningsförhållande som skall användas. Bestämmelsen motsvarar första satsen i 44 § 1 mom. i gällande kommunallag. I fråga om den materiella regleringen hänvisas till specialregleringen av det aktuella slaget av anställningsförhållande.

Enligt 44 § 1 mom. i gällande kommunallag inrättas tjänst för myndighetsuppgifter. Enligt motiveringen till regeringens proposition strävar man genom definitionen till att kommunens anställda skall ha tjänstemannaansvar i sådana uppgifter som är myndighetsuppgifter och i vilka alltså utövas offentlig makt. Enligt motiveringen utför de kommunalt anställda som deltar i beslutsfattande, beredning av ärenden eller på annat sätt utövar offentlig makt dessa uppgifter under tjänstemannaansvar. Enligt motiveringen är det inte på sin plats att inrätta tjänster för andra uppgifter utan för dem anställs personer i arbetsförhållande.

I praktiken har den nuvarande formuleringen av kommunallagen inte fungerat tillräckligt med hänsyn till sin styrande verkan, utan tjänster har inrättats även för andra än myndighetsuppgifter, dvs. för sådana i vilka offentlig makt inte utövas. Dessutom har det redan av gammalt i kommunerna funnits tjänsteförhållanden även i sådana uppgifter där offentlig makt inte utövas. Genom formuleringen av det föreslagna 2 mom. strävar man efter att i lagen tydligare föra fram för vilka slags uppgifter en tjänst kan inrättas, och sålunda styra användningen av tjänsteförhållande.

Enligt 2 mom. sköts en sådan uppgift i vilken utövas offentlig makt i tjänsteförhållande. I förslaget har man stannat för att definiera användningsområdet för en tjänst och ett tjänsteförhållande utifrån utövandet av offentlig makt med beaktande av utgångspunkterna för tjänstemannaförvaltningsprincipen. Avsikten är inte att ändra användningsområdet för tjänsteförhållande från vad det enligt gällande kommunallag bör vara. Användningen av begreppet utövande av offentlig makt är också motiverad i det avseendet att begreppet godkänts i lagstiftningen och att ett visst innehåll har etablerats för det även om det inte kan definieras så absolut exakt.

Offentlig makt utövas för det första i uppgifter i vilka den som utför uppgiften med stöd av sin lagstadgade behörighet ensidigt kan besluta om en annans fördel, rätt eller skyldighet. Det är fråga om detta t.ex. när en socialarbetare fattar beslut om beviljande av utkomststöd för en enskild person eller vid en läroanstalt när det gäller antagandet av elever, disciplin, elevbedömning och godkännande av examina. I sådan hälso- och sjukvård som kommunen ordnar är det fråga om skötsel av en offentlig uppgift, men vid normal vård av patienter utövas inte offentlig makt. Dock kan det t.ex. i läkares uppgifter ingå beslutsfattande som gäller en patient (t.ex. tvångsvård) eller sådant förvaltningsorganisationsbeslutsfattande som skall anses vara utövande av offentlig makt.

Offentlig makt utövas även i uppgifter i vilka den som utför en uppgift med stöd av sin lagstadgade behörighet ensidigt kan utfärda ett förordnande som är förpliktande för en annan eller på annat sätt i praktiken ingripa i en annans fördel eller rätt. Det är fråga om detta t.ex. när en person har rätt att utfärda föreskrifter som gäller individer eller samfund (förbud och befallningar) eller rätt att få tillträde till utrymmen som omfattas av hemfriden eller vidta åtgärder som riktar sig till en annans egendom för att undvika andra större skador. Sådana uppgifter ingår t.ex. i övervaknings- och räddningsuppgifter.

Utövandet av offentlig makt kan även ingå i en uppgift till vilken hör föredragning i den kommunala beslutsprocessen. Föredraganden är ansvarig för vad som har beslutats på hans föredragning, om han inte har reserverat sig i beslutet. Om det ärende som är föremål för beslutet är sådant att det i beslutsfattandet är fråga om utövande av offentlig makt, anses även föredragande utöva offentlig makt.

Enligt 16 § kommunallagen utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige som valts av invånarna. Fullmäktige kan dock i en instruktion delegera sin behörighet till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare. När en person utövar kommunens delegerade beslutanderätt utövar han offentlig makt. Liksom också 16 § kommunallagen visar, kan endast en person i tjänsteförhållande bland kommunens anställda utöva delegerad behörighet.

Utövandet av offentlig makt kan granskas även med hänsyn till den helhet som de aktuella myndighetsuppgifterna utgör, varvid t.ex. beredningsåtgärder kan vara att utöva offentlig makt som en del av uppgifternas helhet. Beroende på den helhet som uppgifterna bildar kan olika uppgifter för att bereda ett förvaltningsbeslut ibland inbegripa utövande av offentlig makt, om beredningsuppgiften avsevärt påverkar beslutsfattandet. Detta kan t.ex. vara en kontroll på vars resultat beslutet bygger, dvs. som i praktiken bestämmer beslutets innehåll. Däremot utgör olika biträdande och tekniska beredningsuppgifter som vanligen hör till beredningskedet inte utövande av offentlig makt.

Även om en persons uppgifter endast till en liten del handlar om att utöva offentlig makt, skall personen stå i tjänsteförhållande till kommunen.

Utövande av offentlig makt ingår inte i sådana uppgifter i vilka individens lagstadgade (normerade) rätt förverkligas utan att överklagbara beslut fattas eller att lagbaserade bestämmelser om individens rättsställning eller frihet utfärdas. Sådana uppgifter som ansluter sig till produktionen av tjänster och främst kan karaktäriseras som verkställande sköts t.ex. i huvudsak av dagsvårds- samt hälso- och sjukvårdspersonal. Inte heller utövandet av sådan beslutanderätt som hör till arbetsgivarens normala arbetsledningsrätt kan anses vara utövande av offentlig makt. Däremot skall t.ex. beslutsfattande som hänför sig till inledande och upphörande av ett tjänsteförhållande, avstängning från tjänsteutövningen och beviljande av tjänstledighet enligt prövning anses vara utövande av offentlig makt.

I den föreslagna 44 § utgår man från att en tjänst i regel inrättas för en uppgift som inbegriper utövande av offentlig makt. En person kan dock under vissa förutsättningar anställas i tjänsteförhållande även om en tjänst inte inrättats för uppgiften, om offentlig makt utövas i uppgiften. För att användningsområdet för tjänsteförhållande skall begränsas förutsätts att det finns en grundad anledning att använda tjänsteförhållande i en sådan situation. En sådan orsak kan t.ex. vara variationer i verksamhetens volym, varför det är motiverat att ordna verksamheten flexibelt och

administrativt enkel, t.ex. för timlärare. I allmänhet blir en sådan användning av tjänsteförhållande aktuell för en viss tid, men t.ex. en timlärare kan också anställas tills vidare förutsatt att behovet är fortgående.

En grundad anledning kan också vara aktuell t.ex. när det är fråga om en uppgift som absolut måste skötas men för vilken man t.ex. på grund av tidtabellen för beslutsfattandet inte ännu har hunnit inrätta en tjänst eller när det är fråga om endast en kort visstidsanställning och det administrativt sett inte är motiverat att inrätta en tjänst för den. I sådana fall har personen i allmänhet anställts som tillfällig tjänsteinnehavare. Tack vare den bestämmelse som nu föreslås kan begreppet tillfällig tjänsteinnehavare sålunda slopas.

I kommunen finns också uppgifter som enligt en uttrycklig bestämmelse i speciallagstiftningen kan skötas endast av en tjänsteinnehavare eller för vilka kommunen bör inrätta en tjänst eller en tjänst som är gemensam med en annan kommun. Genom den bestämmelse som nu föreslås görs inga ingrepp i det slag av anställningsförhållande som används vid skötseln av dessa uppgifter.

44 a, 44 b och 47 §. *Tjänsteutövningsskyldighet. Förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst. Felaktigt förfarande i tjänsteutövning och avstängning från tjänsteutövningen.* Eftersom det föreslås att kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet så centraliserat som möjligt regleras i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och avsikten är att även de frågor som behandlas i nämnda paragrafer skall regleras där, föreslås att 44 a, 44 b och 47 § upphävs.

45 §. *Inrättande och indragning av tjänst.* Paragrafen har helt nytt innehåll. Gällande paragraf gäller tjänstestadgan. I den paragraf som nu föreslås bestäms om inrättande och indragning av en tjänst.

Enligt gällande 45 § meddelas behövliga bestämmelser om villkoren för tjänsteinnehavarnas anställningsförhållande, utöver gällande stadganden och tjänstekollektivavtal, i tjänstestadgan. Enligt 2 mom. meddelas i tjänstestadgan 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 behandlingen av tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löne- och andra förmåner.

Tack vare den lag om kommunala tjänsteinnehavare som nu föreslås behövs inte längre en bestämmelse som i likhet med gällande bestämmelse ger fullmakt att utfärda tjänstestadga. Sådana bestämmelser om kommunala tjänsteinnehavare som en kommun enligt lagen kan utfärda ges i instruktioner, om vilka bestäms i 16 § 1 mom. kommunallagen. Sloandet av fullmaktsbestämmelsen om utfärdandet av tjänstestadga innebär att sedan denna lag trätt i kraft godkänns inte längre några nya tjänstestadgor i kommunen och gällande tjänstestadgor upphör att gälla inom den övergångstid som föreslås i övergångsbestämmelsen.

Till 1 mom. föreslås bli överfört bestämmelsen i 44 § 2 mom. i gällande kommunallag om inrättande och indragning av tjänster. Enligt det fattar fullmäktige eller något annat kommunalt organ som anges i en instruktion beslut om inrättande och indragning av tjänster.

Paragrafens 2 mom. gäller indragning av en tjänst i en situation där de uppgifter som hör till tjänsten inte inbegriper utövande av offentlig makt och tjänsten inte längre innehas av en tjänsteinnehavare. Bestämmelsen hänför sig till 44 § 2 mom. i förslaget, vars syfte är att begränsa användningen av tjänsteförhållande till sådana uppgifter där offentlig makt utövas. Utgångspunkten för bestämmelsen är att en tjänst skall inrättas för uppgifter där offentlig makt utövas. Eftersom det i kommuner och samkommuner finns tjänster även i sådana uppgifter i vilka inte utövas offentlig makt förslås i syfte att förverkliga ovan nämnda mål att när en tjänst där offentlig makt inte längre utövas blir ledig dras den in. Syftet är att man i takt med att tjänster där offentlig makt inte utövas blir lediga övergår till att använda arbetsavtalsförhållande vid skötseln av uppgiften – om den fortgår. Bestämmelsen har också en beröringspunkt med 46 § i förslaget, i vilken bestäms om ombildandet av ett tjänsteförhållande till ett arbetsförhållande.

