

RP 149/2018 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att statstjänstemannalagen ändras. Till lagen fogas en ny paragraf med bestämmelser om statens tjänstemannaetiska delegation som finns i samband med finansministeriet. Delegationens uppgift är enligt förslaget att behandla ärenden som gäller tjänstemannaetik och på begäran av statens ämbetsverk yttra sig i tjänstemannaetiska frågor.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2019.

MOTIVERING

1 Nuläge och bedömning av nuläget

Finansministeriet tillsatte den 15 januari 2013 (VM005:00/2013) statens tjänstemannaetiska kommitté för mandatperioden 15.1.2013—31.12.2013. Kommitténs uppgift var bland annat att utreda om det är motiverat att inrätta ett särskilt organ för att i enskilda fall bedöma om det för en tjänsteman ska föreläggas karenstid när tjänstemannen övergår från statens tjänst till något annat arbete. Kommittén skulle bedöma behovet av det särskilda organet efter sin utredning och redovisa sina slutsatser för finansministeriet.

På basis av den tjänstemannaetiska kommitténs förslag tillsatte finansministeriet den 15 maj 2014 statens tjänstemannaetiska delegation för mandatperioden 1.6.2014—31.12.2017. Delegationens syfte är att främja bättre hantering av tjänstemannaetiska frågor och främja enhetligheten i statsförvaltningen. I delegationens uppgifter ingår inte att vara tvistlösnings- eller klagomålsinstans.

Delegationens uppgift under dess första mandatperiod var att ge allmänna rekommendationer om tjänstemannaetik och att på begäran av ämbetsverk ge yttranden i fall där en tjänsteman lämnar sin statliga tjänst. Under sin första mandatperiod publicerade den tjänstemannaetiska delegationen två rekommendationer. Delegationens rekommenderade åtgärder för när ministrar samt statssekreterare och ministrarnas specialmedarbetare övergår till andra uppgifter gavs den 22 september 2014. Delegationen gav sin andra rekommendation En tjänsteman i de sociala medierna den 15 juni 2016. Delegationens rekommendationer publiceras på finansministeriets webbplats.

Till statstjänstemannalagen (750/1994) fogades en ny 44 a § genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2017. Enligt paragrafen ska myndigheten före utnämningen till en tjänst eller ett tjänsteförhållande med den person som föreslås bli utnämnd eller med en tjänsteman under pågående tjänsteförhållande före övergången till en ny uppgift ingå ett skriftligt avtal (karensavtal) genom vilket tjänstemannens rätt att övergå till en annan arbetsgivare eller att inleda närings- eller yrkesutövning eller någon annan motsvarande verksamhet begränsas för viss tid, om personen i sin tjänst, uppgift eller ställning har tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i ett nytt anställningsförhållande eller en ny verksamhet för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan.

Europarådets organ mot korruption GRECO (Group of States against Corruption) gjorde en ländergranskning i Finland i september 2017. Ländergranskningen utredde särskilt ledande tjänstemäns och ministrars samt brottsbekämpande myndigheters etiska regler och anvisningar, intressekonflikter, bisysslor, redogörelser för inkomster och bindningar, iakttagande av anvisningarna i praktiken och medvetenhet om korruption och hur den kan bekämpas. I den på basis av ländergranskningen gjorda utvärderingsrapporten lyfter GRECO fram intressekonflikter i situationer då tjänstemän lämnar sina statliga tjänster. Enligt rapporten kunde Finland tillätta ett självständigt organ av vilket det i enskilda fall ska inhämtas godkännande för arbete eller verksamhet efter en statlig tjänst. Alternativt kunde organet i fråga bestämma att en tjänsteman som lämnar en statlig tjänst ska ställas under totalt arbetsförbud för en viss tid efter det att tjänsteförhållandet upphört.

Den tjänstemannaetiska delegationen tillsattes den 19 februari 2018 till sin andra mandatperiod för perioden 1.3.2018—31.12.2020. I beslutet om tillsättande av delegationen konstaterades det att finansministeriet börjar bereda en lag om ändring av statstjänstemannalagen, där

det föreskrivs om tillsättning och utnämning av, huvudsakliga uppgifter för samt sammansättning i den tjänstemannaetiska delegationen.

I delegationens sammansättning har man under båda mandatperioderna försökt säkerställa att medlemmarna har en mångsidig och bred uppfattning om tjänstemannaetiken. Delegationens medlemmar företräder olika områden i samhället. Delegationen har en medlem från Finlands Näringsliv, Kommunala arbetsmarknadsverket och Transparency International Suomi ry. I sammansättningen ingår också en kanslichef från ett ministerium och en direktör för ett statligt ämbetsverk. I delegationen finns dessutom två företrädare för universiteten och en medlem som utsetts på förslag av Opinionsnämnden för massmedier. Det har dock inte bindande slagits fast ur vilka organisationer medlemmarna utses. I delegationen har det inte ingått någon medlem som skulle företräda de statsanställda, men i fortsättningen kan det vara motiverat att komplettera sammansättningen med en sådan medlem.

2 Föreslagna ändringar

Det föreslås att det till statstjänstemannalagen fogas en ny 68 § med bestämmelser om statens tjänstemannaetiska delegation. Enligt paragrafen ska den tjänstemannaetiska delegationen finnas i samband med finansministeriet och den ska ha till uppgift att behandla ärenden som gäller tjänstemannaetik och att på begäran av statens ämbetsverk yttra sig i tjänstemannaetiska frågor. Statsrådets allmänna sammanträde tillsätter på framställning av finansministeriet delegationen för fyra år i sänder. Behörigheten för statsrådets allmänna sammanträde grundar sig på 3 § 20 punkten i reglementet för statsrådet, enligt vilken statsrådets allmänna sammanträde tillsätter rådgivande organ av bestående natur som arbetar i samband med ett ministerium.

I nuläget har den tjänstemannaetiska delegationen tillsatts för en mandatperiod på tre år fram till den 31 december 2020. Lagförslaget innebär dock inte att längden på den nuvarande delegationens mandatperiod förlängs, utan bestämmelsen om en fyra år lång mandatperiod tillämpas först vid tillsättandet av delegationen till sin tredje mandatperiod från och med den 1 januari 2021.

Den tjänstemannaetiska delegationen ska vara oberoende av utomstående aktörer och även av finansministeriet. Detta betyder särskilt att delegationen när den behandlar ärenden och i sitt beslutsfattande inte på något sätt är bunden till finansministeriets åsikt. Delegationen är formellt inte alldeles självständig i relation till ministeriet, eftersom till exempel delegationens omkostnader ska täckas med medel under ministeriets budgetmoment. Dessutom tillsätter statsrådets allmänna sammanträde delegationen på framställning av finansministeriet och en av delegationens sekreterare är tjänsteman vid finansministeriet. De ovan nämnda omständigheterna anses dock inte leda till att den tjänstemannaetiska delegationen inte är oberoende på det sätt som etisk granskning förutsätter. Ministeriet är naturligtvis skyldigt att när det gör en framställning om delegationens sammansättning utreda att verksamhetens oberoende och opartiskhet inte äventyras.

Delegationens uppgift ska vara att behandla ärenden som gäller tjänstemannaetik och på begäran av statens ämbetsverk yttra sig i tjänstemannaetiska frågor. När man talar om tjänstemannaetik avser man tjänstemännens och myndigheternas värderingar och principer. Tjänstemannaetiken är inte reglerad med rättsnormer och det är svårt att reglera dess innehåll på juridisk väg. Exempelvis skyldigheten enligt 15 § i statstjänstemannalagen att avstå från förmåner som äventyrar förtroendet hör dock även till de centrala principerna för tjänstemannaetiken (Mäenpää & Tuori, *Virkamiehen oikeusasema*, s. 152—153). En tjänstemans agerande kan vara etiskt olämpligt även om tjänstemannen har förfarit i enlighet med rättsnormerna. Olika etiska valsituationer uppstår som en del av normal vardaglig verksamhet. I merparten av situationerna är det riktiga förfaringssättet en självklarhet. Den etiska bedömningen är också i väsentlig

grad förenad med att det i olika situationer inte nödvändigtvis finns ett enda riktigt förfaringsätt, utan människornas subjektiva uppfattningar påverkar strakt bedömningen av om ett agerande är rätt eller fel.

Delegationen fattar själv beslut om vilka tjänstemannaetiska ärenden eller etiska problem den tar upp för granskning och yttrar sig om. Detta gäller även de tjänstemannaetiska frågor som ämbetsverken riktar till delegationen. Med etiskt problem avses situationer där det etiskt motiverade arbetssättet är oklart. Utgångspunkten är att delegationen ska granska de begäranden om behandling som riktats till den. Eftersom delegationen har en oberoende ställning ska den dock ha rätt att pröva om en framförd begäran om behandling hör till dess uppgifter. Delegationen kan på eget initiativ också ta upp andra problematiska ärenden i anknytning till frågekomplexet. Avsikten är att delegationen på allmän nivå ska kunna ta ställning till tillämpningen av 44 a § i statstjänstemannalagen inom statsförvaltningen och uppmuntra ämbetsverken att ingå ett karensavtal när förutsättningarna för ett sådant är uppfyllda.

Delegationens yttranden och rekommendationer är till sin natur rådgivande och de är inte juridiskt bindande. Delegationen har inte heller behörighet att göra en juridisk bedömning av ett ärende, utan delegationen har endast till uppgift att göra en etisk bedömning.

Såsom nämns i avsnittet Nuläge och bedömning av nuläget har de organisationer som delegationens medlemmar företräder inte angetts exakt. Det är inte heller meningen att uttryckligen föreskriva om detta. I delegationen kan det i fortsättningen dock finnas också en medlem som företräder de statsanställda och som utses på förslag av de huvudavtalsorganisationer som företräder statsanställda.

