

Helsingfors/Mariehamn 31.5.2013

Nr 17/13

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
24.4.2013, nr 84, 87, 89,
91, 93, 95, 97, 99, 101, 103,
105, 107 och 109/2013.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 24.4.2013 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om tillämpning av semesterlagen på landskapets och kommunernas tjänstemän (nedan blankettlagen).
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om Ålands självstyrelsedag.
3. Landskapslag om ändring av tjänstemannalagen för landskapet Åland (nedan landskapslagen).
4. Landskapslag om ändring av landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet.
5. Landskapslag om ändring av 13 § landskapslagen om Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet.
6. Landskapslag om ändring av 2 § landskapslagen om diskrimineringsombudsmannen.
7. Landskapslag om ändring av 2 § landskapslagen om Datainspektionen.
8. Landskapslag om ändring av 9 § landskapslagen om hälso- och sjukvård.
9. Landskapslag om ändring av 65 § landskapslagen om gymnasieutbildning.
10. Landskapslag om ändring av 28 § landskapslagen om Ålands folkhögskola.
11. Landskapslag om ändring av 15 a § landskapslagen om Ålands musikinstitut.
12. Landskapslag om ändring av 37 § landskapslagen om Högskolan på Åland.
13. Landskapslag om ändring av landskapslagen om Ålands statistik- och utredningsbyrå.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Genom blankettlagen görs rikets semesterlag (FFS 162/2005, nedan rikslagen) med vissa i landskapslagen angivna avvikelser tillämplig i landskapet på landskapets och kommunernas tjänstemän. Landskapslagen om Ålands självstyrelsedag ändras så att självstyrelsedagen anges, förutom för landskapets anställda, som betald fridag även för kommunernas tjänstemän och arbetstagare. I tjänstemannalagen för landskapet Åland intas kompletterande bestämmelser om inrättande, indragning och ombildning av tjänster. I de övriga landskapslagarna intas en bestämmelse om att utlåtande från landskapsregeringen ska inhämtas vid inrättande och indragning av tjänster vid ifrågavarande myndigheter.

Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Intagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän, arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 2 och 2 a punkterna i självstyrelselagen.

Enligt självstyrelselagens 18 § 4 punkt har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda och disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare.

Jämlikt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen hör arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda till rikets behörighet. Till rikets behörighet har enligt 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen hänförts arbetsavtal och samarbete inom företag. Nu aktuell landskapslagstiftning berör inte rikets tjänstemän i landskapet eller landskapets och kommunernas privaträttsligt anställda arbetstagare eller den privata sektorn i landskapet i fråga om vilka lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket.

Av uppdelningen av behörigheten framgår att landskapets lagstiftningsbehörighet innefattar befogenhet att bestämma om landskapets tjänsteinnehavares rättigheter samt om deras anställningsvillkor. Till landskapets behörighet hör även att reglera bestämmelser om inrättande och indragning av tjänster.

Enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen hör stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag till rikets behörighet. Grundlagens 119 § 2 mom. förutsätter att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organisation skall regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Grunderna för statens regional- och lokalförvaltning ska likaså bestämmas genom lag. I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas genom förordning. Enligt 4 § 2 mom. i statstjänstemannalagen (FFS 750/1994) utfärdas stadganden om inrättande, indragning och ändring av tjänster genom förordning. Statstjänstemannaförordningens (FFS 971/1994) 3 § berättigar ämbetsverken att fatta beslut om inrättande och indragning av andra än i förordningens 2 § nämnda tjänster. Enligt en motsvarande bestämmelse i 4 § 2 mom. i landskapslagen om ändring av tjänstemannalagen för landskapet Åland inrättas och indras tjänster av landskapsregeringen. Med anledning av ovanstående är nämnda bestämmelse, liksom bestämmelserna om inrättande och indragning av tjänster i de övriga nu aktuella landskapslagarna, förenliga med grundlagens 119 § 2 mom. Bestämmelsen i landskapslagarna om att landskapsregeringens utlåtande ska inhämtas före en tjänst inrättas eller indras överensstämmer även med 3 § 2 mom. i självstyrelselagen enligt vilken landskapets allmänna styrelse och förvaltning ankommer på Ålands landskapsregering och de myndigheter som lyder under den.