46 §. *Ombildande av tjänsteförhållande till arbetsförhållande.* Paragrafen har ett helt

nytt innehåll. I gällande paragraf bestäms om utlänningars behörighet för kommunal anställning. Den paragraf som nu föreslås gäller ombildandet av ett tjänsteförhållande till arbetsförhållande.

Enligt 125 § grundlagen kan det genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Medborgarskapskravet finns alltså inte om inte en uttrycklig bestämmelse om det ingår i lag. För personer som anställs i en kommun har inte införts krav på medborgarskap utan det är tvärtom enligt gällande 46 § kommunallagen möjligt att anställa även andra än finska medborgare i en kommun. När kommunallagen stiftades behövdes 46 §, eftersom det i 1976 års kommunallag ingick en begränsning för kommundirektörens och biträdande kommundirektörens medborgarskap. För närvarande och med beaktande av ovan nämnda bestämmelse i grundlagen behövs dock inte 46 § kommunallagen, eftersom även andra än finska medborgare utan någon uttrycklig fullmakt kan anställas av en kommun.

Målet för de ändringar som föreslås i kommunallagen är att begränsa användningen av tjänsteförhållande till sådana uppgifter i vilka utövas offentlig makt. Eftersom tjänsteförhållande alltjämt i kommuner och samkommuner används i sådana uppgifter som enligt gällande lag inte är myndighetsuppgifter och sålunda inte heller inbegriper utövande av offentlig makt, är det nödvändigt att i lagen ta in en bestämmelse enligt vilken målet för användningen av tjänsteförhållande kan uppnås.

Enligt den föreslagna 46 § kan arbetsgivaren genom ett ensidigt beslut besluta att ett tjänsteförhållande skall ombildas till arbetsförhållande under de förutsättningar som nämns i bestämmelsen. Utgångspunkten är att ombildningen från tjänsteförhållande till arbetsförhållande i allmänhet sker genom avtal, dvs. arbetsgivaren och tjänsteinnehavaren ingår ett sådant arbetsavtal som avses i arbetsavtalslagen och kommer överens om villkoren för arbetsförhållandet, när arbetsavtalet inleds och övriga frågor som hör till arbetsavtal. Då skall 46 § inte tillämpas.

Om något avtal av den ena eller andra orsaken inte kan ingås, kan ett tjänsteförhållan-

de enligt 46 § genom ett ensidigt beslut ombildas till ett arbetsförhållande. Ett ensidigt beslut förutsätter att de uppgifter som hör till den aktuella tjänsten eller det aktuella tjänsteförhållandet inte inbegriper eller inte kan inbegripa utövande av offentlig makt. När arbetsgivaren fattar ett beslut skall han reda ut denna omständighet. Dessutom skall arbetsgivaren innan han fattar beslut erbjuda tjänsteinnehavaren en uppgift i arbetsförhållande med minst samma anställningsvillkor som för tjänsteförhållandet samt ge tjänsteinnehavaren en sådan skriftlig utredning som avses i 2 kap. 4 § arbetsavtalslagen över de centrala villkoren i arbetet. De tidigare anställningsvillkor som avses i bestämmelsen inbegriper inte sådana förmåner som följer av själva tjänsteförhållandet, t.ex. kontinuitetsprincipen. I ett beslut om ombildningen av ett tjänsteförhållande bör även ingå en utredning över ovan nämnda omständigheter.

En tjänsteinnehavare kan genom rättelseyrkande och kommunalbesvär söka ändring i ett sådant beslut av arbetsgivaren som avses i bestämmelsen. Ändringssökandet kan gälla alla de omständigheter som enligt bestämmelsen utgör förutsättningar för ombildandet till arbetsförhållande. Enligt bestämmelsen ombildas ett tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande när beslutet har vunnit laga kraft. Detta innebär att om besvär som anförs över beslutet förkastas, uppkommer arbetsavtalsförhållandet först när domstolens avgörande vunnit laga kraft.

Bestämmelsen behövs i syfte att trygga individens rättsliga ställning. Om ett avtal inte uppstår, kan enbart samtycke i extremfall leda till uppsägning. När en persons anställningsförhållande fortgår och de anknytande tidigare rättigheterna, t.ex. lönen, på det sätt som avses i bestämmelsen är tryggad, kränker förslaget inte tjänsteinnehavarens rättskydd eller försämrar hans anställningsvillkor. Eftersom det i kommunerna för närvarande finns personer som utför samma arbete i samma uppgifter men i olika slag av anställningsförhållande, skulle preciseringen av regleringen av användningsområdet för tjänsteförhållande och ombildandet av tjänsteförhållande till arbetsförhållande när uppgifterna inte inbegriper utövande av offentlig makt även förenhetliga den rättsliga ställningen för

personer som utför samma arbete och sålunda främja uppnåendet av jämställdhetsprincipen.

När ett tjänsteförhållande genom ett laga kraft vunnit beslut ombildats till arbetsförhållande, skall kommunen eller samkommunen dra in tjänsten i enlighet med 45 § 2 mom.

48 och 49 §. *Samarbetsförfarande. Tjänste- och arbetskollektivavtal samt pensionskydd.* Liksom ovan konstaterats är avsikten att i kommunallagen lämna endast en allmän bestämmelse om personalen, och tjänsteinnehavarens rättsliga ställning regleras så centraliserat som möjligt i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Sålunda föreslås att 48 och 49 § kommunallagen upphävs.

Om kommunala tjänstekollektivavtal bestäms i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och om kommunala arbetskollektivavtal bestäms i lagen om kommunala arbetskollektivavtal. I gällande kommunallag finns en allmän laghänvisning till nämnda lagstiftning. Fastställandet av kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagares anställningsvillkor genom tjänste- och arbetskollektivavtal ordnas med stöd av de aktuella lagarna även utan någon uttrycklig hänvisning. Avsikten är inte att ändra detta system. Nämnda laghänvisning har inte längre ansetts vara nödvändig och föreslås därför inte i lagen om tjänsteinnehavare. Om förhållandet mellan lagen om kommunala tjänsteinnehavare och tjänstekollektivavtal bestäms i 1 §.

Enligt en ändring som 1993 gjordes i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (436/1993) kan ett allmänt förpliktande avtal ingås om det samarbetsförfarande som skall iaktas vid skötseln av personalfrågor. Lagen om kommunala tjänsteinnehavare förhandlingsrätt (389/1944) tillämpas endast om inget allmänt avtal eller lokalt samarbetsavtal är i kraft. Ett allmänt avtal om samarbete trädde i kraft vid ingången av september 1993. Bestämmelsen i 48 § i gällande kommunallag ingriper inte i sak i innehållet eller formerna i samarbetsförfarandet. Eftersom en bestämmelse om samarbete redan ingår i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal, är det inte nödvändigt att ta in en sådan i lagen om tjänsteinnehavare.

Pensionskyddet för kommunala tjänstein-

nehavare grundar sig på lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare. I 49 § i gällande kommunallag finns endast en allmän hänvisning i fråga om pensionsskydd. Pensionsskyddet för tjänsteinnehavare fastställs med stöd av den aktuella lagstiftningen även utan en uttrycklig hänvisning. Som bäst pågår även en lagstiftningsreform som gäller lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare. Sålunda har det inte heller ansetts vara befogat att föreslå någon laghänvisning som gäller pensionsskydd i lagen om tjänsteinnehavare.

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser. Lagen avses träda i kraft samtidigt som lagen om kommunala tjänsteinnehavare. I fråga om motiveringen hänvisas till vad som sägs i motiveringen till 59 § som gäller ikraftträdandet av den lag som föreslås om kommunala tjänsteinnehavare och i avsnittet nedan som gäller ikraftträdande.

I det föreslagna 2 mom. ingår en övergångsbestämmelse för kommunala tjänstestador. Den ovan föreslagna ändringen av 45 § kommunallagen innebär att det sedan denna lag trätt i kraft inte längre på samma sätt som nu finns någon fullmakt att utfärda tjänstestador och att nya tjänstestador sålunda inte längre kan utfärdas i kommunen och att gällande tjänstestador upphör att gälla. Sådana bestämmelser om kommunala tjänsteinnehavare som en kommun enligt lag kan utfärda, utfärdas med stöd av 16 § 1 mom. kommunallagen i instruktioner.

Eftersom kommuner och samkommuner skall reserveras tillräckligt med tid för att ta in eventuella bestämmelser om tjänsteinnehavare i instruktioner, föreslås en övergångsbestämmelse. Enligt den skall en tjänstestadga som när denna lag träder i kraft gäller i kommunen iakttas högst ett år efter denna lags ikraftträdande, om inte en bestämmelse i tjänstestadgan gäller en sak som skall regleras i lag eller om den inte strider mot denna lag eller lagen om kommunala tjänsteinnehavare. En övergångstid på högst ett år bedöms räcka i detta avseende.

Formuleringen av bestämmelsen innebär att sådana bestämmelser i tjänstestadgan som skall regleras genom lag inte skall iakttas. Enligt 80 § grundlagen skall genom lag dock

bestämmas om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall inte heller sådana bestämmelser i tjänstestadgan som strider mot kommunallagen eller lagen om kommunala tjänsteinnehavare iakttas. Formuleringen av bestämmelsen innebär givetvis även att en sådan bestämmelse i tjänstestadgan, om vilken bör bestämmas genom lag, men om vilken inte tagits in någon bestämmelse i lagstiftningen om tjänsteinnehavare inte kan tillämpas. Sålunda skall t.ex. bestämmelser enligt mallen för tjänstestadga om tjänsteinnehavarens boningsort, tjänstebostad och annan obligatorisk naturaprestation, tilläggs-, övertids-, söndags-, kvälls och nattarbete samt beredskapskyldigheten inte iakttas.

Det är främst nödvändiga bestämmelser om beslutande myndighet och hur behandlingen av ärenden i praktiken skall genomföras som kan tas in i en instruktion och som när de ingår i tjänstestadgan kan iakttas under övergångsperioden.

2. Ikraftträdande

Lagen om kommunala tjänsteinnehavare och lagen om ändringen av kommunallagen avses träda i kraft samtidigt.