Närmare bestämmelser om delegationens sammansättning och uppgifter utfärdas genom förordning.

3 Propositionens konsekvenser

För upprätthållande och utveckling av tjänstemannaetiken finns det flera metoder som kompletterar varandra. Tyngdpunkten för etikarbetet har i Finland och internationellt sett allt mer övergått från följderna i efterhand mot förebyggande och styrande åtgärder. Målet med statens personalpolitik är att stärka och utnyttja värdegrunden och en i grunden enhetlig verksamhetskultur. Den tjänstemannaetiska delegationens rekommendationer och yttranden främjar för sin del tjänstemannaetikens höga nivå genom att uppmuntra människor att agera rätt i etiskt problematiska situationer. Delegationens verksamhet har även som syfte att främja en allt bättre hantering av tjänstemannaetiska frågor.

Kostnaderna som orsakas av den tjänstemannaetiska delegationen består av sammanträdesarvodet för delegationens ordförande, medlemmar och sekretariat, eventuella arvoden för experter och andra omkostnader. De som ingår i delegationen och sekretariatet betalas sammanträdesarvodet enligt finansministeriets gällande rekommendation om sammanträdesarvodet. I enlighet med den just nu gällande rekommendationen betalas det för sammanträden under arbetstiden vid ämbetsverk till ordföranden 28 euro och till andra medlemmar och sekreteraren 17 euro. År 2018 har det avsatts 10 000 euro för delegationens bruk. Delegationens kostnader betalas med anslag under finansministeriets omkostnadsmoment.

4 Beredningen av propositionen

Regeringens proposition har beretts vid finansministeriet. Utkastet till regeringsproposition sändes den 20 juni 2018 på remiss till alla ministerier samt till de huvudavtalsorganisationerna som företräder statsanställda, dvs. Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena

RP 149/2018 rd

JHL rf, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf och Löntagargruppen Pardia rf. Dessutom begärdes utlåtanden av justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman.

Utlåtanden erhöles av utrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriets utvecklings- och förvaltningsfunktion, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, biträdande justitiekanslern, riksdagens biträdande justitieombudsman, Nödcentralverket, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf och Löntagargruppen Pardia rf.

I största delen av utlåtandena understöds den ändring av statstjänstemannalagen som föreslås i utkastet till proposition och den nya förordningen om statens tjänstemannaetiska delegation. Arbets- och näringsministeriet ifrågasätter i sitt utlåtande behovet av att införa bestämmelser om en tjänstemannaetisk nämnd i lagen och i en förordning. Riksdagens biträdande justitieombudsman betonar man bör undvika att blanda ihop etiska anvisningar eller ställningstaganden och förpliktelser som följer av normer som direkt baserar sig på lag. Enligt riksdagens biträdande justitieombudsman kan man ifrågasätta behovet av att bedöma en fråga separat ur tjänstemannaetisk synvinkel om det om samma fråga finns en klart förpliktande norm eller en sådan öppen norm som vid tolkningen gör det möjligt att i praktiken nå samma slutresultat som med en etisk bedömning.

Biträdande justitiekanslern har i sitt utlåtande konstaterat att det i motiveringen till regeringspropositionen är nödvändigt att utförligare redogöra för hurdana etiska frågor som hör till delegationens behörighet. I utlåtandet föreslogs dessutom vissa tekniska ändringar av propositionen. Dessa har beaktats i den fortsatta beredningen.

Nödcentralverket önskar att delegationen enligt behov skulle sammanträda tillräckligt ofta så att dess verksamhet har faktisk rådgivande effekt på de beslut som ett ämbetsverk fattar. FOSU och Pardia konstaterar i sina utlåtanden att det i delegationen bör finnas medlemmar som företräder de anställda.

I den fortsatta beredningen av propositionen har man försökt beakta de ändringsförslag som framförts i utlåtandena.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Ikraftträdandet av denna lag orsakar inte ändringar i sammansättningen eller mandatperiodens längd för den vid ikraftträdandet av lagen tillsatta statens tjänstemannaetiska delegation. På den vid ikraftträdandet av lagen tillsatta delegationen tillämpas denna lag från dess ikraftträdande.

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

Lag

om ändring av statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till statstjänstemannalagen (750/1994) en ny 68 §, i stället för den 68 § som upphävts genom lag 985/2006, som följer:

68 §

I samband med finansministeriet finns statens tjänstemannaetiska delegation, vars uppgift är att behandla ärenden som gäller tjänstemannaetik och på begäran av statens ämbetsverk yttra sig i tjänstemannaetiska frågor. Statsrådet tillsätter på framställning av finansministeriet delegationen för fyra år i sänder.

Bestämmelser om delegationens sammansättning och närmare bestämmelser om dess uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

Den vid ikraftträdandet av lagen tillsatta statens tjänstemannaetiska delegation fortsätter till utgången av sin mandatperiod. På delegationen tillämpas denna lag.

Helsingfors den 27 september 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen