

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 77/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 42/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet
- riksdagens förvaltningsdirektör Pertti Rauhio, Riksdagens kansli
- kanslichef Päivi Romanov, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- regeringsråd Kari Peltonen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- avdelningschef, referendarieråd Maija Salo, justitiekanslersämbetet
- slottsfogde Anne Puonti, Republikens presidents kansli
- expert Katja Aho, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, företrädar även JHL rf och Pardia rf
- juris doktor, f.d. justitiekansler Jaakko Jonkka
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- inrikesministeriet
- inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- försvarsministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol

Betänkande FvUB 8/2018 rd

- försäkringsdomstolen
- Finlands Bank
- Försvarsmakten
- Eduskunnan ammattiosasto ry
- Eduskunnan virkamiesyhdistys ry
- FOSU rf, JHL rf och Pardia rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i statstjänstemannalagen, lagen om republikens presidents kansli, domstolslagen, lagen om högsta domstolen, lagen om högsta förvaltningsdomstolen, lagen om rättegång i försäkringsdomstolen, militära rättegångslagen, lagen om försvarsmakten och lagen om Finlands Banks tjänstemän.

Regeringen föreslår att ett beslut om att utnämna någon till en statlig tjänst eller ett statligt tjänsteförhållande i första hand får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Utnämningsbeslut får dock inte överklagas, om det är republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde som har utnämningsbehörighet, om beslutet gäller en utnämning för viss tid på högst två år eller om tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras. Besvär får inte heller anföras om beslutet gäller en militär tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet som med stöd av lag får tillsättas utan att den ledigförklaras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkterna för lagändringen

I ett uttalande har riksdagen förutsatt att regeringen skyndsamt tar fram en proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen för att slopa besvärsförbudet i fråga om beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande (RSk 22/2015 rd — GrUB 6/2015 rd, TKF 1/2015 rd; se också GrUU 25/2016 rd). Grundlagsutskottet har också i sina tidigare utlåtanden om ändring av statstjänstemannalagen föreslagit att det ska övervägas om rätten att söka ändring kan utvidgas till beslut om utnämning till statliga tjänster och statliga tjänsteförhållanden, även om begränsningen av rätten att söka ändring inte har påverkat lagstiftningsordningen i de lagförslag som utskottet har analyserat (GrUU 18/2011 rd och GrUU 51/2010 rd). Enligt justitiekanslern i statsrådet ska domstolsprocessen även i dessa fall vara det primära rättsmedlet med avseende på laglighetskontrollen (OKV/1161/1/2014). I ett tidigare betänkande (FvUB 25/2012 rd) går förvaltningsutskottet in på bestämmelserna om överklagande av utnämningsbeslut, men föreslår inga ändringar i lagen till denna del. Det generella besvärsförbudet i statstjänstemannalagen upphävdes den 1 april 2013 (177/2013).

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Syftet med propositionen är att utsträcka rätten att söka ändring till utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Regeringen föreslår att ett beslut om att utnämna någon till en statlig tjänst eller ett statligt tjänsteförhållande i regel får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt förslaget får den som själv har sökt tjänsten i fråga överklaga utnämningsbeslutet.

Vissa begränsningar föreslås dock i besvärsrätten. Den ska inte gälla utnämningar där utnämningsbehörigheten hör till republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde, när beslutet gäller en utnämning för viss tid, högst två år, eller om tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att ha ledigförklarats. Besvär får heller inte anföras om beslutet gäller en sådan militär tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet som med stöd av lag får tillsättas utan att ledigförklaras.

I omfattningen enligt propositionen ska besvärsrätten gälla ungefär 40 000 statliga tjänster och tjänsteförhållanden, då statstjänstemannalagen (750/1994) är tillämplig på ungefär 66 000 tjänstemän. Propositionen innebär således en betydande inskränkning av området för besvärsförbudet. De utnämningsbeslut av republikens president som enligt förslaget inte ska omfattas av besvärsrätten gäller i huvudsak domare och officerare. Antalet sådana beslut har under de senaste åren varit i genomsnitt cirka 170 per år. Statsrådets allmänna sammanträde har fattat i genomsnitt cirka 115 utnämningsbeslut per år under de senaste åren.

Grundlagsutskottet har inte i sin utlåtandep Praxis ansett att det nuvarande omfattande besvärsförbudet står i strid med grundlagen. I princip kan därför inte heller det föreslagna mer begränsade besvärsförbudet anses strida mot grundlagen, menar grundlagsutskottet i sitt utlåtande om den aktuella propositionen (GrUU 42/2017 rd). På grund av propositionens anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet ändå att det behöver utredas närmare hur det besvärsförbud som gäller utnämningar som görs av statsrådets allmänna sammanträde förhåller sig till den grundläggande rättigheten till rättsskydd i grundlagens 21 §. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka i fråga om de utnämningsbeslut som fattas av republikens president.

Enligt 126 § 1 mom. i grundlagen utnämner statsrådet statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet. Statsrådet har således allmän behörighet i tjänsteutnämningsärenden. Enligt 13 § i lagen om statsrådet (175/2003) utnämner statsrådet ministeriernas kanslichefer och övriga tjänstemän vid ministerierna med undantag för officerare som tjänstgör vid försvarsministeriet, vilka enligt grundlagen ska utnämnas av republikens president.

Bestämmelser om fördelningen av utnämningrätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna utfärdas genom förordning av statsrådet. Om det någon annanstans i lag eller i förordning föreskrivs att tillsättningen eller överföringen av en tjänst eller förordnande till en uppgift ankommer på statsrådet, ska ärendet avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt 42 § i reglementet för statsrådet (262/2003) utnämner statsrådet statssekreterarna, statssekreterarna såsom kanslichef, kanslicheferna, understatssekreterarna, avdelningscheferna, överdirektörerna och de övriga direktörerna, de biträdande avdelningscheferna, byråcheferna, regeringsråden, lagstiftningsråden, finansråden, budgetråden och de övriga råden samt de konsultativa tjänstemännen och regeringssekreterarna.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Propositionen innebär att utnämningarna till statens tjänstemannaledning och de centrala sakkunnigtjänstemännen fortfarande ska omfattas av besvärsförbud. Det handlar om till antalet få men viktiga tjänsteutnämningar.

Enligt 7 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) är beslut av statsrådets allmänna sammanträde överklagbara, och enligt gängse praxis har dessa beslut sedan 1950 kunnat överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Denna besvärsrätt begränsas enligt vedertagen princip inte heller av den övervakningsbehörighet som justitiekanslern i statsrådet har visavi statsrådets beslutsfattande. Med beaktande också av dessa synpunkter skulle ett fortsatt besvärsförbud för tjänsteutnämningar av statsrådets allmänna sammanträde inte vara förenligt med den grundläggande rättigheten till rättsskydd i grundlagens 21 § och den allmänna behörigheten för tjänsteutnämningar i grundlagens 126 §, menar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Enligt utlåtandet kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men förvaltningsutskottet bör överväga att utsträcka besvärsrätten till utnämningsbeslut av statsrådets allmänna sammanträde.