Lagarna avses träda i kraft inom sex månader efter att de har antagits och blivit stadfästa. Genom detta vill man bereda tid för den nya lagens ikraftträdande, om det i kommunorganisationerna behövs förberedelsetid för de ändringar som föranleds av de lagar som nu föreslås. Det bedöms att en övergångsperiod på sex månader räcker i detta avseende.

3. Lagstiftningsordning

De lagförslag som ingår i regeringens proposition har beröringspunkter med kravet i grundlagen att det genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, begränsningarna av överföringen av lagstiftningsmakten, grunderna för det kommunala självstyret samt vissa bestämmelser om grundläggande rättigheter.

Mot bakgrunden av regeringens proposition finns det ett behov att ordna kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning i lagstiftningen på ett sätt som är ändamålsenligt med hänsyn till 80 § grundlagen. Det föreslås att regleringen för kommunala tjänsteinnehavare, främst den som finns i anställningstrygghetslagen och kommunallagen, samlas ihop i lagen om kommunala tjänsteinnehavare samt att den behövliga regleringen gällande tjänsteinnehavare som för närvarande ingår i kommunala tjänstestadgor lyfts till lagnivå. Regleringen täcker "livscykeln" för en tjänsteinnehavares rättsliga ställning med början från det offentliga ansökningsförfarandet och anställning i tjänsteförhållande, arbetsgivarens och tjänsteinnehavarens skyldigheter samt sådana förändringar i ställningen som sker under ett tjänsteförhållande ända tills tjänsteförhållandet upphör. Tjänstestadgor skall inte längre utfärdas utan bestämmelser som kommunen anser vara nödvändiga ges framdeles i instruktioner. Sådana bestämmelser är främst bestämmelser om beslutande myndighet och organ samt om det praktiska förfarandet vid behandlingen av ärenden.

I anslutning till ovanstående har propositionen betydelse även med hänsyn till grunderna för kommunalt självstyre enligt 121 § grundlagen. Eftersom det redan enligt grundlagen skall bestämmas om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter i lag samt om andra saker som enligt grundlagen hör till området för lag, och det kommunala självstyret inte har ansetts utgöra någon grund att tolka kravet i 80 § 1 mom. grundlagen liberalt och tjänstestadgorna endast anses kunna komplettera lagen, begränsar propositionen i praktiken inte kommunernas beslutanderätt jämfört med nuläget.

Paragraf 19 § i lagförslaget gäller tjänsteinnehavarens skyldighet att under ett tjänsteförhållande lämna nödvändiga upplysningar om sin hälsa samt att delta i kontroller och undersökningar som utförs för att konstatera hälsotillståndet. Den föreslagna paragrafen hänför sig till individens tryggade personliga frihet och integritet enligt 7 § grundlagen samt bestämmelserna i 10 § grundlagen om skydd för privatlivet. Avsikten i den föreslagna paragrafen har varit att beakta grund-

lagsutskottets anmärkningar i samband med behandlingen av regeringens proposition med förslag till företagshälsovårdslag (GrUU 39/2001 rd) om kravet på nödvändighetskriteriet samt om hänvisningen till bestämmelsen om patientens självbestämmanderätt.

Den föreslagna 24 § gäller förflyttningen av en tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande. Det skall med stöd av bestämmelsen i princip vara möjligt att förflytta en tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande på annan ort. Den föreslagna paragrafen har en beröringspunkt med 9 § 1 mom. grundlagen, enligt vilket finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Grundlagsutskottet har t.ex. i sina utlåtanden om tjänstemän inom utrikesförvaltningen och försvarsförvaltningen (GrUU 15/1999 rd och 40/1998 rd) fäst avseende vid om skyldigheten att övergå i en tjänst eller en uppgift i praktiken begränsar tjänstemannens frihet att välja bostadsort. I ovan nämnda utlåtanden har grundlagsutskottet lagt särskild vikt vid att uppgifterna inom utrikesförvaltningen och försvarsmakten har särdrag som motiverar en mera långtgående reglering av tjänstemännens skyldigheter än normalt. Kommunala tjänsteinnehavares skyldighet att övergå i ett annat tjänsteförhållande kan inte motiveras på motsvarande sätt. Den föreslagna 24 § innebär inte att tjänsteinnehavaren förutsätts vara bosatt på orten. Beröringspunkten med nämnda grundlagsbestämmelse skall dock beaktas vid beslut om förflyttning.

I 25 och 39 § som gäller kommunala tjänsteinnehavare bestäms om överföringen av rättigheter och skyldigheter som föranleds av tjänsteförhållanden från en arbetsgivare till en annan i samband med överlåtelsen av en funktionell del i en kommun eller samkommun. Överlåtelsen av en funktionell del motsvarar överlåtelse av rörelse enligt arbetsavtalslagen. Bestämmelserna om överlåtelse av rörelse definierar inte när och på vilka grunder en verksamhet skall överföras. Förutsättningarna för överföringen av verksamheten fastställs särskilt enligt annan lagstiftning. De föreslagna bestämmelserna inverkar sålunda inte på i vilka situationer och på vilka grunder offentliga förvaltningsuppgifter enligt

124 § grundlagen kan anförtros andra än myndigheter. Med andra ord kan en sådan överlåtelse av en funktionell del som avses i de föreslagna 25 och 39 § göras till en annan än en myndighet endast när det enligt 124 § grundlagen är möjligt. Bestämmelserna påverkar inte heller hur kommunen kan ges nya uppgifter eller fråntas dem, vilket regleras i 121 § grundlagen och 2 § kommunallagen.

Enligt 46 § i lagförslaget gällande en ändring av kommunallagen som ingår i propositionen kan en arbetsgivare, om de förutsättningar som nämns i bestämmelsen uppfylls, besluta att ett sådant tjänsteförhållande vars uppgifter inte inbegriper utövande av offentlig makt ombildas till arbetsavtalsförhållande sedan beslutet vunnit laga kraft. Utgångspunkten för propositionen är att ombildandet sker genom ett avtal mellan arbetsgivaren och personen i fråga, varvid 46 § inte tillämpas. Om 46 § skall tillämpas, har tryggheten av personens ställning beaktats i bestämmelsen så att arbetsgivaren skall erbjuda en uppgift i arbetsavtal under minst samma anställningsvillkor som för ett tjänsteförhållande och lämna en skriftlig utredning enligt arbetsavtalslagen över de centrala villkoren i arbetet. Tjänsteinnehavarens ställning tryggas dessutom av att tjänsteinnehavaren i enlighet med kommunallagen kan söka ändring i ett sådant beslut av arbetsgivaren som avses i paragrafen. Ändringssökandet kan gälla alla de omständigheter som enligt bestämmelsen utgör grunden för ombildningen till arbetsförhållande. Ett tjänsteförhållande ombildas till arbetsförhållande först när beslutet vunnit laga kraft. Det är motiverat att i anslutning till tjänsteförhållande hålla kvar förmåner som föranleds av själva tjänsteförhållandet, t.ex. kontinuitetsprincipen, som bestämts för

att trygga oberoende och självständighet för den som utövar offentlig makt.

Den föreslagna 46 § kommunallagen innebär formellt ett ingrepp i avtalsfriheten i den meningen att ett arbetsavtalsförhållande i de situationer som avses i paragrafen inte uppstår genom avtal utan genom arbetsgivarens ensidiga beslut. Bestämmelsen behövs för att trygga individens rättsliga ställning. Om ett avtal inte uppstår kan enbart samtycke i extremfall leda till uppsägning. Eftersom fortsättningen på en persons anställningsförhållande och de tidigare rättigheterna i anslutning därtill, t.ex. lönen, har tryggats på det sätt som beskrivs i bestämmelsen, kränker förslaget inte tjänsteinnehavarens rättsskydd eller försämrar anställningsvillkoren. Eftersom det i kommunerna för närvarande finns personer som utför samma arbete i samma uppgifter men i olika slag av anställningsförhållanden, förenhetligar även preciseringen av regleringen av användningsområdet för ett tjänsteförhållande och ombildandet av ett tjänsteförhållande till arbetsförhållande om uppgifterna inte inbegriper utövande av offentlig makt den rättsliga ställningen för personer som utför samma arbete och främjar sålunda uppnåendet av jämlikhetsprincipen.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Eftersom lagförslagen gäller centrala tjänstemannarättsliga frågor och frågor som gäller individens rättsliga ställning, anser regeringen det vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande begärs om förslaget.

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

1.

Lag**om kommunala tjänsteinnehavare**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på kommunala tjänsteinnehavare, om inte något annat bestäms i någon annan lag eller avtalas med stöd av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/70).

Vad som i denna lag bestäms om kommuner gäller också samkommuner.

2 §

Tjänsteinnehavare

I denna lag avses med tjänsteinnehavare en person som står i tjänsteförhållande till kommunen. Med tjänsteförhållande avses ett offentligrättsligt anställningsförhållande där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren utför arbetet. En person anställs i tjänsteförhållande i de fall som avses i 44 § 2 mom. kommunallagen.

2 kap.

Tjänsteförhållandets början

3 §

Tjänsteförhållandets längd

En tjänsteinnehavare anställs i tjänsteförhållande tills vidare eller för viss tid.

En tjänsteinnehavare kan anställas för viss tid endast på tjänsteinnehavarens egen begäran eller om det bestäms särskilt om anställning för viss tid eller uppgiftens art, ett vikariat, ordnande av skötseln av de uppgifter som hör till ett vakant tjänsteförhållande eller någon annan jämförbar omständighet som ansluter sig till kommunens verksamhet och förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid så kräver.

En tjänsteinnehavare som har anställts för viss tid utan någon sådan grund som anges i 2 mom. eller som utan giltigt skäl upprepade gånger i följd har anställts för viss tid har när tjänsteförhållandet avslutas rätt att få en ersättning som motsvarar lön för minst sex och högst 24 månader. Yrkande på ersättning skall framföras inom sex månader från det att tjänsteförhållandet avslutades.

4 §

Offentligt ansökningsförfarande

Anställning i tjänsteförhållande förutsätter offentligt ansökningsförfarande, om inte något annat bestäms nedan. Ansökningstiden är minst 14 kalenderdagar från det att ett meddelande har offentliggjorts på det sätt som anges i 64 § kommunallagen.

Den myndighet som beslutar om anställning i tjänsteförhållande kan av grundad anledning besluta om förlängning av ansökningstiden, om ett nytt ansökningsförfarande

eller om att lämna tjänsteförhållandet obesatt. I ett meddelande om ett nytt ansökningsförfarande skall nämnas om de tidigare ansökningarna blir beaktade.

Anställning i ett tjänsteförhållande kan med avvikelse från 1 mom. ske utan ansökningsförfarande, när det är fråga om anställning av vikarie eller anställning för viss tid i ett vakant tjänsteförhållande, anställning av en tjänsteinnehavare som sagts upp av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker i ett annat tjänsteförhållande, ett sådant tillhandahållande av tjänsteförhållande som avses i 22 § för en deltidsanställd tjänsteinnehavare, sådan förflyttning av tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande som avses i 24 § eller i någon annan lag, anställning av en person som är anställd hos en annan arbetsgivare i ett tjänsteförhållande i samband med överföring av verksamhet med stöd av lag eller avtal eller någon annan jämförbar grund som fastställs i en instruktion.

5 §

Anställning i tjänsteförhållande

I ett tjänsteförhållande som har varit ledigförklarat kan anställas endast en person som skriftligen har sökt det före ansökningstidens utgång och härvid uppfyller behörighetsvillkoren. Till ansökan skall fogas en utredning över sökandens behörighet. Till tjänsten som kommundirektör och i enlighet med fullmäktiges beslut även till ett annat tjänsteförhållande kan även antas en person som inte har sökt tjänsten förutsatt att hans eller hennes behörighet har utretts och han eller hon samtycker därtill.

6 §

Behörighetsvillkor

Om allmänna grunder för anställning i tjänsteförhållande bestäms i grundlagen. Den som anställs i ett tjänsteförhållande skall dessutom ha särskilt föreskriven eller av kommunen bestämd särskild behörighet.

En person kan anställas i tjänsteförhållande för viss tid oberoende av de särskilda behörighetsvillkoren, om därom föreskrivs sär-

skilt eller kommunen av särskilda skäl beslutar något annat i enskilda fall.

Endast personer som fyllt 18 år kan anställas i tjänsteförhållande.

7 §

Utredning om hälsotillstånd

Förutsättningen för anställning i tjänsteförhållande är att den person som antas lämnar upplysningar om sina förutsättningar att sköta uppgiften med hänsyn till hälsan till den myndighet som beslutar om anställningen samt dessutom vid behov deltar i kontroller och undersökningar som utförs i syfte att utreda saken. För nödvändiga kostnader som orsakas av kontroller och undersökningar som förordnats av arbetsgivaren svarar arbetsgivaren.

Den myndighet som beslutar om anställning kan av grundad anledning besluta att en sådan utredning som avses i 1 mom. inte krävs.

Om inga uppgifter om förutsättningarna med hänsyn till hälsan är tillgängliga när en person anställs i ett tjänsteförhållande, skall anställningen vara villkorlig. En villkorligt anställd tjänsteinnehavare skall lämna upplysningarna inom en skälig tidsfrist efter delgåendet av beslutet om anställning. Tidsfristen ställs av den myndighet som beslutar om anställning. Om upplysningarna inte lämnas inom utsatt tid eller den myndighet som beslutar om anställning med anledning av upplysningarna inte anser att den kan fastställa en villkorlig anställning, konstaterar myndigheten genom sitt beslut att anställningen förfallit. I annat fall kan den myndighet som beslutar om anställning eller en lägre verkställande myndighet besluta om fastställandet av anställningen.

8 §

Prövotid

Vid anställning i tjänsteförhållande kan det bestämmas att en prövotid på högst sex månader inleds när tjänsteutövningen påbörjas. I tjänsteförhållanden för viss tid som varar mindre än ett år kan prövotiden utgöra högst hälften av tjänsteförhållandets längd.

Om en tjänsteinnehavare i anställning hos en och samma arbetsgivare förflyttas från ett tjänsteförhållande till ett annat, kan arbetsgivaren bestämma att en provotid skall iakttas i det nya tjänsteförhållandet, om det sker en avsevärd förändring i tjänsteinnehavarens uppgifter eller ställning.

Under provotiden kan vardera parten upplösa tjänsteförhållandet med omedelbar verkan. Tjänsteförhållandet får inte upplösas på de grunder som avses i 12 § eller i övrigt på osakliga grunder med hänsyn till provotidens syfte.

9 §

Tjänsteförordnande

En tjänsteinnehavare skall utan dröjsmål och om möjligt innan tjänsteutövningen inleds ges ett utdrag ur protokollet över att han eller hon anställts i tjänsteförhållande eller ett annat skriftligt tjänsteförordnande, varav framgår åtminstone tjänstebeteckningen, tjänsteförhållandets längd, grunden för ett tjänsteförhållande för viss tid, eventuell provotid, begynnelsestidpunkten för tjänsteutövningen, huvudsakliga uppgifter eller grunden för fastställandet av dem och grunderna för avlöningen.

10 §

Tidpunkten då ett tjänsteförhållande uppkommer samt tjänsteinnehavarens rättigheter och skyldigheter inträder

Ett tjänsteförhållande uppkommer då ett beslut om anställning i tjänsteförhållande fattas.

Tjänsteinnehavarens rättigheter och skyldigheter inträder den dag tjänsteutövningen inleds, om inte något annat bestäms eller föreskrivs i denna lag eller någon annanstans om en tidigare begynnelsestidpunkt.

Om en tjänsteinnehavare anställs i ett annat tjänsteförhållande hos en och samma arbetsgivare, avbryts inte tjänsteinnehavarens anställningsförhållande om han eller hon omedelbart övergår i det andra tjänsteförhållandet.

3 kap.

Arbetsgivarens skyldigheter

11 §

Allmän skyldighet

Arbetsgivaren skall sörja för att tjänsteinnehavaren ges de förmåner och rättigheter som föranleds av tjänsteförhållandet i den form som de hör till honom.

12 §

Diskrimineringsförbud

Arbetsgivaren får inte vid anställning i tjänsteförhållande eller under ett tjänsteförhållande utan godtagbar grund särbehandla sökande eller tjänsteinnehavare på grund av ålder, hälsotillstånd, nationellt eller etniskt ursprung, sexuell läggning, språk, religion, åsikter, familjeförhållanden, fackföreningsverksamhet, politisk verksamhet eller någon annan jämförbar omständighet. Om förbud mot diskriminering på grund av kön bestäms i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986).

I tjänsteförhållanden för viss tid eller på deltid får inte enbart på grund av tjänsteförhållandets eller arbetstidens längd tillämpas oförmånligare anställningsvillkor än i andra tjänsteförhållanden, om det inte är motiverat av sakskalet.

Arbetsgivaren skall även i övrigt behandla tjänsteinnehavarna jämlikt, om det inte med hänsyn till tjänsteinnehavarnas uppgifter och ställning är motiverat att avvika från detta.

13 §

Utvecklande av arbetsgemenskapen och arbetsklimatet

När en uppgift som tjänsteinnehavaren sköter eller arbetsmetoder ändras eller utvecklas skall arbetsgivaren sträva efter att sörja för att tjänsteinnehavaren kan klara av skötseln av sina uppgifter. Arbetsgivaren skall också

sträva efter att främja tjänsteinnehavarens möjligheter att utvecklas i enlighet med sin förmåga. Arbetsgivaren skall sträva efter att främja sina relationer till tjänsteinnehavarna liksom även de inbördes relationerna mellan tjänsteinnehavarna och sina övriga anställda.

14 §

Arbetarskydd

Arbetsgivaren skall sörja för arbetarskyddet i syfte att skydda tjänsteinnehavarna mot olycksfall och hälsorisker enligt vad som bestäms i lagen om skydd i arbete och med stöd av den.

Om en gravid tjänsteinnehavarens arbetsuppgifter eller arbetsförhållanden äventyrar hennes eller fostrets hälsa och riskfaktorn inte kan elimineras i arbetet eller arbetsförhållandena, skall arbetsgivaren sträva efter att för graviditetstiden flytta tjänsteinnehavaren till andra uppgifter som är lämpliga med beaktande av hennes arbetsförmåga och yrkesskicklighet.

15 §

Lön-specifikation

Arbetsgivaren skall i samband med lönebetalningen ge tjänsteinnehavaren en specifikation, av vilken framgår lönens belopp och grunderna för beräkningen av den.

16 §

Mötesrätt

Arbetsgivaren skall tillåta att tjänsteinnehavarna och deras organisationer under pauser och utanför arbetstiden avgiftsfritt använder lämpliga lokaler i arbetsgivarens besittning för behandling av frågor som gäller tjänsteförhållanden och frågor som hör till en fackförenings verksamhetsområde. Utövan- det av mötesrätten får inte orsaka olägenheter för arbetsgivarens verksamhet.

4 kap.

Tjänsteinnehavarens skyldigheter

17 §

Allmänna skyldigheter

Tjänsteinnehavaren skall sköta de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på behörigt sätt, utan dröjsmål och med iakttagande av behöriga bestämmelser och föreskrifter samt arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsföreskrifter.

Tjänsteinnehavaren skall i sin uppgift handla jämlikt och uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgift förutsätter.

Tjänsteinnehavaren får inte fordra, ta emot eller acceptera en ekonomisk eller någon annan förmån, om vilken bestäms i 40 kap. strafflagen.

18 §

Bisyssla och konkurrerande verksamhet

Med bisyssla avses ett tjänsteförhållande, ett arbete och en uppgift av bestående natur, som tjänsteinnehavaren har rätt att avsäga sig, samt yrke, näring och rörelse.

En tjänsteinnehavare får inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan, om inte arbetsgivaren på ansökan beviljar tillstånd därtill. Tillstånd kan beviljas också för viss tid och begränsat. Ett tillstånd kan återkallas om det finns skäl därtill. Tjänsteinnehavaren skall beredas tillfälle att bli hörd innan det återkallas.

Vid prövning av om bisysslotillstånd skall beviljas skall det beaktas att tjänsteinnehavaren inte på grund av bisysslan får bli jävig i sina uppgifter. Bisysslan får inte heller äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna och inte heller annars inverka menligt på en behörig skötsel av uppgifterna. Sådan verksamhet som i egenskap av konkurrerande verksamhet uppenbart skadar arbetsgivaren får inte utövas som bisyssla.

En tjänsteinnehavare får inte medan tjänsteförhållandet varar vidta sådana åtgärder för förberedande av konkurrerande verksamhet som med beaktande av 3 mom. inte kan anses vara godtagbara.

Om annan bisyssla än sådan som avses i 2 mom. skall tjänsteinnehavaren göra anmälan till arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan sedan tjänsteinnehavaren beretts tillfälle att bli hörd på de grunder som anges i 3 mom. förbjuda tjänsteinnehavaren att ta emot eller inneha en sådan bisyssla.

19 §

Lämnande av hälsoupplysningar

Utöver vad som bestäms i företagshälsovårdslagen (1383/2001) är tjänsteinnehavaren för att arbets- och funktionsförmågan skall utredas skyldig att på arbetsgivarens begäran lämna denna upplysningar om sina förutsättningar att sköta en uppgift med hänsyn till hälsan. Tjänsteinnehavaren är även skyldig att på förordnande av arbetsgivaren delta i kontroller och undersökningar som utförs för att hans eller hennes hälsotillstånd skall konstateras, om det är nödvändigt för att utreda förutsättningarna för skötseln av en uppgift. Tjänsteinnehavaren skall innan förordnandet ges beredas tillfälle att bli hörd. Om patientens självbestämmanderätt bestäms i 6 § lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992).

För sådana nödvändiga kostnader som orsakas av ovan i 1 mom. avsedda kontroller och undersökningar som förordnats av arbetsgivaren svarar arbetsgivaren.

20 §

Arbetarskydd

Tjänsteinnehavaren skall sörja för arbetarskyddet så som det enligt lagen om skydd i arbete och bestämmelser som utfärdats med stöd av den är tjänsteinnehavarens skyldighet.

5 kap.

Förändringar i tjänsteförhållandet

21 §

Ombildning av tjänsteförhållande till tjänsteförhållande på deltid

Arbetsgivaren kan sedan han reserverat tjänsteinnehavaren tillfälle att bli hörd ensidigt ombilda ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid på den uppsägningsgrund som avses i 37 § med iakttagande av uppsägningstiden.

22 §

En deltidsanställd tjänsteinnehavares rätt till en annan tjänst

En arbetsgivare som behöver nya tjänsteinnehavare för liknande uppgifter i ett tjänsteförhållande på heltid skall utan hinder av 46 § i första hand erbjuda en tjänsteinnehavare som anställts på deltid tills vidare en möjlighet att övergå till ett sådant tjänsteförhållande, förutsatt att tjänsteinnehavaren på förhand skriftligen har uttryckt önskemål om ett tjänsteförhållande på heltid, att han eller hon uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsteförhållandet och att uppgiften är lämplig för honom eller henne.

23 §

Ändring av tjänsteutövningskyldigheten

Den kommunala myndighet som beslutar om anställning i ett tjänsteförhållande som gäller tills vidare kan sedan den reserverat tjänsteinnehavaren tillfälle att bli hörd besluta att tjänsteinnehavarens tjänsteutövningskyldighet skall ändras, om en omorganisering av verksamheten eller någon annan grundad anledning så förutsätter.

24 §

Förflyttning av en tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande

En tjänsteinnehavare kan förflyttas till ett annat tjänsteförhållande, förutsatt att tjänsteinnehavaren uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsteförhållandet och att det kan anses vara lämpligt för honom eller henne, att tjänsteinnehavarens ställning som anställd tills vidare eller för viss tid inte ändras och 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 eller det finns något annat godtagbart skäl och tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till förflyttningen.

En tjänsteinnehavare kan av grundad anledning för högst ett år flyttas till ett annat tjänsteförhållande hos den egna arbetsgivaren, förutsatt att tjänsteinnehavaren uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsteförhållandet och det kan anses vara lämpligt för honom eller henne och att tjänsteinnehavarens ordinarie lön inte sjunker. Ett förordnande som utfärdats för en tjänsteinnehavare kan när som helst återkallas, varvid tjänsteinnehavaren är skyldig att omedelbart återgå till sitt tidigare tjänsteförhållande med därtill hörande löneförhöjningar. Återkallandet träder i kraft omedelbart.

Tjänsteinnehavaren skall före sådan förflyttning som avses i 1 och 2 mom. eller sådant återkallande som avses i 2 mom. beredas tillfälle att bli hörd.

25 §

Tjänsteinnehavarens ställning vid överlåtelse av rörelse

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

Vid sådan överlåtelse av rörelse som avses i 1 mom. övergår de rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning

av de tjänsteförhållanden som gäller vid tiden för överlåtelsen på rörelsens nya ägare eller innehavare med undantag för rättigheter och skyldigheter som uttryckligen föräns av tjänsteförhållandet och inte är utmärkande för arbetsförhållandet, om överlåtelsen sker till en privaträttslig sammanslutning eller stiftelse. Om överlåtelsen sker till en privaträttslig sammanslutning, övergår tjänsteinnehavarna i arbetsavtalsförhållande hos förvärvaren.

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

Förvärvaren är skyldig att iaktta det tjänstekollektivavtal som varit gällande i överlåtelseögonblicket så som bestäms i 5 § lagen om kollektivavtal (436/1946).

6 kap.

Tjänstledighet

26 §

Tjänstledighet

En tjänsteinnehavare kan på ansökan för viss tid beviljas befrielse från skötseln av tjänsteuppgifterna antingen helt eller delvis.

27 §

Ansökan om och beviljande av tjänstledighet

Tjänstledighet skall sökas skriftligen, om inte något annat bestäms någon annanstans eller föreskrivs i ett tjänstekollektivavtal.

Beviljande av tjänstledighet och tjänstledighetens längd prövas av arbetsgivaren, om inte något annat bestäms någon annanstans eller föreskrivs i ett tjänstekollektivavtal. Om tjänstledighet inte kan beviljas i enlighet med ansökan, skall ansökan förkastas eller tjänstledigheten med tjänsteinnehavarens skriftliga samtycke beviljas på något annat sätt.

Om tjänsteinnehavaren har uteblivit från tjänsteutövningen och inte har beviljats tjänstledighet, antecknas frånvaron i efterhand som tjänstledighet, om arbetsgivaren konstaterar att frånvaron berott på ett oöverstigligt hinder eller något annat giltigt skäl.

28 §

Avbrytande och återkallande av tjänstledighet

Avbrytande eller återkallande av tjänstledighet på tjänsteinnehavarens begäran skall prövas av arbetsgivaren, om inte något annat bestäms i lag eller föreskrivs i ett tjänstekollektivavtal.

En tjänstledighet avbryts för den tid som den tjänstlediga tjänsteinnehavaren med sitt samtycke av grundad anledning förordnas att sköta vissa tjänsteuppgifter.

Om tjänstledigheten används för något annat ändamål än den beviljats för, kan den avbrytas eller återkallas. Innan beslut fattas skall tjänsteinnehavaren ges tillfälle att bli hörd.

29 §

Familjeledigheter

Tjänsteinnehavare har rätt att få tjänstledighet på grund av familjeledigheter enligt vad som bestäms i 4 kap. 1–8 § arbetsavtalslagen (55/2001).

7 kap.

Permittering

30 §

Permittering

Arbetsgivaren har rätt att permittera en tjänsteinnehavare så att tjänsteutövningen och lönebetalningen avbryts tills vidare eller för en viss tid antingen helt eller delvis medan tjänsteförhållandet i övrigt består, om arbetsgivaren har en grund enligt 37 § att säga upp tjänsteförhållandet. Permitteringen hind-

rar inte tjänsteinnehavaren från att ta något annat arbete för permitteringstiden.

Tjänsteinnehavaren kan på det sätt som nämns i 1 mom. permitteras för högst 90 dagar, om uppgifterna eller arbetsgivarens förutsättningar att erbjuda arbete tillfälligt har minskat och arbetsgivaren inte skäligen kan ordna andra uppgifter eller någon utbildning som lämpar sig för arbetsgivarens behov. En överenskommelse om en förlängning av ovan avsedda maximitid för permitteringen kan inte träffas genom tjänstekollektivavtal.

Medan ett tjänsteförhållande består kan tjänsteinnehavaren och arbetsgivaren på initiativ av arbetsgivaren träffa en överenskommelse om permittering av tjänsteinnehavaren på det sätt som anges i 1 mom., om det är nödvändigt på grund av arbetsgivarens verksamhet eller ekonomiska situation.

Har en tjänsteinnehavare permitterats tills vidare, skall han eller hon underrättas om att tjänsteutövningen återupptas minst en vecka tidigare, om inte något annat har överenskommit. Om ett beslut om permittering har upphävts till följd av ett rättelseyrkande eller besvär på andra grunder än de som avses i 1 eller 2 mom. och arbetsgivaren genom ett nytt beslut har beslutat om samma permittering och detta beslut har vunnit laga kraft, anses permitteringen ha verkställts enligt det första beslutet, om inte något annat följer av delgivningstiden för det första beslutet eller på grund av att permitteringen återkallas.

31 §

Permitteringsförfarande

Arbetsgivaren skall på basis av till buds stående uppgifter ge tjänsteinnehavaren förhandsinformation om grunderna för permitteringen samt om dess beräknade omfattning, det sätt på vilket den genomförs, begynnelse-tidpunkten och dess längd. Om permitteringen gäller flera tjänsteinnehavare, kan informationen ges förtroendemannen eller tjänsteinnehavarna gemensamt. Informationen skall ges utan dröjsmål efter det att arbetsgivaren fått kännedom om behovet av permittering. Information behöver inte ges, om arbetsgivaren med stöd av ett tjänstekollektivavtal skall ge motsvarande information.

Ett beslut om permittering skall skriftligen delges tjänsteinnehavaren minst 14 dagar innan permitteringen börjar. Permitteringsbeslutet skall ges till tjänsteinnehavaren personligen. Om permitteringsbeslutet inte kan ges personligen, får det skickas per brev med iakttagande av samma tidsgräns. Ett beslut som lämnats per brev anses ha delgivits tjänsteinnehavaren senast den sjunde dagen från det att beslutet postades. I permitteringsbeslutet skall nämnas grunden för permitteringen, begynnelse- och slutpunkten och tidsbestämd permitteringslängd samt, i fråga om permittering tills vidare, permitteringens beräknade längd. Ett permitteringsbeslut skall delges förtroendemannen och, om permitteringen gäller minst tio tjänsteinnehavare, även arbetskraftsmyndigheten.