Vissa bestämmelser i de nu aktuella landskapslagarna tangerar även de i grundlagen tryggade fri- och rättigheterna. Enligt grundlagens 80 § 1 mom. ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Detta gäller även grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning. Med anledning av att bestämmelserna om indragning och ombildning av tjänster kan innebära att en ordinarie tjänsteman sägs upp, konstateras att enligt grundlagens 18 § 3 mom. får ingen avskedas från sitt arbete utan laglig grund. Dessutom konstateras att grundlagens 21 § innehåller bestämmelser om rättsskydd. Paragrafen förutsätter att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten till motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Enligt 38 § i tjänstemannalagen för landskapet Åland (nedan tjänstemannalagen) ska en uppsägning ske skriftligt. Tjänstemannalagens 40 § förutsätter att tjänstemannen bereds tillfälle att yttra sig i saken innan han sägs upp. Innan ärendet avgörs ska det enligt sist nämnda paragraf handläggas i landskapets tjänstedelegation. Enligt 59 § i tjänstemannalagen får ändring i landskapsregeringens beslut som

gäller bl.a. uppsägning av tjänsteman sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen såvitt gäller lagligheten av beslutet, med iakttagande av vad i förvaltningsprocesslagen är föreskrivet. Ålandsdelegationen konstaterar även att indragning av tjänst utgör en i 38 § i tjänstemannalagen avsedd uppsägningsgrund, förutsatt att tjänstemannen inte kan förflyttas till annan tjänst. I tjänstemannalagen intas en ny 4 f §, enligt vilken inrättande och indragning av en tjänst ska föregås av en behovsutredning. Behovsutredningen ska även inkludera en bedömning av om det finns ett behov av tjänsten inom en annan del av myndigheten i stället för att den indras. Den nya bestämmelsen i 40 a § i landskapslagen om återanställning kan även vara betydelsefull för den enskilde tjänstemannen. Med anledning av ovanstående anser Ålandsdelegationen att även de nu antagna bestämmelserna om indragning av tjänster är förenliga med grundlagens 18, 21 och 119 §.

I landskapslagens 27 a § intas bestämmelser om överlåtelse av arbetsgivares rörelse. Bestämmelserna föranleds av EU:s företagsöverlåtelsedirektiv 2001/23/EG, som innehåller bestämmelser om de följder som överlåtelser av rörelser har på rättigheter och skyldigheter som följer av anställningsförhållanden. Ett centralt mål är att trygga arbetstagarens intressen och rättigheter i de situationer där företagsverksamheten förändras och arbetsgivaren byts, men den ekonomiska enheten förblir densamma. Enligt landskapslagens 27 a § 2 mom. övergår vid överlåtelsen de rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning av de tjänsteförhållanden som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen på förvärvaren. Jämlikt paragrafens 3 mom. ska på tjänstemän på samma sätt som på arbetstagare tillämpas vad arbetsavtalslagen föreskriver om överlåtarens och förvärvarens solidariska ansvar för fordran, om uppsägningsrätt och om förvärvarens ansvar vid överlåtelse av rörelse. Härigenom berör landskapslagen även associationsrätten och andra privaträttsliga angelägenheter, vilka utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 8 och 41 punkter. Bestämmelserna i landskapslagen överensstämmer till dessa delar med motsvarande bestämmelser i statstjänstemannalagen. Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom gränserna för sin allmänna behörighet.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning inverkar de nu aktuella ändringarna av landskapslagen om diskrimineringsombudsmannen och landskapslagen om Datainspektionen inte på den oberoende ställning som dessa myndigheter enligt EU:s författningar ska åtnjuta.

I blankettlagens 2 § anges de avvikelser som gäller i förhållande till rikslagen. I blankettlagens 2 § 6 mom. anges att om det i övrigt hänvisas till någon bestämmelse som har sin motsvarighet i landskapslag eller någon annan bestämmelse inom landskapets behö-

righet, ska den i landskapet gällande bestämmelsen tillämpas. Bestämmelsen är till sitt innehåll vag och kan leda till oklarhet vid tillämpningen. Bestämmelsen utgör dock inte en sådan överträdelse att den enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Straffbestämmelserna i rikslagens 38 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Delegationen har ovan i utlåtandet anfört anmärkningar beträffande 2 § i landskapslagen om tillämpning av semesterlagen på landskapets och kommunernas tjänstemän, men ansett att stadgandet inte påverkar behörighetsfördelningen. Tillämpningen av 37 § i lagen om ändring av tjänstemannalagen för landskapet Åland förutsätter att även landskapslagen om tillämpning av semesterlagen på landskapets och kommunernas tjänstemän träder i kraft. Tillämpningen av bestämmelserna om behovsutredning i de landskapslagar som gäller landskapsregeringen underlydande myndigheter förutsätter att även landskapslagen om ändring av tjänstemannalagen för landskapet Åland träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Pellonpää jämte suppleanten Lindholm

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare