

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 25/2012 rd

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

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2011 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (RP 61/2011 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

##### **Utlåtande**

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 18/2011 rd) återges efter betänkandet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet

- överdomare Marjatta Mäenpää, Helsingfors förvaltningsdomstol
- ordförande Heikki Jukarainen, tjänstemannanämnden
- jurist Päivi Ahonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ansvarige juristen Ari Komulainen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Vasa förvaltningsdomstol
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att statstjänstemannalagen ändras.

Bestämmelserna om det allmänna besvärssystemet föreslås bli upphävida i lagen. Huvudregeln ska vara att en statstjänsteman har rätt att överklaga ett beslut som gäller honom eller henne. De typer av beslut som inte kan överklagas räknas upp i en särskild bestämmelse.

I och med den utvidgade besvärsrätten ska statstjänstemän i framtiden kunna söka ändring

hos förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller dem. Tjänstemannanämnden dras in och de ärenden som den har skött överförs till förvaltningsdomstolen. Följaktligen föreslås statstjänstemannalagens bestämmelser om nämnden bli upphävida.

Därutöver föreslås vissa mindre ändringar i lagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2012.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Allmänt*

Ändringen innebär att bestämmelserna om besvärsmått för tjänstemän och överklagande ändras i statstjänstemannalagen (750/1994). Bestämmelserna har varit så gott som oförändrade sedan 1988 års statstjänstemannalag infördes. Följaktligen behöver de ses över utifrån den utveckling som skett i tjänstemannarätten och de krav på rättssäkerhet som ingår i grundlagen. Tjänstemännens rätt att få ersättning för förlo-rad inkomst om ett tjänsteförhållande avslutas lagvidrigt och avdrag på ersättningen föreslås bli reglerade på samma sätt som i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

#### *Besvärsmått för tjänstemän*

Det generella besvärsmåttbudet föreslås bli upphävt. I stället ska huvudregeln vara att tjänstemän har rätt att överklaga beslut som gäller deras rättsliga ställning. Det är en stor principiell förändring som ger tjänstemän större rättssäkerhet. Deras rättssäkerhet ökar när allmän besvärsmått införs och rätten inte längre anges specifikt för varje beslut. Kommunala tjänsteinnehavare har redan länge haft allmän besvärsmått. Vidare räknas de beslut upp i lagen som inte kan överklagas genom besvär.

Lagförslaget beaktar de kommentarer som grundlagsutskottet hade till en proposition om samma fråga som förföll vid övergången mellan valperioderna, nämligen att besvärsmåttbudet ska slopas i beslut som gäller ändring av en tjänst och att besvärsmåttbudet i beslut om förordnande till en uppgift ska begränsas till situationer där en tjänsteman har gett sitt samtycke till att bli förordnad till en uppgift (GrUU 51/2010 rd — RP 181/2010 rd). Detta enligt utlåtandet från grundlagsutskottet (GrUU 18/2011 rd). I den aktuella propositionen ingår fortfarande beslut om utnämning till tjänster och tjänsteförhållanden i

besvärsmåttbudet. Enligt grundlagsutskottet kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet framhåller dock som tidigare att förvaltningsutskottet bör överväga att införliva beslut om utnämning till tjänster och tjänsteförhållanden i besvärsmåttbuden.

I propositionen lägger regeringen fram många fakta som dels talar för, dels talar emot besvärsmått vid utnämningbeslut. De sakkunniga påpekade å ena sidan bl.a. att besvärsmått ger de sökande större rättssäkerhet och understryker förvaltningens opartiskhet och framhöll å andra sidan att rätten också medverkar till att statsförvaltningen har bättre möjligheter att få personal med de bästa kvalifikationerna och personliga egenskaperna. I vilken omfattning de sökandes rättigheter tillgodoses beror på hur myndigheten förbereder utnämningbeslutet och hur den utövar sina befogenheter och sin prövningsmått när besluten fattas. Dessutom påverkas den utnämnda personen rättsliga skyldigheter av beslutet. Inom kommunalförvaltningen kan utnämningbeslut överklagas, och det har ansetts att vårt rättssäkerhetssystem ska vara lika för alla oberoende av om en tjänsteman har statlig eller kommunal anställning.