32 §

Uppsägning av tjänsteförhållande i samband med permittering

En permitterad tjänsteinnehavare är berättigad att utan uppsägningstid säga upp sitt tjänsteförhållande så att det upphör när som helst under permitteringen, dock inte under den sista veckan före permitteringens slut, om han eller hon känner till när permitteringen skall upphöra. Om något annat har avtalats, är avtalet ogiltigt.

Om permitteringen har trätt i kraft utan att tjänsteinnehavaren har fått tillgodogöra sig en uppsägningstid enligt 40 § 1 mom. och arbetsgivaren säger upp tjänsteinnehavaren innan permitteringen upphör, har tjänsteinnehavaren rätt att i ersättning få sin lön för uppsägningstiden. Från lönen för uppsägningstiden får arbetsgivaren dra av 14 dagars lön, om tjänsteinnehavaren har permitterats med iakttagande av mer än 14 dagars lag- eller avtalsenlig tid för meddelande om permittering.

Om permitteringen har trätt i kraft utan att tjänsteinnehavaren har fått tillgodogöra sig någon uppsägningstid på grund av att tjänsteförhållandet avslutas, och permitteringen gäller tills vidare och har varat i minst 200 kalenderdagar utan avbrott, har den permitte-

rade tjänsteinnehavaren om han eller hon säger upp tjänsteförhållandet rätt att i ersättning få sin lön för uppsägningstiden så som bestäms i 2 mom.

33 §

Ersättning för inkomstbortfall

Om ett beslut om permittering genom ett laga kraft vunnet beslut upphävs på grund av att det strider mot 30 § 1 eller 2 mom., betalas den inkomst för den ordinarie arbetstiden som tjänsteinnehavaren gått miste om med anledning av den lagstridiga permitteringen till tjänsteinnehavaren så som bestäms i 45 §.

8 kap.

Avslutande av ett tjänsteförhållande

34 §

Avslutande av ett tjänsteförhållande utan uppsägning

Ett tjänsteförhållande avslutas utan uppsägning och uppsägningstid

1) då den tid för vilken tjänsteinnehavaren anställts har löpt ut,

2) då det uppdrag för vilket tjänsteinnehavaren anställts är slutfört,

3) oberoende av den tid för vilken en tjänsteinnehavare som anställts som vikarie för viss tid har anställts, då den tjänsteinnehavare som anställts tills vidare återgår i tjänstutövning om denna med stöd av lag eller bestämmelser i tjänstekollektivavtal har absolut rätt att återgå i tjänstutövning,

4) då tjänsteinnehavaren med stöd av tjänsteförhållandet har beviljats full invalidpension tills vidare vid utgången av den kalendermånad då tjänsteinnehavarens rätt till lön för sjukdomstiden har upphört eller om kommunen har fått vetskap om beslutet om invalidpension senare, vid utgången av den månad beslutet delgavs,

5) då det villkorliga valet av tjänsteinnehavaren enligt 7 § 3 mom. i denna lag inte fastställs, från och med den dag som följer på den dag då beslutet att inte fastställa valet delgavs, eller

6) vid utgången av den kalendermånad under vilken tjänsteinnehavaren uppnår åldern för ålderspension, om inte en överenskommelse träffas med tjänsteinnehavaren om att han eller hon kvarstår i tjänsteförhållandet en viss tid.

35 §

Uppsägningsgrunder som beror på tjänsteinnehavaren

En arbetsgivare får inte säga upp ett tjänsteförhållande av något skäl som beror på tjänsteinnehavaren, om inte skälet är sakligt och vägande. Ett sådant skäl kan anses vara en alvarlig överträdelse eller försummelse av sådana förpliktelser som följer av tjänsteförhållandet, lag eller bestämmelser och som är av väsentlig betydelse för tjänsteförhållandet samt en väsentlig förändring av de personliga arbetsförutsättningar på grund av vilka tjänsteinnehavaren inte längre kan klara av sina arbetsuppgifter. Vid bedömningen av om det är fråga om ett sakligt och vägande skäl skall arbetsgivarens och tjänsteinnehavarens omständigheter beaktas som en helhet.

Som ett sådant sakligt skäl som avses i 1 mom. kan åtminstone inte anses

1) tjänsteinnehavarens sjukdom, handikapp eller olycksfall, om inte hans eller hennes arbetsförmåga på grund därav har minskat väsentligt och för så lång tid att det inte rimligen kan förutsättas att arbetsgivaren fortsätter tjänsteförhållandet,

2) deltagande i en stridsåtgärd som vidtagits med stöd av en tjänstemannaförenings beslut,

3) tjänsteinnehavarens politiska, religiösa eller andra åsikter eller tjänsteinnehavarens deltagande i samhälls- eller föreningsverksamhet eller

4) anlåtande av rättsskyddsmedel som står till buds för tjänsteinnehavaren.

En tjänsteinnehavare som har försummat eller överträtt sina förpliktelser som följer av tjänsteförhållandet får dock inte sägas upp

förrän han eller hon varnats och därigenom beretts möjlighet att rätta till sitt förfarande.

Arbetsgivaren skall före uppsägningen reda ut om det är möjligt att undvika uppsägning genom att tjänsteinnehavaren placeras i ett annat tjänsteförhållande.

Om grunden för uppsägningen är en så allvarlig överträdelse i anslutning till tjänsteförhållandet att det rimligen inte kan förutsättas att arbetsgivaren fortsätter tjänsteförhållandet, behöver 3 och 4 mom. inte iakttas.

36 §

Åberopande av uppsägningsgrunder som beror på tjänsteinnehavaren

Uppsägning på någon grund som avses i 35 § skall ske inom skälig tid efter att den myndighet som beslutar om uppsägningen har fått kännedom om uppsägningsgrunden.

37 §

Uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker

Ett tjänsteförhållande kan sägas upp om tjänsteinnehavarens uppgifter av ekonomiska skäl, till följd av omorganiseringar hos arbetsgivaren eller inom enheten i fråga eller av någon annan jämförbar orsak har minskat väsentligt och bestående. En uppsägning förutsätter dessutom att tjänsteinnehavaren med beaktande av yrkesskicklighet och förmåga inte skäligen kan placeras i ett annat tjänsteförhållande eller anställas i ett arbetsförhållande med uppgifter som inte väsentligt avviker från tjänsteinnehavarens uppgifter eller utbildas för nya uppgifter.

Någon grund för uppsägning enligt 1 mom. anses åtminstone inte föreligga då

1) uppsägningen har föregåtts eller följts av att en ny person har anställts i liknande uppgifter, och ändringar i arbetsgivarens verksamhetsbetingelser inte har inträffat under samma tid, eller

2) den omorganisering av arbetsuppgifterna som har uppgivits som orsak till uppsägning-

en i själva verket inte minskar de uppgifter som arbetsgivaren kan erbjuda eller ändrar uppgifternas art.

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

38 §

Särskilt uppsägningskydd

En tjänsteinnehavare som har beviljats tjänstledighet på grund av familjeledigheter har samma uppsägningskydd som en arbetstagare har enligt arbetsavtalslagen (55/2001). Detsamma gäller för en tjänsteinnehavare som är gravid eller kommer att utnyttja sin rätt till de ovan nämnda ledigheterna.

En förtroendemans tjänsteförhållande kan sägas upp enligt 35 § endast om majoriteten av de tjänsteinnehavare och arbetstagare vars förtroendeman han är ger sitt samtycke. Tjänsteförhållandet kan sägas upp enligt 37 § endast om arbetet upphör helt och hållet och det inte kan ordnas något annat arbete som motsvarar tjänsteinnehavarens yrkesskicklighet eller tjänsteinnehavaren inte kan omskolas för något annat arbete på det sätt som avses i 37 §.

39 §

Uppsägningsrätt i samband med överlåtelse av rörelse

Förvärvaren av en rörelse får inte säga upp en tjänsteinnehavares anställningsförhållande enbart på grund av överlåtelse av rörelse enligt 25 § 1 mom.

När kommunen överlåter sin rörelse på det sätt som avses i 25 § 1 mom., får tjänsteinnehavaren utan iakttagande av den uppsägningstid som annars skall tillämpas i tjänsteförhållandet eller 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 tjänsteinnehavaren om överlåtelsen senast en månad före dagen för överlåtelsen. Om tjänsteinnehavaren har underrättats om överlåtelsen senare, får han eller hon säga upp sitt anställningsförhållan-

40 §

Uppsägningstid

När en arbetsgivare säger upp en tjänsteinnehavares tjänsteförhållande är uppsägningstiden minst

1) 14 dagar, om anställningsförhållandet har pågått i högst ett år,

2) en månad, om anställningsförhållandet har pågått utan avbrott i över ett men i högst fyra år,

3) två månader, om anställningsförhållandet har pågått utan avbrott i över fyra men högst åtta år,

4) fyra månader, om anställningsförhållandet har pågått utan avbrott i över åtta men högst 12 år och

5) sex månader, om anställningsförhållandet har pågått utan avbrott i över 12 år.

När en tjänsteinnehavare säger upp sitt tjänsteförhållande är uppsägningstiden minst

1) 14 dagar, om anställningsförhållandet har pågått i högst fem år,

2) en månad, om anställningsförhållandet har pågått utan avbrott i över fem år, och

3) två månader, om anställningen av tjänsteinnehavaren hör till fullmäktige.

Uppsägningstiden börjar löpa dagen efter den då uppsägningen meddelas eller delges. På tjänsteinnehavarens begäran eller med tjänsteinnehavarens samtycke kan en kortare uppsägningstid tillämpas än den som avses i 1 och 2 mom.

41 §

Upplösning av ett tjänsteförhållande

Arbetsgivaren får endast av synnerligen vägande skäl upplösa en tjänsteinnehavares tjänsteförhållande så att det upphör genast oberoende av den uppsägningstid som skall iaktas eller av tidsfristen. Som sådana skäl kan betraktas ett så allvarligt brott mot eller åsidosättande av tjänsteinnehavarens förplik-

telser som följer av lag eller bestämmelser och som är av väsentlig betydelse för tjänsteförhållandet att det inte skäligen kan förutsättas att arbetsgivaren fortsätter tjänsteförhållandet ens för den tid uppsägningstiden varar.

42 §

När upplösningsrätten förfaller

Rätten att upplösa ett tjänsteförhållande förfaller, om inte skälet därtill redan före det har förlorat sin betydelse, 14 dagar efter att arbetsgivaren har fått kännedom om orsaken till upplösandet eller, om skälet är av fortgående art, från det arbetsgivaren har fått kännedom om att det bortfallit. Om ett giltigt hinder för upplösning föreligger, får tjänsteförhållandet upplösas inom 14 dagar efter att hindret bortföll.