Beslut av statsrådets allmänna sammanträde

De beslut som fattas av statsrådets allmänna sammanträde är i många fall av den typen att de inte direkt avgör någon viss persons rätt, skyldighet eller fördel. Effekterna av besluten är indirekta. Beslut av den här typen gäller till exempel överlämnande av propositioner till riksdagen, utfärdande av statsrådsförfordningar, verksamhetsområden inom den statliga regionförvaltningen, tillsättning av olika delegationer eller andra organ eller ändringar i deras sammansättning, statsrådets principbeslut och planeringsbeslut, riksomfattande mål för områdesanvändningen och andra ärenden som ingår i det allmänna sammanträdes behörighet men där besluten inte direkt påverkar någons rätt, skyldighet eller fördel på det sätt som avses i 6 § i förvaltningsprocesslagen. Då har ingen rätt att överklaga besluten.

Det allmänna sammanträdet fattar också överklagbara förvaltningsbeslut som direkt inverkar på någons rätt, skyldighet eller fördel. Det allmänna sammanträdet avgör exempelvis vissa tillståndsärenden som kan gälla betydande koncessioner, till exempel för radioverksamhet, och andra betydande tillstånd såsom vissa tillstånd för export av försvarsmateriel. Den som söker tillstånd får då överklaga avslag på ansökan. Beslut av det allmänna sammanträdet kan också gälla till exempel uppsägning av en tjänsteman som utnämnts av sammanträdet. Beslut om uppsägning av tjänstemän och avslag på tillståndsansökan berör den rätt som enligt 21 § 1 mom. i grundlagen tillkommer utnämnda tjänstemän och verksamhetsutövare, så parten måste ha rätt att få beslutet behandlat av en domstol eller något annat oberoende rättskipningsorgan. Enligt 7 § i förvaltningsprocesslagen får beslut av statsrådets allmänna sammanträde överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär får anföras på den grunden att beslutet strider mot lag.

De utnämningsbeslut som ingår i statsrådets allmänna sammanträdes behörighet kan delas in i två kategorier. För det första fattar det allmänna sammanträdet beslut om utnämning till de tjänster inom den högsta ledningen som avses i 26 § i statstjänstemannalagen. De här tjänsterna har central betydelse för hela statsförvaltningens funktion och effektivitet och för ledningen av verksamheten. Bland tjänsterna finns avdelningschefer vid ministerierna och motsvarande eller högre tjänster samt cheftjänster vid ämbetsverk direkt under ministerierna. Enligt utredning finns det cirka 130 tjänster av den här typen. Den andra kategorin är chefer under avdelningscheferna vid

Betänkande FvUB 8/2018 rd

ministerierna, såsom biträdande avdelningschefer och direktörer, och centrala experttjänster, till exempel regeringsråd, konsultativa tjänstemän och regeringssekreterare. Det finns ungefär 2 500 tjänster och tjänsteförhållanden av den här typen vid ministerierna. Sammanlagt har ministerierna ungefär 4 200 tjänstemän.

För tydlighetens skull bör det konstateras att 26 § i statstjänstemannalagen också omfattar tjänster som ingår i republikens presidents utnämningsbehörighet. De här tjänsterna är justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitiekanslern (26 § 1 punkten) och kommandören för försvarsmakten (26 § 2 punkten). När det gäller utnämningsbeslut som fattas av presidenten anser grundlagsutskottet att ett fortsatt besvärshöjningsförbud betyder att man håller fast vid den doktrin som hänför sig till presidentens konstitutionella ställning och enligt vilken beslut av presidenten som gäller tjänstemäns rättsliga ställning utgör mindre undantag från rättsskyddsgarantierna i grundlagens 21 § och rätten att söka ändring därför inte behöver utsträckas till dem (se också GrUU 23/2011 rd, s. 2/II).

Urvalsgrunder och förfarande i tjänsteutnämningsärenden

Grunderna och förfarandet för att utse tjänstemän är mycket noggrant föreskrivna i lagstiftningen. De allmänna grunderna för att utnämna personer till tjänster enligt 125 § 2 mom. i grundlagen – skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd – gäller alla tjänster. Utöver de här utnämningsskriterierna föreskriver statstjänstemannalagen om allmänna behörighetsvillkor såsom ålder, språkkunskaper och för vissa tjänster medborgarskap. Vid ingången av 2018 trädde den nya 8 c § 1 mom. (948/2017) i kraft gällande alla utnämningar. Där står det att myndigheten vid utnämningssökningen ska beakta huruvida den som ska utnämnas är oförvitlig och säkerställa att personen inte har bindningar som äventyrar en behörig skötsel av tjänsteuppgifterna och också i övrigt har förutsättningar att sköta sina uppgifter på ett oberoende och också annars tillförlitligt sätt. De gemensamma behörighetsvillkoren för den högsta tjänstemannaledningen anges i 8 § 2 mom. (283/2015) i statstjänstemannalagen. Dessutom finns det särskilda behörighetsvillkor såsom examen inskrivna i organisationsspecifika lagar eller statsrådsförfordningar när det gäller vissa tjänster, i synnerhet chefsuppgifter, krävande expertuppgifter och uppgifter som kräver särskild examen.

Diskrimineringslagen (1325/2014) föreskriver om likabehandling och förbud mot diskriminering. I lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986, nedan jämställdhetslagen) föreskrivs det om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön. Viktiga bestämmelser finns också i förvaltningslagen (434/2003) om krav på förfarandet såsom rättsprinciper inom förvaltningen, tillräcklig utredning, ojäviga tjänstemän och skyldighet att motivera beslut.

Enligt 6 a § i statstjänstemannalagen ska en tjänst förklaras ledig att sökas innan den tillsätts. En tjänst får tillsättas utan att ledigförklaras bara om detta föreskrivs i lag. Statstjänstemannalagen föreskriver om de situationer där en tjänst eller ett tjänsteförhållande för viss tid får tillsättas utan ansökningsförfarande.

Vid utnämningar inom statsförvaltningen ska en utnämningsskiss utarbetas. I sina anvisningar om de principer som ska iakttas när tjänster tillsätts (VM/2118/00.00.00/2016) kommer fi-

Betänkande FvUB 8/2018 rd

nansministeriet med anvisningar för urvalsprocessen och utarbetandet av en utnämningsspromemoria som ett led i den. Utnämningsspromemorian fungerar som motivering till beslutet.

En sökande som anser att utnämningsbeslutet strider mot lagen har i nuläget tillgång till andra rättsmedel trots att besvärsrätt saknas. Den sökande kan använda sig av de extraordinära rättsmedlen i förvaltningsprocesslagen, bland annat klagomål och återbrytande. Med anledning av extraordinärt sökande av ändring kan förvaltningsdomstolen undanröja eller återbryta lagstridiga beslut. Dessutom har den sökande tillgång till rättsmedel enligt jämställdhetslagen och diskrimineringslagen, till exempel möjlighet att kräva gottgörelse hos tingsrätten.