Från sakkunnighåll påpekades det också att besvärsmåttbudet som det är utformat i lagförslaget harmonierar med grundlagen och Europakonventionen. Dessutom har det ansetts att de övriga rättsmedlen vid tjänsteutnämningar räcker till och att besvärsmått inte ökar rättssäkerheten i någon högre grad. Utskottet har fått divergerande bedömningar av hur mycket extra arbete det kan medföra att öppna besvärsmåttbuden.

Efter att ha gjort en bedömning av propositionen och annan information har utskottet gått in för att tillstyrka besvärsmåttbuden vid beslut om utnämning till tjänst eller tjänsteförhållande. Det är dock nödvändigt att följa upp och utvärdera hur tjänstemännens och sökandenas rättssäkerhet och likabehandling påverkas av besvärsmåttbuden och att resultaten av utvärderingen avrapporteras till förvaltningsutskottet.

*Överklagande till förvaltningsdomstolen*

Besvärssystemet ändras också i det hänseendet att myndighetsbeslut inte längre ska överklagas till tjänstemannanämnden utan till förvaltningsdomstolen. Tjänstemannanämnden dras in. Förslaget stämmer överens med den normala besvärsvägen för att överklaga myndighetsbeslut genom besvär. Också beslut om kommunala tjänsteinnehavare överklagas först genom besvär till förvaltningsdomstolen.

Ärendena i tjänstemannanämnden har minskat avsevärt, visar en undersökning, särskilt sedan anställningarna vid universiteten ändrades från tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande. I år hade 43 ärenden inletts i nämnden fram till den 16 november, medan de varierade mellan 80 och 100 åren 2005–2009. Allmän besvärsmöjlighet kommer uppskattningsvis inte att ha så stor inverkan på hur många ärenden som kommer in.

Utskottet menar att nämnden fungerar sakligt och professionellt. De sakkunniga påpekade bland annat att tjänstemannanämnden tack vare sin mångsidiga sammansättning har stor kunskap om tjänstemännens arbete och arbetets natur och om tjänstemannarätten. Därför ansåg de att en överföring av frågorna till förvaltningsdomstolen inte tillför något mervärde. Centraliserat överklagande har ansetts medverka till enhetlig beslutspraxis. Vi har också andra nämnder som är första instans som ska pröva överklaganden och behandlar enskilda tillämpningsfrågor som gäller arbetslivet och anknytande social trygghet. Dessutom inledde rättsskyddsnämnden för studerande sin verksamhet i början av året.

Vidare påpekade de sakkunniga att högsta förvaltningsdomstolen i dagens läge är den första och enda rättsskipningsinstansen i frågor om anställningstrygghet för statliga tjänstemän. Tjänstemannanämnden är ingen domstol och den behandlar inte överklaganden i förvaltningsprocess utan i förvaltningsförfarande. Följaktligen har den som överklagar exempelvis inte rätt att få allmän rättshjälp eller möjlighet att få ersättning för rättegångskostnader. De regionala förvaltningsdomstolarna har lång erfarenhet av

ärenden som gäller anställningstrygghet för tjänsteinnehavare i kommunerna och kyrkan. Dessutom behandlar förvaltningsdomstolarna redan nu statstjänstemäns bisysslor.

Regeringen går i detalj in på olika alternativ för systemet för sökande av ändring och kommer fram till att den normala vägen via förvaltningsdomstolen bäst tillgodoser kraven på garantier för tjänstemännens rättssäkerhet och effektiv förvaltning. Summa summarum anser regeringen att det föreslagna alternativet ligger i linje med de rådande rättspolitiska uppfattningarna. De uppgifter som utskottet fått ger inte anledning att dra någon annan slutsats och utskottet tillstyrker därför regeringens förslag.

Lagförslaget är en stor omvälvning i systemet för sökande av ändring för statliga tjänstemän. Det är därför angeläget att det följs upp hur de nya bestämmelserna fungerar och hur de inverkar på tjänstemännens rättssäkerhet, domstolarnas arbetsbörda och enhetligheten i beslutspraxis. Resultaten bör rapporteras till förvaltningsutskottet.

*Detaljmotivering***Lag om ändring av statstjänstemannalagen**

57 §. I 2 mom. föreskrivs det om myndigheters rätt att söka ändring. Av motiven till paragrafen framgår det att tanken varit att myndigheterna precis som nu ska kunna överklaga förvaltningsdomstolens avgöranden i besvärsärenden som gäller en myndighet och förvaltningstvistemål som gäller ersättning vid tjänsteförhållanden för viss tid enligt 56 §. Enligt uppgift är det meningen att en myndighet ska ha rätt att överklaga i de fall där en tjänsteman har besvärsmöjlighet enligt den föreslagna lagen. Den gällande lagen hänvisar till 53 § och det är inte förenligt med det syftet. Dessutom kan formuleringen i 2 mom. felaktigt ge den uppfattningen att myndigheternas rätt att överklaga bara avser de fall då ett beslut har överklagats genom besvär. För tydlighetens skull föreslår utskottet att 2 mom. formuleras om för att klart och tydligt täcka in förvaltnings-

domstolens avgöranden både i besvärärenden och i de nämnda förvaltningstvistemålen.

*Ikraftträdandebestämmelsen.* Enligt 2 mom. upphör tjänstemannanämndens verksamhet när lagen träder i kraft. Anhängiga ärenden förs över till den behöriga förvaltningsdomstolen.

Det betyder att ärenden som inletts i förvaltningsförfarande förs över till domstol under pågående behandling. Detta är inte motiverat, anser utskottet. Det kan också leda till att behandlingen drar ut på tiden. Följaktligen föreslår utskottet att bestämmelsen ändras till att tjänstemannanämnden fortsätter med sin verksamhet tills den har behandlat de ärenden som har inletts när lagen träder i kraft. Nämnden ska fatta beslut i dem och ha hand om praktiska åtgärder för att avsluta verksamheten. Det vill säga huvudsakligen kontorsfrågor som gäller dokumenthanteringen och sköts av finansministeriet. Efter avslutad verksamhet ska tjänstemannanämnden inte lämna några yttranden eller på nytt behandla exempelvis ärenden som återsänds från högsta förvaltningsdomstolen. När verksamheten har upphört överförs till nämnden eventuellt riktade ärenden till den behöriga förvaltningsdomstolen.

Finansministeriet håller ämbetsverken informerade i nödvändig omfattning när nämnden upphör. Det behövs information om bland annat hur man överklagar för att ämbetsverken i sina beslut ska kunna hänvisa till rätt förvaltningsdomstol. Det faktum att tjänstemannanämnden dras in får inte resultera i att enskilda tjänstemän

lider rättsförluster till följd av fel information om rätten att överklaga.

Den nuvarande tjänstemannanämnden tillsattes den 1 december 2012 för en treårig mandatperiod. Den hinner sannolikt slutbehandla de ärenden som inletts fram till dess lagen träder i kraft på ungefär ett halvår. Ärenden som väcks när lagen har trätt i kraft går direkt till förvaltningsdomstolarna.

### ***Utskottets förslag till beslut***

Riksdagen

*godkänner lagförslaget enligt propositionen men 57 § och ikraftträdandebestämmelsen med följande ändringar:*

#### **57 §**

(1 mom. som i RP)

*Också en myndighet får överklaga ett beslut av en förvaltningsdomstol genom besvär när beslutet är ett avgörande medanledning av besvär över ett beslut som myndigheten har fattat med stöd av denna lag eller när det är ett avgörande i ett förvaltningstvistemål enligt 56 §.*

(3 och 4 mom. som i RP)

(1 mom. som i RP)

*Tjänstemannanämnden ska slutbehandla de ärenden som är anhängiga vid nämnden när denna lag träder i kraft. Nämndens verksamhet upphör vid utgången av den månad då nämnden har slutbehandlat ärendena.*

(3 mom. som i RP)

Helsingfors den 14 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf  
medl. Heikki Autto /saml  
Rakel Hiltunen /sd  
Reijo Hongisto /saf  
Risto Kalliorinne /vänst  
Mika Kari /sd

Antti Lindtman /sd  
Outi Mäkelä /saml  
Tapani Mäkinen /saml  
Markku Mäntymaa /saml  
ers. Anu Urpalainen /saml  
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

**FvUB 25/2012 rd — RP 61/2011 rd**