

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 24/1985-86 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till

- 1) landskapslag om ändring av landstingsordningen för landskapet Åland,
- 2) landskapslag angående ändring av 7 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse,
- 3) landskapslag om tjänstledighet för uppdrag som landstingsman eller ledamot av landskapsstyrelsen,
- 4) landskapslag angående ändring av 14 § landskapslagen om avlöning i landskapsförvaltningen underlydande tjänster eller befattningar uti landskapet Åland,
- 5) landskapslag angående ändring av 2 § landskapslagen om tjänstekollektivavtal,
- 6) landskapslag om ändring av 54 § kommunallagen för landskapet Åland,
- 7) landskapslag om ändring av landskapslagen angående tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar rörande arbetsavtal samt
- 8) landskapslag om ändring av landskapslagen angående tillämpning av vissa författningar rörande sjömäns arbetsavtal.

Landstinget har den 4 april 1986 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen. Utskottet, som hört byråchefen Jörgen Erlund och ordföranden i kommunala samarbetsnämndens arbetsutskott Viking Lindbom, får härmed vördsamt anföra följande.

Framställningens huvuddrag

Framställningen har som målsättning att i största möjliga utsträckning jämställa

anställda i landskapets, kommunernas, statens och privata arbetsgivares tjänst i fråga om möjligheterna att åta sig politiska förtroendeuppdrag. Enligt dess huvudlinjer skall en anställd ha möjlighet att inneha ett politiskt uppdrag utan att vara skyldig att avgå från sin tjänst eller anställning. I fråga om landskapets anställda föreslås dock att det politiska uppdraget och tjänsten inte skall kunna upprätthållas samtidigt. Därför har i framställningen intagits förslag till lagstiftning som å ena sidan innebär en skyldighet och å andra sidan en rätt till tjänstledighet vid inval till vissa politiska organ.

Väljs en landskapsanställd till landstingsman skall denne enligt framställningen vara tjänstledig hela mandatperioden om han är anställd vid landstinget, landskapsstyrelsens centrala ämbetsverk, lagberedningen eller planeringsorganen. Detsamma gäller chef för enhet inom landskapsförvaltningen. I övriga fall skall tjänstledigheten begränsas till landstingets sammanträdesperioder. Landskapsanställd som väljs till ledamot av landskapsstyrelsen skall vara tjänstledig hela mandatperioden.

Beträffande kommunalt anställda omfattar förslaget endast en rätt till tjänstledighet. Tiden för tjänstledigheten skall vara beroende av uppdragets karaktär.

Framställningen innehåller vidare kompletteringar av gällande blankettlagstiftning rörande arbetsavtal och sjömäns arbetsavtal. Förslagen syftar till att ge privaträttsligt anställda en uttrycklig rätt till ledighet för att handha uppdrag som riksdagsman, landstingsman eller ledamot av landskapsstyrelsen.

Landskapsstyrelsen föreslår att person i landskapets eller kommuns anställning, som är ledig för att upprätthålla ett politiskt förtroendeuppdrag, inte har rätt till avlöning under den tid tjänstledigheten pågår. Detta förslag skulle förverkligas genom ändringar i den s.k. avlöninglagen och i landskapslagen om tjänstekollektivavtal. Den sistnämnda lagen föreslås kompletterad med en bestämmelse som utesluter möjligheten att i avtal bestämma om rätt till avlöning under tjänstledighet som beviljas för handhavande av offentligt uppdrag. Härigenom avser landskapsstyrelsen att omöjliggöra systemet med s.k. dubbelavlöning.

Utskottets ställningstaganden

Allmän motivering

Utgångspunkt för lagutskottets handläggning av framställningen har varit principen om största möjliga jämställdhet mellan olika arbetstagargrupper i fråga om rätten

och möjligheterna att åta sig politiska förtroendeuppdrag. Denna principiella inställning formulerades av utskottet redan i dess betänkande nr 33/1982-83 och har även varit vägledande för landskapsstyrelsen då framställningen uppgjorts. En annan viktig utgångspunkt har varit tanken att olika medborgargrupperns möjligheter att kandidera i allmänna val i så liten utsträckning som möjligt borde vara kringskurna av regler rörande begränsningar i valbarheten, skyldighet att lämna civila anställningar etc.