43 §

Förfarandet när ett tjänsteförhållande avslutas

Innan arbetsgivaren säger upp eller upplöser ett tjänsteförhållande skall tjänsteinnehavaren beredas tillfälle att bli hörd om orsakerna till att tjänsteförhållandet avslutas jämte motivering. Vid hörandet har tjänsteinnehavaren rätt att anlita ett biträde. Tjänsteinnehavaren skall underrättas om rätten att anlita ett biträde. Arbetsgivarens beslut om uppsägning eller upplösning jämte motivering skall antecknas i protokollet.

Beslutet om att tjänsteförhållandet har sagts upp eller upplösts skall skriftligen delges tjänsteinnehavaren personligen. Är detta inte möjligt får ett beslut om att tjänsteförhållandet sagts upp eller upplösts delges per brev.

Då ett beslut om avslutande av ett tjänsteförhållande sänds per brev, anses beslutet ha kommit till mottagarens kännedom senast den sjunde dagen efter att det har postats. Är tjänsteinnehavaren på semester eller har en minst två veckor lång fritidsperiod på grund av utjämning av arbetstiden, anses tjänsteförhållandet dock ha blivit uppsagt tidigast da-

gen efter semesterns eller fritidsperiodens sista dag.

Då ett meddelande om upplösning av ett tjänsteförhållande sänds per brev, anses den grund som avses i 8 och 41 § ha åberopats inom föreskriven tid, om meddelandet inom den tiden har postats.

44 §

Fortsättning av tjänsteförhållande

Tjänsteinnehavarens tjänsteförhållande fortsätter utan avbrott om tjänsteinnehavaren enligt ett lagakraftvunnet beslut har sagts upp eller tjänsteförhållandet upplösts utan att en lagstadgad grund finns för att säga upp eller upplösa tjänsteförhållandet.

Om ett beslut om att ett tjänsteförhållande sägs upp eller upplöses har upphävts till följd av ett rättelseyrkande eller besvär på andra grunder än de som avses i 1 mom. och arbetsgivaren genom ett nytt beslut har avslutat tjänsteförhållandet och detta beslut har vunnit laga kraft, anses tjänsteförhållandet ha avslutats enligt det första beslutet i ärendet, om inte något annat följer av uppsägningstiden.

Om en domstol i ett fall enligt 51 § anser att arbetsgivaren haft en uppsägningssgrund, anses tjänsteförhållande fortsätta fram till dess att den uppsägningstid som tillämpas på tjänsteinnehavaren går ut och tjänsteinnehavaren har rätt att få sin lön för uppsägningstiden.

45 §

Ersättning för inkomstbortfall

När ett ärende som gäller avslutande av ett tjänsteförhållande i de fall som avses i 44 § 1 mom. har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut och arbetsgivaren har fått en sådan utredning som avses i 2 mom., betalas tjänsteinnehavaren utan dröjsmål den inkomst för den ordinarie arbetstiden som han eller hon med anledning av att tjänsteförhållandet avslutats i strid med lagen har gått miste om minskad med motsvarande inkomst som han eller hon under samma tid förvärvat i andra anställningsförhållanden, som yrkesutövare eller företagare och som tjänsteinnehavaren

inte skulle ha fått i tjänsten. Likaså beaktas som avdrag en sådan inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning och grunddagpenning som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/1984) samt ett sådant arbetsmarknadsstöd som avses i lagen om arbetsmarknadsstöd (1542/1993) samt dag- och moderskapspenning enligt sjukförsäkringslagen som betalats till tjänsteinnehavaren för motsvarande tid.

Tjänsteinnehavaren är skyldig att utan dröjsmål lämna en tillförlitlig utredning till arbetsgivaren om sådan annan förvärvsinkomst, arbetslöshetsdagpenning, grunddagpenning eller sådant arbetsmarknadsstöd samt sådana erhållna sjukförsäkringsersättningar som nämns i 1 mom.

Arbetsgivaren är skyldig att utan dröjsmål till arbetslöshetsförsäkringsfonden betala 75 procent och till behörig arbetslöshetskassa 25 procent av den inkomstrelaterade arbetslöshetsdagpenning som betalats till tjänsteinnehavaren och till folkpensionsanstalten den grunddagpenning eller det arbetsmarknadsstöd som betalats till tjänsteinnehavaren.

När tjänsteinnehavarens pensionsförmåner fastställs betraktas som löneinkomst den i 1 mom. avsedda inkomsten, i vilken sådan pensionsberättigande inkomst som tjänsteinnehavaren förvärvat i ett annat sådant anställningsförhållande som avses i 1 mom., som yrkesutövare eller företagare har beaktats som avdrag. Som avdrag beaktas inte sådana dagpenningar eller sådant arbetsmarknadsstöd som avses i 1 mom. Utan hinder av vad som bestäms på annat håll, anses tjänsteinnehavaren när pensionsrätten fastställs ha stått i ett kontinuerligt tjänsteförhållande även under den tid som nämns i 1 mom. även om inte någon inkomst alls betalas till honom för denna tid.

46 §

Återanställning av uppsagd tjänsteinnehavare

Om en arbetsgivare har sagt upp en tjänsteinnehavare som anställts tills vidare enligt grunderna i 37 § och inom nio månader efter utgången av uppsägningstiden behöver en

tjänsteinnehavare för ett tjänsteförhållande med liknande uppgifter som är i kraft tills vidare eller över sex månader, skall arbetsgivaren höra sig för hos den lokala arbetskraftsmyndigheten huruvida uppsagda tjänsteinnehavare söker arbete genom denna myndighets förmedling och, om så är fallet, i första hand erbjuda arbete åt uppsagda tjänsteinnehavare som uppfyller behörighetsvillkoren. Samma skyldighet gäller en sådan förvärvare av rörelse som avses i 25 §, om överlåtaren har sagt upp tjänsteinnehavaren före överlåtelseögonblicket.

En arbetsgivare som uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar att uppfylla sina skyldigheter enligt 1 mom. skall ersätta en tjänsteinnehavare för den skada som härigenom uppkommit.

9 kap.

Avstängning från tjänsteutövningen

47 §

Avstängning från tjänsteutövningen

Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en tjänsteinnehavare i sin tjänsteutövning har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller på något annat sätt handlat i strid med sina skyldigheter, kan han eller hon avstängas från tjänsteutövningen under tiden för undersökningen eller rättegången. Anmälan om brott skall göras utan dröjsmål, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en tjänsteinnehavare utanför sin tjänsteutövning har gjort sig skyldig till ett brott, kan han eller hon avstängas från tjänsteutövningen under tiden för undersökningen eller rättegången, om de omständigheter som framkommit i saken kan inverka på tjänsteinnehavarens förutsättningar att sköta sina uppgifter.

I andra fall än de som avses i 1 och 2 mom. kan en tjänsteinnehavare avstängas från tjänsteutövningen för den tid som tjänsteinnehavaren av skäl som beror på honom själv

inte kan sköta sina tjänsteuppgifter på behörigt sätt.

48 §

Förfarande vid avstängning från tjänsteutövningen

Om avstängning från tjänsteutövningen beslutar kommunstyrelsen eller någon annan myndighet som fastställs i instruktionen. Om avstängning av kommundirektören från tjänsten beslutar dock fullmäktige. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande interimistiskt fatta beslut om avstängning av kommundirektören från tjänsteutövningen. Om avstängning av andra tjänsteinnehavare från tjänsteutövningen kan kommundirektören eller en annan ledande tjänsteinnehavare som anges i instruktionen interimistiskt fatta beslut.

Om avstängning av ledande tjänsteinnehavare i en samkommun från tjänsteutövningen beslutar högsta organet i samkommunen. Innan samkommunens högsta organ sammanträder kan ordförande för samkommunens högsta organ interimistiskt besluta om att en ledande tjänsteinnehavare i samkommunen skall avstängas från tjänsteutövningen.

Innan beslut om avstängning från tjänsteutövningen fattas, skall tjänsteinnehavaren beredas tillfälle att bli hörd i saken.

Ett beslut om avstängning från tjänsteutövningen kan verkställas omedelbart.

49 §

Förnyad bedömning av avstängning från tjänsteutövningen

Det organ som beslutat om avstängning från tjänsteutövningen skall följa grunderna för avstängningen från tjänsteutövningen och vid behov fatta ett nytt beslut i saken om omständigheterna förändrats. En fortsättning på avstängningen från tjänsteutövningen skall utan dröjsmål tas till avgörande om tjänsteinnehavaren så kräver.

10 kap.

Ändringssökande

50 §

Ändringssökande

Ändring i ett beslut som arbetsgivaren fattar med stöd av denna lag söks så som bestäms i kommunallagen (365/1995) om framställande av rättelseyrkande och anförande av kommunalbesvär. Tiden för framställande av rättelseyrkande över ett beslut om uppsägning enligt 37 § börjar dock löpa först när den uppsägningstid som anges i 40 § 1 mom. gått ut. Detsamma gäller besvärstiden om ett sådant beslut om uppsägning som avses i 37 § har fattats av fullmäktige eller ett sådant organ i samkommunen som avses i 81 § 1 mom. kommunallagen.

51 §

Undersökning av uppsägningsgrunderna i ett ärende som gäller upplösning

Om en domstol vid behandlingen av ett ärende som gäller upplösning av ett tjänsteförhållande anser att uppsägningsgrunderna i 41 § inte uppfylls, skall domstolen på begäran överväga om arbetsgivaren har haft en sådan uppsägningsgrund som anges i 36 §.

52 §

Behandling av besvär

Besvär över uppsägning eller upplösning av ett tjänsteförhållande, ombildning av ett tjänsteförhållande till ett tjänsteförhållande på deltid samt avstängning från tjänsteutövningen skall behandlas i brådskande ordning vid domstolen.

53 §

Ersättning för rättegångskostnader

Utan hinder av vad som bestäms om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocesslagen (586/1996) skall den behöriga tjänsteinnehavare som anfört kommunalbesvär eller någon annan person som skall anses ha anfört besvär i tjänsteinnehavarens ställe på begäran åläggas att ersätta arbetsgivarens skäliga rättegångskostnader, om besvären gäller en sådan sak som avses i denna lag och besvären inte godkänns.

Med avvikelse från 1 mom. behöver rättegångskostnader inte ersättas om besvären gäller anställning i en tjänst eller om ärendet rättsligt varit så oklart att det har funnits grundad anledning att anföra besvär eller det i övrigt med hänsyn till sakens natur eller omständigheterna skall anses vara oskäligt att ersätta rättegångskostnaderna.

11 kap.

Särskilda bestämmelser

54 §

Föreningsfrihet

Tjänsteinnehavare har rätt att höra till föreningar samt att delta i sådana förenings verksamhet. Tjänsteinnehavare har även rätt att bilda en tillåten förening. Tjänsteinnehavare har likaså frihet att inte höra till en förening som avses ovan. Det är förbjudet att hindra eller begränsa utövandet av denna rättighet och frihet.

55 §

Preskription av lönefordran

Tjänsteinnehavaren skall framställa ett skriftligt yrkande på lön eller en annan ekonomisk förmån på grund av tjänsteförhållandet inom tre år efter utgången av det kalenderår då den aktuella löneposten eller en annan förmån borde ha betalats eller givits. Om ovan avsedda yrkande inte har framställts

inom utsatt tid, går rätten till lönen eller annan ekonomisk förmån förlorad.

Vad som i 1 mom. bestäms om tjänsteinnehavare gäller även en person vars tjänsteförhållande har upphört, samt tjänsteinnehavarens dödsbo.

56 §

Återkrav av lön

Lön eller annan ekonomisk förmån av ett anställningsförhållande som utbetalts utan grund får återkrävas. Återkravet kan också verkställas så, att det belopp som återkrävs dras av från tjänsteinnehavarens lön i samband med följande lönebetalning eller lönebetalningar, om tjänsteinnehavaren fortfarande är anställd hos samma arbetsgivare. I beslutet om återkrav skall nämnas vilket belopp som återkrävs och grunden för återkravet.

Från den lön som varje gång skall utbetalas får inte med stöd av 1 mom. indrivs mer än vad som enligt lag får utmätas av lön.

Arbetsgivaren får antingen helt eller delvis avstå från återkrav, om återkrav med beaktande av förhållandena skall anses vara orimligt eller om det belopp som betalats utan grund är obetydligt.

Om beslut om återkrav inte fattas eller verkställs i någon annan ordning inom tre år från utgången av det kalenderår under vilket det ogrundade lönebeloppet eller ett annat förmånsbelopp betalades, har rätten till återkrav gått förlorad.

57 §

Ordningen för behandling av ersättningsanspråk

Anspråk på sådan ersättning som avses i 3 § 3 mom., 32 § 2 och 3 mom. samt 46 § 2 mom. behandlas som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstol.

58 §

Arbetsintyg

När tjänsteförhållandet upphör har tjänsteinnehavaren rätt att av arbetsgivaren på begä-

ran få ett skriftligt intyg över tjänsteförhållandets längd och arbetsuppgifternas art. På tjänsteinnehavarens uttryckliga begäran skall i intyget dessutom nämnas orsaken till att tjänsteförhållandet upphört samt ingå en bedömning av tjänsteinnehavarens arbetsskicklighet, flit och uppförande. Av arbetsintyget får inte framgå annat än vad som framgår av dess ordalydelse.

Arbetsgivaren är skyldig att ge tjänsteinnehavaren ett arbetsintyg, om intyget begärs inom tio år från det tjänsteförhållandet upphörde. Intyg över tjänsteinnehavarens arbetsskicklighet, flit och uppförande skall dock begäras inom fem år från det tjänsteförhållandet upphörde.

Om mer än tio år förflutit från det tjänsteförhållandet upphörde, skall arbetsintyg ges endast om det inte orsakar arbetsgivaren oskäliga svårigheter. Under samma förutsättningar skall arbetsgivaren ge ett nytt intyg i stället för ett arbetsintyg som förkommit eller blivit förstört.

12 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

59 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 200 .

Genom denna lag upphävs lagen den 28 juni 1996 om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet (484/1996) jämte ändringar.

60 §

Övergångsbestämmelse

Om ett sådant ärende som avses i denna lag är anhängigt när denna lag träder i kraft, iaktas de bestämmelser som gäller vid lagens ikraftträdande.

2.**Lag****om ändring av kommunallagen**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 44 a och 44 b § samt 47—49 §, av dessa lagrum 44 a och 44 b § sådana de lyder i lag 413/2000, samt *ändras* 44—46 § som följer:

6 kap.

Personal

44 §

Kommunens anställda

De som är anställda hos kommunen står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Om tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande gäller vad som bestäms särskilt om dem.

Uppgifter i vilka utövas offentlig makt sköts i tjänsteförhållande. För en sådan uppgift inrättas en tjänst. Av grundad anledning kan en person dock anställas i tjänsteförhållande i en sådan uppgift även om en tjänst inte inrättas för uppgiften.

45 §

Inrättande och indragning av tjänster

Om inrättande och indragning av tjänster beslutar fullmäktige eller ett annat kommunalt organ som fastställs i instruktionen.

När en tjänst i vilken offentlig makt inte utövas blir ledig dras den in.

46 §

Ombildande av tjänsteförhållande till arbetsförhållande

Om utövande av offentlig makt inte ingår i tjänstens uppgifter och arbetsgivaren har erbjudit tjänsteinnehavaren en uppgift i arbetsförhållande på minst samma anställningsvillkor som för tjänsteförhållandet samt gett tjänsteinnehavaren skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet i enlighet med

2 kap. 4 § arbetsavtalslagen, kan arbetsgivaren besluta att tjänsteförhållandet skall ombildas till arbetsavtalsförhållande. Tjänsteförhållandet ombildas till arbetsavtalsförhållande sedan beslutet vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 200 .

Den tjänstestadga som gäller i kommunen när denna lag träder i kraft iaktas högst ett år efter ikraftträdandet, om inte en bestämmelse i tjänstestadgan gäller en sak som bestäms genom lag eller om den inte strider mot denna lag eller lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Helsingfors den 18 oktober 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister *Suvi-Anne Siimes*

2.

Lag**om ändring av kommunallagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 44 a och 44 b § samt 47—49 §,
av dessa lagrum 44 a och 44 b § sådana de lyder i lag 413/2000, samt
ändras 44—46 § som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

44 §

44 §

*Personalens ställning**Kommunens anställda*

De som är anställda hos kommunen står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Med tjänsteförhållande avses ett offentligrättsligt 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

De som är anställda hos kommunen står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. *Om tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande gäller vad som bestäms särskilt om dem.*

Uppgifter i vilka utövas offentlig makt sköts i tjänsteförhållande. För en sådan uppgift inrättas en tjänst. Av grundad anledning kan en person dock anställas i tjänsteförhållande i en sådan uppgift även om en tjänst inte inrättas för uppgiften.

44 a §

44 a §

*Tjänsteutövningsskyldighet**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.

(upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

44 b §

44 b §

Förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst

Förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst

En tjänsteinnehavare kan förflyttas 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

(upphävs)

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 förklarar sköta sina tjänsteuppgifter på behörigt sätt eller genom förflyttningen kan förhindras att tjänsteinnehavarens arbetsförmåga blir nedsatt eller återställandet av tjänsteinnehavarens nedsatta arbetsförmåga kan främjas, eller om

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

45 §

45 §

*Tjänstestadga**Inrättande och indragning av tjänster*

Behövliga bestämmelser om villkoren för tjänsteinnehavarnas anställningsförhållande meddelas, utöver gällande stadganden och tjänstekollektivavtal, i tjänstestadgan.

Om inrättande och indragning av tjänster beslutar fullmäktige eller ett annat kommunalt organ som fastställs i instruktionen.

När en tjänst i vilken offentlig makt inte utövas blir ledig dras den in.

I tjänstestadgan meddelas också

1) allmänna bestämmelser om anställning av tjänsteinnehavare samt om tjänsteinnehavares avgång,

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.

46 §

Utlänningars behörighet

Kommunen kan också anställa andra än finska medborgare.

47 §

Felaktigt förfarande i tjänsteutövning och avstängning från tjänsteutövningen

Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en tjänsteinnehavare i sin tjänst har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller på något annat sätt handlat i strid med sina skyldigheter, skall av honom avkrävas en förklaring och saken vid behov anmälas till kommunstyrelsen. Anmälan om brott skall göras utan dröjsmål, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

Kommunstyrelsen kan avstänga tjänsteinnehavaren från hans tjänst för den tid undersökningen eller rättegången pågår. Om avstängning av kommundirektören från hans tjänst beslutar fullmäktige. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande interimistiskt fatta beslut om avstängning.

Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en tjänsteinnehavare utanför sin tjänsteutövning har gjort sig skyldig till ett brott, kan han med iakttagande av 2 mom. avstängas från tjänsteutövning under tiden för undersökningen eller rättegången, om de omständigheter som framkommit i saken kan inverka på tjänsteinnehavarens förutsättningar att sköta sina uppgifter.

46 §

Ombildande av tjänsteförhållande till arbetsförhållande

Om utövande av offentlig makt inte ingår i tjänstens uppgifter och arbetsgivaren har erbjudit tjänsteinnehavaren en uppgift i arbetsförhållande på minst samma villkor som för anställningsförhållandet samt gett tjänsteinnehavaren skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet i enlighet med 2 kap. 4 § arbetsavtalslagen, kan arbetsgivaren besluta att tjänsteförhållandet skall ombildas till arbetsavtalsförhållande. Tjänsteförhållandet ombildas till arbetsavtalsförhållande sedan beslutet vunnit laga kraft.

47 §

Felaktigt förfarande i tjänsteutövning och avstängning från tjänsteutövningen

(upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

48 §

48 §

Samarbetsförfarande

Samarbetsförfarande

Om samarbetet mellan arbetsgivaren och personalen och det förfarande som skall iaktas i det kan överenskommas så som stadgas om ingående av kommunala kollektivavtal.

(upphävs)

49 §

49 §

Kollektivavtal samt pensionskydd

Kollektivavtal samt pensionskydd

Om fastställande av tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas lönevillkor och andra anställningsvillkor genom kollektivavtal samt om deras pensionskydd stadgas särskilt.

(upphävs)

Denna lag träder i kraft den 200 .

Den tjänstestadga som gäller i kommunen när denna lag träder i kraft iaktas högst ett år efter ikraftträdandet, om inte en bestämmelse i tjänstestadgan gäller en sak som bestäms genom lag eller om den inte strider mot denna lag eller lagen om kommunala tjänsteinnehavare.
