

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2000 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 1/2000 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Aulikki Mentula, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunallagen skall kompletteras med vissa bestämmelser för att den skall svara mot Finlands nya grundlag. De bestämmelser i tjänstestadgan som gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter föreslås bli intagna i lagen utan ändring i sak. Vidare föreslås en precisering av bemyndigandet i fråga om ärenden som får bestämmas genom tjänstestadga.

Den föreslagna lagen avsågs träda i kraft samtidigt med Finlands grundlag, den 1 mars 2000.

Enligt motiven till lagstiftningsordningen kan lagförslaget behandlas i vanlig ordning. Regeringen har dock ansett det behövt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet i saken, eftersom det är fråga om tillämpningen av den nya grundlagen och speciellt om gränserna för dess tillämpningsområde.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Tjänsteutövningsskyldighet (44 a §)

I 44 a § i lagförslaget ingår allmänna bestämmel-

ser om en kommunal tjänsteinnehavares tjänsteutövningsskyldighet. Förslaget svarar i stor utsträckning mot 14 § i statstjänstemannalagen. Den mest betydande skillnaden ligger däri att en

kommunal tjänsteinnehavare skall undvika allt som strider mot kommunens intressen.

Det är svårt att definiera vad som strider mot kommunens intressen och därmed står detta kriterium i lagen i hög grad öppet både till betydelsen och innehållet. En bestämmelse som denna är så till vida tvivelaktig med tanke på grundlagen att den kunde återopas för att generellt inskränka tjänsteinnehavarnas grundläggande rättigheter, som t.ex. yttrandefriheten. Bestämmelsens konstitutionella problematik framgår inte minst med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen, som också omfattar ett krav på att en straffbestämmelse skall vara exakt. Verksamhet som står i strid med den föreslagna bestämmelsen kan bli kriminaliserad som brott mot tjänsteplikten enligt 40 kap. 10 § strafflagen eller brott mot tjänsteplikten av oaktsamhet enligt 40 kap. 11 §.

Att göra det till en allmän tjänsteplikt att undvika allt som strider mot kommunens intressen innebär en alltför vag reglering med hänsyn till kravet på exakthet i en straffbestämmelse som omfattar den straffrättsliga legalitetsprincipen. Utskottet hänvisar också till att högsta domstolen på senare tid har förkastat åtal för tjänstebrott just på grund av de aktuella bestämmelsernas vaghet (HD 1998:41 och HD 1999:46). Utskottet har den uppfattningen att 44 a § inte inverkar på lagförslagets behandlingsordning, om orden "eller som strider mot kommunens intressen" stryks i 2 mom.

Boningsort (44 c §) samt tjänstebostad och annan obligatorisk naturaprestation (44 d §)

Föreslagna 44 c § innehåller en generell bestämmelse om kommunala tjänsteinnehavares skyldighet att bo så nära sitt tjänsteutövningsställe att skötseln av tjänsteuppgifterna inte blir lidande på grund av avståndet till bostaden. Med stöd av 44 d § kunde en tjänsteinnehavare åläggas att bo i en bostad som kommunen äger eller besitter, om en ändamålsenlig skötsel av tjänsten eller tjänsteuppgifterna kräver det.

De föreslagna bestämmelserna inskränker medborgarnas rätt enligt 9 § 1 mom. grundlagen att fritt välja bostadsort, varför de måste bedö-

mas i ljuset av de generella villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 4—5). De mest problematiska bland dem visar sig gälla kravet på att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara exakt och proportionerlig.

När det gäller kravet på exakthet i 44 c § bestäms boningsortens avstånd från tjänsteutövningsstället bara genom en generell hänvisning till att tjänsteuppgifterna inte får bli lidande av avståndet till bostaden. Föreslagna 44 d § är inte mer exakt i detta hänseende. Det mest väsentliga med tanke på proportionalitetskravet är att det finns andra metoder att på ett adekvat sätt säkerställa att tjänsteuppgifterna blir skötta på tillbörligt vis än genom bestämmelser om boendeskyldighet. Som exempel kan nämnas att det inte längre finns bestämmelser om boendeskyldighet i statstjänstemannalagen. Metoden är således inte längre nödvändig.

Utskottet anser att 44 c och 44 d § om en tjänsteinnehavares boendeskyldighet 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.

Föreslagna 44 d § gäller dessutom skyldighet för en tjänsteinnehavare att ta emot också andra naturaprestationer. På denna punkt är förslaget så löst formulerat att det kan kopplas till 7 § 1 mom. grundlagen om rätten till personlig frihet. Inte heller detta förslag är förenligt med kravet på att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara exakt och proportionerlig, och därmed kan den införas bara i grundlagsordning.

Tjänstestadga (45 §)

Regeringen föreslår ingen ändring i den allmänna bestämmelsen i 45 § 1 mom. kommunallagen om att behövliga bestämmelser om villkoren för tjänsteinnehavarnas anställningsförhållande meddelas, utöver gällande stadanden och tjänstekollektivavtal, i tjänstestadgan. Ändringsförslaget gäller paragrafens 2 mom. om vilka frå-

gor som också meddelas i tjänstestadgan. Föreslagna 45 § 2 mom. måste bedömas med tanke på bestämmelserna i grundlagen om delegering av lagstiftningsbehörighet och kommunal självstyrelse.

I 80 § grundlagen föreskrivs om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. I 1 mom. om behörigheten att utfärda förordningar har vissa saker förbehållits som tillhörande området för lag: "Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag." Grunderna för individens rättigheter och skyldigheter bör enligt förarbetena till grundlagen förstås i vid bemärkelse i 80 § 1 mom. och detta begrepp omfattar enligt vad som uttryckligen sågs grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd, s. 132/I). Utskottet ser det som en klar utgångspunkt att det skall föreskrivas heltäckande i lag också om grunderna för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning. I detta hänseende kan tjänstestadgan bara betraktas som ett komplement till lagen.

Enligt 80 § 2 mom. grundlagen kan även andra myndigheter än den som utfärdat förordning under vissa förutsättningar genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor. De principer som kommer till uttryck i denna bestämmelse, som i första hand avser statliga myndigheter, gäller enligt förarbetena till grundlagsreformen också delegering av beslutsbefogenheter till kommunerna, vilket i sista hand bygger på den kommunala självstyrelsen (RP 1/1998 rd, s. 134/I). Bestämmelserna i tjänstestadgarna gäller kommunernas egna anställda och därmed har bestämmelser av detta slag samband med kommunal självstyrelse enligt 121 § grundlagen.

Utskottet anser att kommunerna genom lag kan tillföras behörighet att utfärda tjänstestadgar 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. grundla-

gen att föreskriva om individens rättigheter och skyldigheter genom lag. De två första punkterna i föreslagna 45 § 2 mom. berör så till vida grunderna för en kommunal tjänsteinnehavares rättsliga ställning att en delegering av bemyndigandet att utfärda rättsnormer om dem till nivån för tjänstestadga står i strid med 80 § grundlagen.

Stiftande av en undantagslag

Enligt 73 § grundlagen kan det bestämmas om avgränsade undantag från grundlagen. Avvikelserna från grundlagen i lagförslaget är i sig avgränsade på det sätt som avses i grundlagen. I samband med grundlagsreformen omfattades dock en sådan syn, som redan tidigare vunnit fotfäste, att man bör undvika att av enbart nationella orsaker införa bestämmelser som avviker från grundlagen och att förfarande med undantagslagar skall tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl (GrUB 10/1998 rd, s. 21).

Regleringen av kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning har att göra med sådan normal lagstiftning att en undantagslag i det sammanhanget enligt utskottets mening inte alls kommer i fråga. Utskottet finner det inte motiverat i sak att en undantagslag stiftas utifrån lagförslaget. Tvärtom påskyndar utskottet en reglering av grunderna för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning i lagstiftningen på ett lämpligt sätt med tanke på 80 § grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att 44 a § 2 mom. i lagförslaget, om inte utskottets konstitutionella anmärkning mot det blir behörigen beaktad, liksom 44 c och 44 d § samt 45 § 2 mom. 1 och 2 punkten står i strid med grundlagen och

att lagförslaget på grund av dem bara kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § grundlagen.

Helsingfors den 17 mars 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml

Jouni Lehtimäki /saml
Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.