Utskottet har omfattat landskapsstyrelsens förslag till ändringar av bestämmelserna i landstingsordningen och landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse. I framtiden vore inga andra än lantrådet och landshövdingen skyldiga att avgå från sina tjänster vid inval i landstinget. Denna princip överensstämmer med vad landstinget tidigare uttalat och med utskottets åsikt om att lagstiftaren i minsta möjliga grad borde begränsa förutsättningarna att åta sig politiska förtroendeuppdrag. Den föreslagna utformningen av bestämmelserna innebär att de inskränkningar i möjligheterna att kandidera som i praktiken hittills gällt för vissa av landskapets anställda upphör. Enligt nu gällande bestämmelser är anställda "vid landskapsstyrelsen" skyldiga att lämna sin tjänst vid inval till landstinget medan övriga landskapsanställda inte alls berörs av bestämmelserna. Vissa kategorier landskapsanställda är likaså uteslutna från möjligheten att väljas till ledamot av landskapsstyrelsen. Förslaget innebär att lika regler kommer att gälla för samtliga olika kategorier anställda i landskapets tjänst.

Utskottet har särskilt granskat de föreslagna bestämmelserna om tjänstledighet för uppdrag som landstingsman. Landskapsstyrelsen föreslår att landskapets anställda i detta avseende skulle vara uppdelade i två kategorier beroende på sin tjänsteställning, sådana som är skyldiga att vara lediga under en hel mandatperiod och sådana som skall vara lediga endast under respektive sammanträdesperioder. Utskottet föreslår här en ändring så att tjänstledigheten för samtliga landskapsanställda, oberoende av arten av deras anställning, skulle omfatta endast landstingets sammanträdesperioder. För att undvika att en tjänsteman som samtidigt råkar vara landstingsman tar befattning med ärenden både som beredare och beslutsfattare, föreslår utskottet samtidigt regler enligt vilka tjänsteman vid landskapsstyrelsen som har ställning som föredragande skulle befrias från sina föredragningsuppgifter under hela mandatperioden. Genom utskottets ändringsförslag förverkligas principen om största möjliga jämställdhet mellan olika medborgargrupper på ett ännu mera accentuerat sätt än vad landskapsstyrelsen föreslår.

Landskapsstyrelsen föreslår vidare att den s.k. dubbelavlöningen för vissa tjänstemannakategorier som upprätthåller politiska förtroendeuppdrag skulle upphöra. I de olika tjänstekollektivavtal som gäller för statens, landskapets och kommunernas tjänstemän ingår bestämmelser om rätt att uppbära 70 procent av den ordinarie avlöningen om en tjänsteman (i kommunerna endast lärare) beviljas tjänstledighet för upprätthållande av vissa politiska förtroendeuppdrag. Under den tid framställningen varit under beredning har emellertid ändringar genomförts i avtalen. Inom den statliga sektorn upphör rätten till 70 procent av avlöningen från och med nästkommande riksdagsmannaval. Motsvarande ändringar av landskapets tjänstekollektivavtal träder i kraft efter nästkommande riksdagsmänna- respektive landstingsval. I stället har parterna på arbetsmarknaden överenskommit om att till tjänsteman skall betalas den del av den fasta avlöningen som överstiger ersättningen för det förtroendeuppdrag han innehar. Har tjänstemannen i sin ordinarie anställning en avlöning som är högre än det arvode som erläggs för det politiska uppdraget, har han således rätt att av arbetsgivaren erhålla mellanskillnaden. Är arvodet från det politiska uppdraget högre än den ordinarie avlöningen, utgår ingen ersättning från arbetsgivaren. Vid inval i ett politiskt organ blir den valde sålunda garanterad en inkomstnivå jämförbar med den normala avlöningen. Några förmåner därutöver är han däremot inte berättigad till. Det tjänstekollektivavtal för landskapets sektor i vilket de nya bestämmelserna ingår löper t.o.m. den 28 februari 1988 och binder alltså avtalsparterna ännu i början av de följande mandatperioderna för landstinget respektive landskapsstyrelsen.

Framställningens förslag om att avtal inte skall få ingås om rätt till avlöning under tjänstledighet för handhavande av offentligt uppdrag innebär enligt utskottets åsikt en betydande inskränkning i avtalsfriheten mellan arbetsmarknadens parter. Utskottet har ansett det värdefullt att frågor i anslutning till arbetsmarknaden på den offentliga sektorn även i fortsättningen i största möjliga utsträckning kan regleras genom avtal mellan parterna. Utskottet har erfarit att aktuella reformer av tjänstemannalagstiftningen avser att utvidga utrymmet för avtalslösningar. Framställningen innebär däremot till denna del ett steg i motsatt riktning. Även från arbetstagarorganisationernas sida har man understrukt betydelsen av att inte inskränka avtalsfriheten. Utskottet har mot denna bakgrund föreslagit att ändringsförslagen beträffande landskapslagen om tjänstekollektivavtal måtte förkastas. Eftersom utskottet samtidigt föreslår att tjänstledigheten för politiskt förtroendeuppdrag endast skulle omfatta de särskilda sammanträdesperioderna, kan några oskäligen följder inte anses uppkomma av att en tjänsteman i något enstaka fall har rätt till den överskjutande delen av sin avlöning. Genomförs däremot landskaps-

styrelsens förslag om krav på tjänstledighet under hela mandatperioden, blir konsekvensen mot bakgrunden av nu ingångna tjänstekollektivavtal att berörda tjänsteman under de tider landstinget inte arbetar vore berättigad till full avlöning.

Utskottets förslag kan anses tillgodose önskemålen om bibehållen avtalsfrihet på arbetsmarknaden och största möjliga jämställdhet mellan olika tjänstemannagrupper samtidigt som det tidigare systemet med dubbelavlöning, som landskapsstyrelsen lagstiftningsvägen önskat avlägsna, på arbetsmarknadsparternas egen försorg nu kommer att upphöra.

Detaljmotivering

3. Landskapslag om tjänstledighet för uppdrag som landstingsman eller ledamot av landskapsstyrelsen

2 §. Ändringsförslagen innebär att samma regler skulle gälla för samtliga landskaps anställda vid inval i landstinget, dvs. tjänstledigheten skulle omfatta endast de särskilda sammanträdesperioderna. Härigenom uppnås största möjliga jämställdhet samtidigt som olika gränsdragningsproblem undviks. I konformitet med den terminologi som finns i framställningens 3 § har uttryckssättet "någon som är anställd av landskapet" använts. Härmed avses anställda såväl i offentligrättsligt som i privaträttsligt anställningsförhållande till landskapet. Med "anställd av landskapet" avser utskottet även person anställd vid landstingets kansli.

I framställningens allmänna motivering redogörs för de olika förslag som under åren framförts vad gäller offentligt anställdas möjligheter att motta uppdrag som landstingsman eller ledamot av landskapsstyrelsen. Ett genomgående drag i dessa har varit en strävan att undvika att berörda personer tar del i handläggningen av eller på annat sätt befattar sig med olika ärenden i dubbla egenskaper. Framställningens krav på att vissa tjänstemän skall vara tjänstlediga under en hel mandatperiod har åtminstone beträffande föredragande och enhetschefer samma motivering. Mot den bakgrunden föreslår utskottet att tjänsteman

vid landskapsstyrelsen som föredrar ärenden för landskapsstyrelsen, ledamot av landskapsstyrelsen eller överordnad tjänsteman inte skall kunna fungera som föredragande under hela den period hans landstingsmandat omfattar. Föredragningskyldighet enligt lag åligger endast ett mindre antal tjänstemän, nämligen avdelningschefer enligt landskapslagen om landskapet Ålands centrala ämbetsverk samt lagberedningschef och lagberedningssekreterare enligt landskapslagen om lagberedningen. I övriga fall sker föredragning i stöd av särskilt förordnande som landskapsstyrelsen utfärdar. De föreslagna inskränkningarna kommer i praktiken att beröra ett ytterst fåtal personer. Föredragningsuppgiften kan i de flesta fall överföras på en ställföreträdare inom avdelningen eller enheten. Några väsentliga olägenheter bär därför inte uppkomma av att berörda tjänstemän inte heller under den tid han återgår till arbetet kan fungera som föredragande.

Enligt 11 § 2 mom. landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse kan landskapsstyrelsen delegera viss beslutanderätt till avdelnings- eller byråchef. Har delegering skett och inväljs sådan tjänsteman i landstinget, anser utskottet att rätten att avgöra ärenden på samma sätt som föredragningskyldigheten bör upphöra för hela mandatperioden. Denna fråga erfordrar dock inte lagstiftningsåtgärder utan kan regleras genom beslut av landskapsstyrelsen.

Utskottet delar landskapsstyrelsens uppfattning att det i vissa fall kan vara ändamålsenligt att en tjänsteman som inväljs i landstinget under en kortare övergångsperiod fortsätter att sköta sin tjänst eller delar därav. Enligt utskottets åsikt bör detta dock inte i första hand betraktas som en rätt för den anställde utan som en skyldighet som han på arbetsgivarens/landskapsstyrelsens begäran skall uppfylla. Utskottet anser vidare att en 30 dagars övergångstid är tillräcklig. Utskottet har inte närmare tagit ställning till om och i så fall i vilken utsträckning särskild lön skall utgå för de utförda arbetsuppgifterna. Frågan kan enligt utskottets uppfattning lösas antingen genom individuell överenskommelse eller i tjänstekollektivavtal.

Enligt framställningen skall landstingsman som erhåller anställning hos landskapet lämna uppdraget senast när han tillträder anställningen om han inte utnyttjar i lagen avsedd rätt till tjänstledighet. Enligt utskottets uppfattning överensstämmer förslaget inte helt med huvudprincipen i framställningen om att en offentligt anställd skall få inneha ett politiskt förtroendeuppdrag men inte utöva båda funktionerna samtidigt. Utskottet erinrar vidare om landstingsordningens 7 § enligt vilken landstingsman inte kan befrias från sitt uppdrag om han inte visar "laga

förfall" eller annat skäl som landstinget godkänner. Utskottet har därför omformulerat momentet. Anställs en landstingsman i landskapets tjänst skall han ha samma rätt till tjänstledighet som redan anställda har i motsvarande fall. Möjligheten att lämna landstingsmannauppdraget kan komma i fråga endast om särskilda skäl som landstinget godkänner i det enskilda fallet kan anföras. Är den anställning landstingsmannen erhållit förknippad med föredragningskyldighet skall uppgifterna till denna del överföras på annan tjänsteman för hela den återstående delen av mandattiden. Inte heller skall ifrågavarande person kunna förordnas till föredragande under denna tid.

3 §. Utskottet anser att en landskapsanställd, som valts till ersättare för ledamot av landskapsstyrelsen och som på grund av förhinder för den ordinarie ledamoten inkallas att delta i landskapsstyrelsens arbete, bör åtnjuta tjänstledighet redan då ledamotens förhinder kan beräknas pågå längre än en sammanhängande tid av 15 dagar.

Med beaktande av landskapsstyrelseledamotsuppdragets karaktär, finner utskottet det inte ändamålsenligt att en landskapsanställd, som väljs till ledamot av landskapsstyrelsen, fortsätter att sköta de till anställningen hörande uppgifterna ens under en kortare övergångsperiod. Om valet av landskapsstyrelseledamöter förrättas i tillräckligt god tid, bör de praktiska omställningarna inte vålla några större olägenheter. Utskottet har därför föreslagit att 2 mom. skulle utgå.

4. Landskapslag angående ändring av 14 § landskapslagen om avlöning i landskapsförvaltningen underlydande tjänster eller befattningar uti landskapet Åland

5. Landskapslag angående ändring av 2 § landskapslagen om tjänstekollektivavtal

Som av den allmänna motiveringen framgår anser utskottet att avtalsfrihet fortfarande borde gälla i fråga om rätten till avlöning under tjänstledighet för handhavande av offentligt uppdrag. De föreslagna ändringarna i rubricerade landskapslagar föreslås därför utgå. Utskottet konstaterar att avlöningsslagen är föråldrad och till sitt huvudsakliga innehåll redan ersatts av bestämmelser i tjänstekollektivavtal. Enligt vad utskottet erfarit torde avlöningsslagen komma att upphävas i samband med en aktuell reform av tjänstemannalagstiftningen. Några olägenheter av att lagen en tid förblir gällande i sin nuvarande, i och för sig föråldrade lydelse kan därför knappast uppkomma.

6. Landskapslag om ändring av 54 § kommunallagen för landskapet Åland

Liksom i fråga om landskapets anställda anser utskottet att avtalsfrihet fortfarande borde gälla också för kommunala tjänstemäns rätt till eventuell avlöning vid tjänstledighet för handhavande av offentligt uppdrag. Utskottet föreslår därför att den föreslagna bestämmelsen, enligt vilken avlöning inte skulle erläggas i dylika fall, avlägsnas ur förslagets 54 § 2 mom.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet vördsamt föreslå

att Landstinget måtte antaga de i framställningen ingående första, andra, sjunde och åttonde lagförslagen oförändrade,

att Landstinget måtte förkasta de i framställningen ingående fjärde och femte lagförslagen, samt

att Landstinget måtte antaga de i framställningen ingående tredje och sjätte lagförslagen med följande ändringar:

L a n d s k a p s l a g

om tjänstledighet för uppdrag som landstingsman eller ledamot av landskapsstyrelsen

(Ingressen lika som i framställningen).

1 §.

(Lika som i framställningen).

2 §.

Har någon som är anställd av landskapet valts till landstingsman skall den valde åtnjuta tjänstledighet under varje särskild sammanträdesperiod. Detsamma gäller av landskapet anställd person som enligt bestämmelserna i 8 § 2 och 3 mom. landstingsordningen inträder som ersättare för landstingsman för viss tid.

Har till landstingsman valts tjänsteman vid landskapsstyrelsen, som enligt bestämmelser i lag eller på grund av särskilt förordnande föredrar ärenden, skall föredragningskyldigheten upphöra under den tid uppdraget som landstingsman varar.

Utan hinder av vad i 1 och 2 mom. är föreskrivet är den valde, enligt vad landskapsstyrelsen närmare beslutar, skyldig att sköta de till anställningen hörande uppgifterna under högst 30 dagars tid, räknat från tidpunkten då han tillträder landstingsmannauppgiften.

Anställs landstingsman av landskapet skall han åtnjuta tjänstledighet från anställningen under i 1 mom. angiven tid. I tillämpliga delar skall även vad i 2 mom. är föreskrivet.

3 §.

Har någon som är anställd av landskapet valts till (uteslutn.) ledamot av landskapsstyrelsen åtnjuter den valde tjänstledighet för den tid uppdraget varar. Här avsedd person som valts till ersättare för ledamot skall åtnjuta tjänstledighet om (uteslutn.) ledamots förhinder beräknas pågå längre tid än 15 dagar i följd.

(2 mom. uteslutn.)

(2 mom. lika som framställningens 3 mom.).

4 §.

(Lika som i framställningen).

L a n d s k a p s l a g
om ändring av 54 § kommunallagen för landskapet Åland

(Ingressen lika som i framställningen).

54 §.

Tjänsteman som valts till riksdagsman, landstingsman eller ledamot eller ersättare i landskapsstyrelsen har rätt till sådan tjänstledighet som är erforderlig för att handha uppdraget. (Uteslutn.)

(ikraftträdelsebestämmelsen lika som i framställningen).

Mariehamn den 25 september 1986

På lagutskottets vägnar:

Sune Eriksson
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare

Närvarande vid ärendets avgörande behandling: ordföranden Sune Eriksson, vice-ordföranden Curt Carlsson samt ledamöterna Andersson, Börje Eriksson och Jan-Erik Lindfors.