I sin praxis har grundlagsutskottet inte betraktat utnämning till en tjänst som en rättighet i det avseendet att en person skulle ha rätt att få sin sak behandlad av en domstol på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen och i artikel 6.1 i Europakonventionen. Men bestämmelserna i grundlagens 21 §, i synnerhet 2 mom., om rättsskydd som grundläggande rättighet kräver ändå att eventuella begränsningar av besvärsrätten i utnämningsärenden inte äventyrar den enskildes rättsskydd.

I sitt avgörande HD 2011:39 anser högsta förvaltningsdomstolen att förbudet att överklaga ett beslut om utnämning till en tjänst inte uppenbarligen strider mot grundlagen eller Europakonventionens artikel 6.1 om rätten att vända sig till domstol.

Frågan om att införa besvärsrätt i utnämningsbeslut av statsrådets allmänna sammanträde

Principen i rättsskyddssystemet inom förvaltningen är att förvaltningsbeslut får överklagas hos förvaltningsdomstolen. I förvaltningsärenden är besvär ett viktigt rättsmedel som kan leda till att lagstridiga beslut upphävs. Förvaltningsbesvär får anföras på den grunden att beslutet är lagstridigt, och besvärsrätten tillkommer den vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Ett av de viktigaste syftena med möjligheten att överklaga beslut är att ge parten rättsskydd i efterhand. Samtidigt kan möjligheten att överklaga förebygga fel i beslutsprocessen i förvaltningen och förbättra praxis för motivering av beslut.

Ett beslut om utnämning till en tjänst är ett förvaltningsbeslut. Besvärsrätt ger de sökande möjlighet att få lagligheten i ett utnämningsbeslut prövad av en förvaltningsdomstol. Om förvaltningsdomstolen konstaterar att beslutet är lagstridigt, upphäver den beslutet och utnämningsärendet avgörs på nytt av den utnämmande myndigheten. Ingen har subjektiv rätt att bli utnämnd till en tjänst. Varje sökande har ändå subjektiv rätt att bli bemött på jämlika och objektiva grunder när en tjänst ska tillsättas, också i själva processen. Bland de viktigaste rättigheterna för dem som söker en tjänst finns rätten att bli likabehandlad och jämlikt bedömd, rätten att få ansökan behandlad på behörigt sätt och enligt principerna för god förvaltning samt rätten att bli bedömd och jämförd utifrån kompetenskraven och de allmänna utnämningsgrunderna.

En möjlighet att överklaga utnämningsbeslut kan visserligen leda till att beslutet långsammare kan vinna laga kraft, vilket skapar osäkerhet kring den rättsliga ställningen för den som blivit utnämnd. Villkoren för sökande från statsförvaltningen blir annorlunda än för sökande från andra sektorer. I propositionen föreslår regeringen att den som blivit utnämnd till en tjänst inom stats-

Betänkande FvUB 8/2018 rd

förvaltningen ska beviljas tjänstledighet från en tidigare statlig tjänst för den tid besvärprocessen pågår.

De utnämningsbeslut som fattas av statsrådets allmänna sammanträde gäller tjänster som har särskild betydelse för ledning av och planmässig verksamhet inom statsförvaltningen, vilket innebär att införandet av besvärsrätt och den tid som går åt till besvärprocesser kan försvåra utförandet av statsförvaltningens lagfästa uppgifter. Möjligheten att överklaga beslut kan också påverka rekryteringen till statsförvaltningen negativt, framför allt i de fall där det kan finnas behöriga sökande också bland andra personer än sådana som redan innehar ordinarie statliga tjänster. Det är ett personalpolitiskt mål i statsförvaltningen att rörligheten mellan offentlig och privat sektor ska öka och att staten uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.

Att utnämningsbeslut av statsrådets allmänna sammanträde undantagits från besvärsrätten beror enligt propositionen i första hand på att besluten omfattas av justitiekanslerns förhandskontroll, som till sin natur är laglighetskontroll. Justitiekanslern har till uppgift att bedöma om förslaget är juridiskt korrekt och om föredragningsmaterialet är så fullständigt att ärendet kan tas upp till behandling vid det allmänna sammanträdet. Justitiekanslern tar inte ställning till vare sig hur utnämningsspromemorian bedömer och avväger de sökandes meriter mot förutsättningarna för att framgångsrikt sköta tjänsten eller vem av de juridiskt möjliga främsta sökandena som ska utnämnas till tjänsten. Kontrollen utförs huvudsakligen i form av granskning av det allmänna sammanträdes föredragningslistor. Normalt har justitiekanslern i genomsnitt två arbetsdagar på sig för detta. Ärendet kan redan i förväg skickas för bedömning och då finns det mer tid. Justitiekanslern kan begära mer dokumentation och kompletterande motivering. Före föredragningen i statsrådet kan justitiekanslern diskutera ärendet med det föredragande ministeriet. Detta kan också leda till att ministeriet går in för att föreslå en annan person. Justitiekanslern är dock inte behörig att hindra utnämningen.

Trots att justitiekanslern på det ovan beskrivna sättet förhandskontrollerar lagligheten i utnämningarna vid statsrådets allmänna sammanträde betyder det inte nödvändigtvis att alla laglighetsfrågor upptäcks vid granskningen. Exempelvis upptäcktes ett procedurfel i beredningen av en utnämning först i en utredning som gjordes utifrån ett klagomål och som också innefattade muntliga utfrågningar av den behöriga ministern och ett flertal tjänstemän vid ministeriet (OKV/1161/1/2014).

Förvaltningsutskottet konstaterar att justitiekanslerns förhandskontroll har betydelse för att besluten ska vara lagenliga och att den i viss mån kan minska behovet av att söka ändring men ändå inte kan jämföras med domstolskontroll. En domstol har betydligt bättre möjligheter att ingående undersöka lagligheten i ett utnämningsbeslut, bland annat genom att inhämta och analysera olika typer av bevis. En domstol har också effektivare metoder att använda för att ingripa i lagstridigheter. Dessutom finns det mer tid per ärende att använda för behandling av besvär än för granskning av föredragningslistor. Justitiekanslerns föregripande laglighetsövervakning kan enligt utskottet därmed inte vara lika grundlig eller bygga på en lika omfattande utredning som när ärendet i efterskott behandlas vid domstol med anledning av besvär. Det bör påpekas att besvärsrätten i dag inte begränsas av den övervakningsbehörighet som justitiekanslern har visavi statsrådets beslutsfattande.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Huruvida de sökandes viktigaste rättigheter tillgodoses korrekt och effektivt beror i allt väsentligt på hur myndigheten förbereder utnämningsbeslutet och hur den utövar sina beslutsbefogenheter och sin prövningsrätt. Lagstiftningen föreskriver noggrant om grunderna och förfarandet för att välja tjänstemän och utnämningsbesluten bereds under tjänsteansvar, vilket bidrar till att tillgodoses de sökandes rättigheter. Till sin natur avviker ett utnämningsbeslut dock inte från andra förvaltningsbeslut på ett sådant sätt att utnämningsbeslut av det allmänna sammanträdet inte skulle kunna omfattas av besvärsrätten. Dröjsmålet till följd av överklagandet blir enligt propositionen inte så långt eftersom ärenden som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande ska behandlas skyndsamt. Beslutet får också verkställas innan det har vunnit laga kraft. Möjligheten att utnyttja besvärsrätten kan bedömas ha haft positiva effekter på insynen, rättssäkerheten och lagligheten i besluten. Om besvärsrätt införs kan detta dessutom redan i sig anses stärka förtroendet för utnämningarna vid det allmänna sammanträdet.

För jämförelsens skull noterar utskottet här att utnämningsbeslut inom kommunförvaltningen av hävd har kunnat överklagas genom besvär utan några restriktioner. Kommunalbesvär enligt kommunallagen (410/2015) skiljer sig dock från förvaltningsbesvär bland annat i och med att besvär får anföras av en part men också av medlemmar av kommunen i fråga.

De utnämningsärenden som statsrådets allmänna sammanträde avgör gäller tjänstemannaledningen och de främsta experttjänstemännen i statsförvaltningen. De tjänster inom den högsta ledningen som avses i 26 § i statstjänstemannalagen är av central betydelse för hela statsförvaltningens funktion och effektivitet och ledningen av verksamheten. Den rättsliga ställningen för de tjänstemän som avses i paragrafen avviker från den rättsliga ställningen för övriga statstjänstemän. De får sägas upp på lösare grunder än normalt (när det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl till det), medan tröskeln för den allmänna uppsägningsgrunden i 25 § i statstjänstemannalagen är högre (synnerligen vägande skäl). Dessutom kan justitiekanslerns föregripande kontroll i utnämningsproceduren anses ha större betydelse i fråga om de högsta tjänsterna inom ledningen i synnerhet än i fråga om andra tjänster i statsrådet, eftersom utnämningar till tjänster inom den högsta ledningen redan utifrån urvalskriterierna måste lägga vikt vid de kriterier som följer av den aktuella tjänsten inom ledningen. Prövningen vid utnämningar till de här tjänsterna inbegriper därför svängrum och avvägningar på ett annat sätt än vid utnämningar till andra tjänster. Det har också betydelse hur utnämningar till tjänster inom den högsta ledningen inom statsförvaltningen och andra utnämningar som ingår i statsrådets behörighet kan anses vara jämförbara med utnämningar som ingår i republikens presidents behörighet, även om besvärsförbudet när det gäller dessa är motiverat av konstitutionella skäl. Dessutom föreslås besvärsrätten inte omfatta utnämning av generaldirektören för statens revisionsverk. Generaldirektören utses av riksdagens plenum.

Slutsatser

Efter att ha gjort en bedömning utifrån de ovannämnda aspekterna ser förvaltningsutskottet det som motiverat att besvärsrätten även omfattar utnämningar som ingår i statsrådets allmänna sammanträdes behörighet, med undantag av de tjänster inom den högsta ledningen som avses i 26 § i statstjänstemannalagen. Det är befogat att beslut som omfattas av besvärsrätten ska överklagas direkt hos högsta förvaltningsdomstolen, som enligt förvaltningsprocesslagen är den domstol som

Betänkande FvUB 8/2018 rd

ska behandla besvär över beslut av statsrådets allmänna sammanträde. Utskottet går närmare in på detta i detaljmotiveringen.

Prövningen och beslutanderätten i fråga om utnämningar ska fortfarande enligt lagen höra till statsrådet, framhåller utskottet. Besvärsrätten varken omintetgör eller kringskär betydelsen av statsrådets prövning av utnämningar. Domstolen ska bara bedöma om beslutet är lagenligt och kan inte utöva myndighetsbefogenheter när den behandlar besvär. Domstolen kan till exempel inte besluta vem av de behöriga sökandena som möjligtvis ska utnämnas till tjänsten, utan beslutet ska fattas av den utnämmande myndigheten.

Det är än så länge svårt att göra en uppskattning av hur många utnämningar till statliga tjänster som kommer att överklagas och vilka kostnaderna kommer att bli. Beräkningen i propositionen bygger på antalet kommunala tjänsteinnehavare och besvären över utnämningarna till de kommunala tjänsterna. Men dessa är inte fullt ut jämförbara med besvär över utnämningar till statliga tjänster. Utskottet understryker att kostnadsbeloppet och kostnadsutvecklingen bör följas upp för att förvaltningsdomstolarnas ökande arbetsbörda ska kunna bedömas utifrån den verkliga situationen och beaktas i domstolarnas omkostnadsanslag.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

DETALJMOTIVERING

1. Lag om ändring av statstjänstemannalagen

53 §. I propositionen föreslår regeringen att 2 mom. kompletteras med uttrycket "någon annan tjänsteman än en domare" och att bestämmelsen om högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens beslut stryks i 3 mom. Besvärsrätten enligt 2 mom. omfattar därmed beslut genom vilka högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen har gett en tjänsteman en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande, ändrat ett tjänsteförhållande till en deltidsanställning eller avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning. Ändringen innebär att besvärsrätten blir betydligt mer omfattande än för närvarande när det gäller andra tjänstemän än domare vid de högsta domstolarna. Ändring i ett beslut av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen ska sökas inom 30 dagar från delfäendet av beslutet hos respektive domstol, där ärendet behandlas i plenum. Den föreslagna ändringen påverkar inte den rättsliga ställningen för tjänstemännen vid andra domstolar, eftersom det även hittills varit möjligt att överklaga dessa domstolars beslut enligt 53 § 2 mom. hos förvaltningsdomstolen.

55 §. Enligt 1 mom. i den gällande paragrafen ska ärenden som avses i 53 § behandlas i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen i brådska ordning. I propositionen föreslås 1 mom. bli ändrat så att även ärenden som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Ändringen anknyter till att utnämningsärenden nu blir en ny ärendekategori som omfattas av besvärsrätt. Utskottet påpekar att den gällande lagen har en likadan hänvisning till 53 § också i 57 § 1 mom. (1059/2016), som nu inte föreslås bli ändrat.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Besvär som anförts över utnämningar till tjänster och tjänsteförhållanden leder till att situationen för de utnämnda blir osäker samtidigt som effektiviteten i ämbetsverkets verksamhet kan påverkas negativt. Därför bör utnämningsbeslutet vinna laga kraft så snart som möjligt efter det att beslutet har fattats. Utskottet anser att det föreslagna 55 § 1 mom. i propositionen är motiverat men anser att 57 § 1 mom., som inte ingår i propositionen, bör ändras för att överlappningar ska undvikas. Utskottet hänvisar till det som sägs nedan.

57 §. Paragrafens 3 mom. föreslås i propositionen bli ändrat så att förbudet mot besvär över utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande i 1 punkten upphävs. Bestämmelser om begränsningar i rätten att överklaga beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande avses i fortsättningen finnas i den nya 59 §.

Enligt den paragrafen tillkommer besvärsrätten den som söker en tjänst. Avsikten är att den gällande lagens 57 § 1 mom. (1059/2016) ska vara tillämpligt när förvaltningsdomstolens beslut enligt 59 § överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 57 § 1 mom. får ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen sökas endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Men enligt första meningen i 57 § 1 mom. är det tjänstemän som har besvärsrätt, och begreppet tjänsteman omfattar inte dem som söker en tjänst. För att systemet för att överklaga beslut ska vara konsekvent ser utskottet det som motiverat att kravet på besvärstillstånd också ska gälla överklagande av beslut i utnämningsärenden hos högsta förvaltningsdomstolen. Därför föreslår utskottet att 57 § 1 mom., som inte ingår i propositionen, nu preciseras genom att första meningen kompletteras med en hänvisning till beslut enligt 59 § 1 mom. och med ett omnämnande av "den som söker en tjänst".

Med hänvisning till det som står under 55 § ovan föreslår utskottet att 1 mom. dessutom ändras på så sätt att sjätte meningen stryks.

59 §. I sina överväganden ovan ser utskottet det som motiverat att besvärsrätten utvidgas så att den omfattar de utnämningar som ingår i statsrådets allmänna sammanträdes behörighet utom utnämningarna till de tjänster inom den högsta ledningen som avses i 26 § i statstjänstemannalagen. Av dessa hör de tjänstemän som avses i 26 § 3 och 4 punkten i statstjänstemannalagen till det allmänna sammanträdes utnämningsbehörighet. För att de här tjänsterna ska undantas från besvärsrätten föreslår utskottet att 59 § 2 mom. 1 punkten preciseras med en hänvisning till de punkterna.

Utskottet påpekar att även republikens president kan utnämna personer till tjänster inom den högsta ledningen. I de fallen undantas utnämningsbesluten från besvärsrätten på grundval av presidentens behörighet. Också andra aktörer kan utnämna personer till tjänster inom den högsta ledningen. I de fallen är besluten överklagbara.

Det är befogat att beslut som omfattas av besvärsrätten ska överklagas direkt hos högsta förvaltningsdomstolen precis som det allmänna sammanträdes övriga överklagbara beslut. För att genomföra detta föreslår utskottet att orden "hos förvaltningsdomstolen" stryks i 1 mom. Det innebär att överklagandet då ska ske med stöd av 7 § i förvaltningsprocesslagen. Enligt den paragrafen ska beslut av det allmänna sammanträdet överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Paragrafens 4 mom. föreskriver med avvikelse från förvaltningsprocesslagen om behörig förvaltningsdomstol i besvär över utnämningar till tjänster eller tjänsteförhållanden. Det är alltså en bestämmelse om rättsforum. Med hänsyn till den föreslagna ändringen i 1 mom. föreslår utskottet emellertid för tydlighetens skull en omformulering i 4 mom.: ”Om förvaltningsdomstolen är besvärinstans ska besvär...”. Utskottet påpekar att bestämmelsen om beslutets verkställbarhet i 4 mom. gäller både de beslut som får överklagas hos förvaltningsdomstolen och de beslut som får överklagas direkt hos högsta förvaltningsdomstolen.

Sakkunniga har lyft fram att skyldigheten för tjänstemän vid försvarsmakten att övergå till annan tjänst enligt 41 § i lagen om försvarsmakten gäller både civila och militära tjänster. Ett system som motsvarar arbetsrotationen bland yrkesmilitärer har skapats också för civila, bland annat med kompetensutveckling som mål. Detta kräver att besvärsförbudet inom försvarsmakten också omfattar sådana civila tjänster som tillsätts genom offentligt ansökningsförfarande. Motsvarande synpunkter har framförts i fråga om civila tjänster vid gränsbevakningsväsendet.

Utskottet noterar att besvärsrätt enligt lagförslaget inte ska föreligga om en militär tjänst kan tillsättas utan att ledigförklaras. I detaljmotiveringen till propositionen gör regeringen på tillbörligt sätt åtskillnad mellan civila och militära tjänster. Rätten att överklaga utnämningar till civila tjänster följer den allmänna linjen i statstjänstemannalagen. Bestämmelserna finns i den föreslagna 59 § 2 mom. 3 punkten. Med andra ord föreligger ingen besvärsrätt om tjänsten tillsätts utan att ledigförklaras. I propositionen ingår också ett förslag till ändring av lagen om försvarsmakten (lagförslag 8). Förslaget går ut på att bestämmelserna i 16 § i statsrådets förordning om försvarsmakten (1319/2007) lyfts upp på lagnivå. Inga ändringar föreslås i innehållet. De civila tjänsterna vid försvarsmakten får tillsättas utan offentligt ansökningsförfarande, med undantag av vissa lagfästa begränsningar när det gäller enskilda tjänster. I militära organisationer har myndigheten således huvudsakligen prövningsrätt med avseende på om tjänsten ska tillsättas genom öppet ansökningsförfarande eller utan att ledigförklaras. Enligt utskottets åsikt är det inte motiverat att utesluta besvärsrätt i fråga om beslut om utnämning till de civila tjänster som tillsätts utifrån myndighetens prövning genom öppet ansökningsförfarande. När det gäller övriga statliga tjänster är besvärsförbudet kopplat till dels en situation där lagen föreskriver om möjlighet att tillsätta en tjänst utan att ledigförklara den, dels en faktisk situation där tjänsten tillsätts utan ansökningsförfarande. Utskottet anser följaktligen att det föreslagna 59 § 2 mom. är i sin ordning.

3. Lag om ändring av domstolslagen

23 kap. Ändringssökande.

7 §. Sökande av ändring i beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande eller förordnande till ett uppdrag. I 1 mom. 1 punkten föreskrivs det om förbud att överklaga ett beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande inom rättskipningspersonalen. Enligt 2 punkten i momentet gäller besvärsförbudet också utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande som kanslichef eller förvaltningschef vid en domstol eller till en annan motsvarande tjänst eller ett annat motsvarande tjänsteförhållande där det ingår i uppgifterna att sköta domstolens administration. Utskottet noterar att kanslichefen eller förvaltningschefen vid en domstol i administrativa ärenden arbetar i par med chefsdomaren vid domstolen. För att kunna sköta sin uppgift behöver kanslichefen eller förvaltningschefen alltså ha chefsdomarens förtroende. Enligt

Betänkande FvUB 8/2018 rd

19 kap. 1 § 3 mom. i domstolslagen kan kanslichefen eller förvaltningschefen också förordnas vara föredragande om han eller hon uppfyller behörighetsvillkoren för föredragande. Personen kan alltså också ha rättskipningsuppgifter. Ärenden som gäller tjänstebrott begångna av kanslichefer eller förvaltningschefer behandlas enligt motsvarande förfarande som ärenden som gäller tjänstebrott begångna av domstolens ledamöter. Följaktligen anser utskottet att de föreslagna bestämmelserna i 1 mom. 2 punkten är motiverade.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2—8 i proposition RP 77/2017 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 9 i proposition RP 77/2017 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i statstjänstemannalagen (750/1994) 53 §, 55 § 1 mom., 57 § 1, 3 och 4 mom. samt 65 § 1 mom.,
sådana de lyder, 53 § och 57 § 1, 3 och 4 mom. i lag 1059/2016, 55 § 1 mom. i lag 177/2013 samt 65 § 1 mom. i lag 1088/2007, samt
fogas till lagen en ny 59 §, i stället för den 59 § som upphävts genom lag 177/2013, och till 65 §, sådan den lyder i lagarna 604/2007, 1088/2007 och 283/2015, ett nytt 5 mom. som följer:

Betänkande FvUB 8/2018 rd

14 kap.

Ändringssökande

53 §

Ett beslut av statsrådets allmänna sammanträde genom vilket statsrådet har sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande, avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning eller beslutat att avstängningen från tjänsteutövning fortfarande ska gälla får överklagas av tjänstemannen genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Ett annat beslut än beslut av statsrådets allmänna sammanträde genom vilket en myndighet har gett någon annan tjänsteman än en domare en varning eller permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande eller ändrat ett tjänsteförhållande till en deltidsanställning, avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning, beslutat att avstängningen från tjänsteutövning fortfarande ska gälla eller skilt en tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i 57 §. Ändring i ett förvaltningsbeslut av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen ska dock sökas inom 30 dagar från delgåendet av beslutet hos respektive domstol, där ärendet ska behandlas i plenum.

Vad som föreskrivs i 2 mom. gäller inte ett beslut genom vilket republikens president har sagt upp en tjänsteman eller upplöst en tjänstemans tjänsteförhållande.

55 §

Ärenden som avses i 53 § och ärenden som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

57 §

I ett beslut som gäller en tjänsteman **eller som avses i 59 § 1 mom.** och som statsrådet eller ett ämbetsverk har fattat får tjänstemannen **eller på motsvarande sätt den som söker en tjänst** söka ändring genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen får sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Ändring i ett beslut som en domstol fattat om en domares eller föredragandes bisyssla söks i enlighet med 23 kap. 1 § i domstolslagen. Besvärstiden när det gäller beslut om uppsägning enligt 27 § 1 mom. i denna lag börjar löpa först från uppsägningstidens utgång. Beslutet ska följas trots besvär, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat. ~~Ärenden enligt 53 § ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.~~ (Nytt 1 mom.)

I följande beslut som gäller en tjänsteman får ändring inte sökas genom besvär, om inte något annat föreskrivs i lag:

- 1) placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket,
- 2) beviljande eller förvägran av tjänstledighet som är beroende av prövning,
- 3) förordnande till en uppgift, om tjänstemannen har gett sitt samtycke till förordnandet.

Om ett beslut som avses i 3 mom. 1 eller 3 punkten innebär att placeringsorten för tjänsten ändras, får ändring i beslutet sökas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Beslutet ska dock iakttas trots besvär, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

59 §

Den som söker en tjänst får söka ändring i ett beslut om utnämning till tjänsten eller tjänsteförhållandet ~~hos förvaltningsdomstolen~~ på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen, om inte något annat föreskrivs i denna lag.

Besvär får dock inte anföras, om

1) det är republikens president eller, **vid utnämning av en tjänsteman enligt 26 § 3 och 4 punkten,** statsrådets allmänna sammanträde som har utnämningsbehörighet,

2) beslutet gäller en utnämning för viss tid, högst två år,

3) tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras,

4) beslutet gäller en militär tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet som med stöd av lag får tillsättas utan att den ledigförklaras.

Bestämmelser om vissa tjänster och tjänsteförhållanden vid domstolar finns bestämmelser om ändringssökande dessutom i domstolslagen.

Om förvaltningsdomstolen är besvärinstans ska besvär över beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande **anföras** hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den myndighet som har fattat beslutet har sitt huvudsakliga verksamhetsställe. Om denna grund inte kan tillämpas, anföras besvären hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets beslutet har fattats. Beslutet får verkställas innan det har vunnit laga kraft.

Utnämningsbeslut delges genom vanlig delgivning. Bestämmelser om vanlig delgivning finns i förvaltningslagen (434/2003) och bestämmelser om vanlig elektronisk delgivning dessutom i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).

65 §

En tjänsteman anses ha avgått från sin tidigare tjänst vid den tidpunkt då han eller hon på något annat sätt än för viss tid utnämnts till en annan statlig tjänst och utnämningsbeslutet har vunnit laga kraft. Om den andra statliga tjänsten är en bisyssla som avses i 18 § 3 mom., anses tjänstemannen dock inte ha avgått från sin tidigare tjänst på grund av utnämningen till bisysslan.

Om en tjänsteman som utnämnts till en tjänst utnämns till en annan statlig tjänst och utnämningsbeslutet inte har vunnit laga kraft, har tjänstemannen rätt till tjänstledighet från sin tidigare tjänst till dess att utnämningsbeslutet har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På sökande av ändring i ett utnämningsbeslut som fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av lagen om republikens presidents kansli

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om republikens presidents kansli (100/2012) 64 § 1 och 2 mom., 65 § 2 och 3 mom., 66 § 1 och 2 mom. samt 73 § 1 mom. och
fogas till lagen en ny 65 a § och till 73 § ett nytt 5 mom. som följer:

64 §

En tjänsteman får, på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996), genom besvär hos förvaltningsdomstolen överklaga ett beslut som kansliet fattat med stöd av denna lag och som berör tjänstemannen, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Ett beslut genom vilket en tjänsteman getts en varning, permitterats eller sagts upp, ett tjänsteförhållande upplösts eller omvandlats till ett tjänsteförhållande på deltid, en tjänsteman avstängts från tjänsteutövning eller avstängningen förblir i kraft, samt ett beslut som fattats med anledning av en sådan omprövningsbegäran som avses i 63 § ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

65 §

Om inte något annat föreskrivs i lag får inte heller ett beslut som berör en tjänsteman överklagas när beslutet gäller

- 1) placering av en gemensam tjänst inom kansliet,
- 2) beviljande eller förvägran av tjänstledighet som är beroende av prövning,
- 3) förordnande till en uppgift, om tjänstemannen har gett sitt samtycke till förordnandet.

Om ett beslut som avses i 2 mom. 1 eller 3 punkten innebär att placeringsorten för tjänsten ändras, får ändring i beslutet sökas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Beslutet ska dock iaktas trots besvär, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat.

65 a §

Den som söker en tjänst får söka ändring i ett beslut om utnämning till tjänsten eller tjänsteförhållandet hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Besvär får dock inte anföras, om

- 1) det är republikens president som har utnämningsbehörighet,
- 2) beslutet gäller en utnämning för viss tid, högst två år,
- 3) tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Besvär över beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande anförs hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Ett ärende som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Beslutet får verkställas innan det har vunnit laga kraft.

Utnämningsbeslut delges genom vanlig delgivning. Bestämmelser om vanlig delgivning finns i förvaltningslagen (434/2003) och bestämmelser om vanlig elektronisk delgivning dessutom i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).

66 §

Ett beslut om permittering av en tjänsteman ska iakttas trots besvär. Ett beslut om avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning ska likaså iakttas trots besvär, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat.

Ett beslut om en bisyssla ska iakttas trots besvär, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat.

73 §

En tjänsteman vid kansliet anses ha avgått från sin tidigare tjänst vid den tidpunkt då han eller hon på något annat sätt än för viss tid har utnämnts till en annan statlig tjänst och utnämningsbeslutet har vunnit laga kraft, om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag. Om den andra statliga tjänsten är en bisyssla som avses i 20 § 3 mom., anses tjänstemannen dock inte ha avgått från sin tidigare tjänst på grund av utnämningen till bisysslan.

Om en tjänsteman som utnämnts till en tjänst vid kansliet utnämns till en annan statlig tjänst och utnämningsbeslutet inte har vunnit laga kraft, har tjänstemannen rätt till tjänstledighet från sin tidigare tjänst till dess att utnämningsbeslutet har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På sökande av ändring i ett utnämningsbeslut som fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

3.

Lag

om ändring av domstolslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i domstolslagen (673/2016) 23 kap. 6 § 2 mom. och
fogas till 23 kap. 6 § ett nytt 3 mom. och till kapitlet en ny 7 § som följer:

6 §

Sökande av ändring i domarutbildningsnämndens beslut

Ett beslut om utnämning av en tingsnotarie får inte överklagas genom besvär.
Andra beslut som domarutbildningsnämnden har meddelat får överklagas hos förvaltningsdomstolen genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsdomstolens beslut får inte överklagas genom besvär.

7 §

Sökande av ändring i beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande eller förordnande till ett uppdrag

I beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande får ändring inte sökas genom besvär, om

1) beslutet gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande som avses i 11, 12 eller 18 kap. eller i 19 kap. 1 § 1 mom.,

2) beslutet gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande som kanslichef eller förvaltningschef vid en domstol eller till någon annan motsvarande tjänst eller något annat motsvarande tjänsteförhållande som avses i 19 kap. 5 § 1 mom. och där det ingår i uppgifterna att sköta domstolens administration.

Vid sökande av ändring i ett beslut om utnämning av sådan övrig personal som avses i 19 kap. 5 § till en tjänst eller ett tjänsteförhållande tillämpas bestämmelserna om sökande av ändring i statstjänstemannalagen. Ändring i ett förvaltningsbeslut av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen ska dock sökas inom 30 dagar från delfäendet av beslutet hos respektive domstol, där ärendet ska behandlas i plenum.

Ett beslut om förordnande till ett i denna lag avsett uppdrag som sakkunnigledamot vid en domstol får inte överklagas genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande FvUB 8/2018 rd

På sökande av ändring i ett utnämningsbeslut som fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

4.

Lag

om ändring av 13 § i lagen om högsta domstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om högsta domstolen (665/2005) 13 § 2 mom., sådant det lyder i lag 680/2016, som följer:

13 §

Föredragandena utnämns av högsta domstolen. Högst en tredjedel av samtliga tjänster som föredragande kan vara referendarierådstjänster för viss tid. Utnämningen till en sådan tjänst kan göras för högst fem år i sänder. En utnämning för en kortare tid än fem år är möjlig bara av särskilda skäl. På föredragandenas behörighetsvillkor och utnämningsgrunder och på utnämning av föredragande för viss tid samt på sökande av ändring i beslut om utnämning av en föredragande tillämpas i övrigt vad som i domstolslagen föreskrivs om domares behörighetsvillkor, utnämningsgrunder och utnämning för viss tid samt om sökande av ändring i beslut om utnämning av domare.

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag

om ändring av 11 och 14 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) 11 § 3 mom. och 14 § 2 mom.,
sådana de lyder i lag 681/2016, som följer:

11 §

Bestämmelser om sakkunnigledamöternas behörighetsvillkor, förordnande till uppdraget och ställning, rätt att kvarstå i uppdraget samt skyldighet att redogöra för sina bindningar samt om sökande av ändring i beslut om förordnande till ett sakkunniguppdrag finns i 17 kap. i domstolslagen.

14 §

Föredragandena utnämns av högsta förvaltningsdomstolen. På föredragandenas behörighetsvillkor, utnämningsgrunder och på utnämning av föredragande för viss tid samt på sökande av ändring i beslut om utnämning av föredragande tillämpas vad som i domstolslagen föreskrivs om domares behörighetsvillkor, utnämningsgrunder och utnämning för viss tid samt om sökande av ändring i beslut om utnämning av domare.

Denna lag träder i kraft den 20 .

6.

Lag

om ändring av 16 § i lagen om rättegång i försäkringsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om rättegång i försäkringsdomstolen (677/2016) 16 § som följer:

Betänkande FvUB 8/2018 rd

16 §

Sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen

Vid försäkringsdomstolen finns utöver de ledamöter som avses i 7 kap. 2 § i domstolslagen även försäkringsdomstolens sakkunnigläkare, av vilka försäkringsdomstolen vid behov begär sakkunnigutlåtande.

Vad som i domstolslagen föreskrivs om utnämning av läkarledamöter vid försäkringsdomstolen, om deras behörighetsvillkor, om redogörelse för bindningar och om befrielse från uppdraget samt om sökande av ändring i beslut om utnämning av en läkarledamot tillämpas även på utnämning av försäkringsdomstolens sakkunnigläkare, på deras behörighetsvillkor, redogörelse för bindningar och befrielse från uppdraget samt på sökande av ändring i ett beslut om utnämning av en sakkunnigläkare.

Denna lag träder i kraft den 20 .

7.

Lag

om ändring av militära rättegångslagen

I enlighet med riksdagens beslut
föreskrivs till militära rättegångslagen (326/1983) en ny 19 a § som följer:

5 kap.

Sökande av ändring

19 a §

Beslut enligt 11 § får inte överklagas genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 20 .

8.

Lag

om ändring av lagen om försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om försvarsmakten (551/2007) 38 a § 2 mom., sådant det lyder i lag 560/2016,
och
fogas till lagen en ny 36 a § som följer:

36 a §

Ledigförklarande av tjänster

Tjänster vid försvarsmakten får tillsättas utan att de ledigförklaras.

Följande tjänster ska dock ledigförklaras: tjänsterna som biträdande professor, biträdande militärprofessor, specialistläkare, chefsbibliotekarie, museichef, avdelningsföreståndare, avdelningschef, professor, försvarsmaktens assessor, sprängämnesinspektör, militärprofessor, byråchef och forskningschef.

38 a §

Professorers och militärprofessorers uppgifter samt professorers, militärprofessorers, biträdande professorers och biträdande militärprofessorers tjänstetillsättning

En professur, militärprofessur, biträdande professur och biträdande militärprofessur kan tillsättas genom kallelse utan att den ledigförklaras, när någon som är meriterad kan kallas till professuren eller när den ska tillsättas på viss tid. Bara den som obestriddligen uppfyller behörighetsvillkoren kan utnämnas efter kallelse.

Denna lag träder i kraft den 20 .

9.

Lag

om ändring av lagen om Finlands Banks tjänstemän

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998) 10 kap. och 11 kap. 35 § 1 mom.
samt
fogas till 11 kap. en ny 33 d § som följer:

10 kap.

Rättskydd i ärenden som gäller tjänsteförhållande

33 §

Ett beslut genom vilket Finlands Bank har gett en varning, permitterat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett tjänsteförhållande, avstängt en tjänsteman från tjänsteutövning eller avgjort ett ärende som gäller en arbetstagares pensionsavgift eller bisyssla och likaså ett sådant beslut som avses i 33 b § 3 mom. och ett beslut som fattats med anledning av en sådan omprövningsbegäran som avses i 33 d § 1 mom. får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Ett ärende som avses i 1 mom. ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen.

33 a §

Direktionens beslut i pensionsärenden får överklagas genom besvär hos försäkringsdomstolen. I fråga om ändringssökande i pensionsärenden gäller i övrigt i tillämpliga delar 9 kap. i pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016).

33 b §

Ett beslut om permittering av en tjänsteman och ett beslut om en tjänstemans bisyssla ska iaktas trots besvär. Ett beslut om avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning ska iaktas trots besvär, om inte förvaltningsdomstolen beslutar något annat.

En tjänstemans tjänsteförhållande anses ha fortgått utan avbrott, om uppsägningen av tjänstemannen eller upplösningen av tjänstemannens tjänsteförhållande enligt ett lagakraftvunnet beslut har skett utan en i denna lag föreskriven grund.

En tjänsteman som utan någon sådan grund som avses i 5 § har utnämnts för viss tid eller som utan giltigt skäl upprepade gånger i följd har utnämnts för viss tid har, om tjänsteförhållandet till Finlands Bank upphör till följd av att han eller hon inte längre utnämns till tjänsteman vid banken, rätt att av banken få en ersättning som motsvarar minst sex och högst 24 månaders lön. Beslutet om utbetalning av ersättningen fattas av bankfullmäktige, och ersättningsanspråk ska tillställas fullmäktige inom sex månader efter det att tjänsteförhållandet har upphört.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

33 c §

Den som söker en tjänst får söka ändring i ett beslut om utnämning till tjänsten eller tjänsteförhållandet hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Besvär får dock inte anföras, om

- 1) det är republikens president eller bankfullmäktige som har utnämningsbehörighet,
- 2) beslutet gäller en utnämning för viss tid, högst två år,
- 3) tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras.

Besvär över beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande anförs hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Beslutet får verkställas innan det har vunnit laga kraft.

I andra av Finlands Bank fattade beslut om tjänstemän än sådana beslut som avses i 1 mom. och 33 och 33 a § får ändring inte sökas genom besvär.

11 kap.

Särskilda bestämmelser i fråga om ärenden som gäller tjänsteförhållande

33 d §

En tjänsteman som anser att han eller hon inte har fått en rättmätig ekonomisk förmån på grundval av anställningen, får skriftligen begära omprövning hos direktionen, som ska meddela ett beslut i ärendet. En omprövningsbegäran ska framställas inom 14 dagar från delfäendet av beslutet. Ett beslut i vilket omprövning får begäras får inte överklagas genom besvär.

En omprövningsbegäran får inte framställas i ett ärende som hör till arbetsdomstolens behörighet, om inte domstolen med stöd av 1 § 2 mom. i lagen om arbetsdomstolen (646/1974) har beslutat att den inte avgör ärendet.

35 §

Har ett rättelseyrkande som avses i 33 d § 1 mom. inte framställts inom tre år från utgången av det kalenderår under vilket prestationen borde ha ägt rum eller inom 60 dagar från delfäendet av ett sådant beslut av arbetsdomstolen som avses i 33 d § 2 mom., är rätten till förmånen förverkad.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På sökande av ändring i ett utnämningsbeslut som fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Helsingfors 27.9.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Kari Kulmala blå
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Reservation

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår att statstjänstemannalagen ändras på så sätt att ett beslut om att utnämna någon till en statlig tjänst eller ett statligt tjänsteförhållande i första hand får överklagas genom besvär till förvaltningsdomstolen. Rätten att överklaga beslut bidrar till ökad rättssäkerhet för dem som söker tjänsterna, opartiskhet i den offentliga förvaltningen och möjlighet att till uppgifter inom statsförvaltningen anställa de personer som har den bästa yrkeskompetensen och de lämpligaste personliga egenskaperna. Dessutom bör utnämningsprocessen för statliga tjänster och tjänsteförhållanden överlag vara öppen och opartisk.

Regeringen föreslår vissa begränsningar i besvärsrätten. Denna ska inte gälla utnämningar där utnämningsbehörigheten hör till republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde, när beslutet gäller en utnämning för viss tid, högst två år, eller om tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att ha ledigförklarats. Besvär får inte heller anföras om beslutet gäller en sådan militär tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet som med stöd av lag får tillsättas utan att ledigförklaras.

Framför allt utnämningar till de högsta tjänsterna vid ministerierna och ämbetsverken väcker ibland offentlig debatt då det har uppstått misstankar om att utnämningarna inte till alla delar bygger på de sökandes kompetens utan snarare har exempelvis politisk lämplighet som bevekelsegrund.

I och för sig bidrar besvärsrätten till ett korrekt urvalsförfarande och gör det i sista hand möjligt att rätta till ett felaktigt utnämningsförfarande. I propositionen motiveras ett besvärsförbud med att utnämningar av tjänstemän vid statsrådets allmänna sammanträde omfattas av justitiekanslerns förhandskontroll. Förhandskontrollen säkerställer enligt propositionen lagenligheten i utnämningsbesluten och utnämningsförfarandet i dessa utnämningar, och det finns därför inte samma slags behov av och grunder för besvärsrätt som i andra utnämningar inom statsförvaltningen.

Emellertid varken motsvarar eller ersätter laglighetskontrollen en domstolsprocess. Justitiekanslerns föregripande laglighetskontroll kan inte jämföras med en domstol eller vara lika grundlig eller bygga på en lika omfattande utredning som när ärendet i efterskott behandlas vid domstol med anledning av besvär. Märk väl att förvaltningsbeslut av statsrådets allmänna sammanträde får överklagas genom besvär trots justitiekanslerns förhandskontroll. Det är inte motiverat att betrakta tjänsteutnämningar på olika sätt med avseende på besvärsrätten.

Grundlagsutskottet konstaterar att beslut av statsrådets allmänna sammanträde enligt 7 § i förvaltningsprocesslagen är överklagbara och att de enligt gängse praxis har kunnat överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen sedan 1950. Denna besvärsrätt begränsas enligt vedertagen princip inte heller av den övervakningsbehörighet som justitiekanslern i statsrådet har visavi statsrådets beslutsfattande. Med beaktande också av dessa synpunkter skulle ett fortsatt besvärsförbud för tjänsteutnämningar av statsrådets allmänna sammanträde inte vara förenligt med den grundläggande rättigheten till rättsskydd i grundlagens 21 § och den allmänna behörigheten

Betänkande FvUB 8/2018 rd

Reservation

för tjänsteutnämningar i grundlagens 126 §. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör överväga att utsträcka besvärsrätten till att omfatta utnämningsbeslut av statsrådets allmänna sammanträde.

Följaktligen föreslår vi att besluten om utnämning till samtliga tjänster som tillsätts genom öppet och offentligt ansökningsförfarande ska vara överklagbara.

Regeringen föreslår dessutom att utnämningsbeslut inte ska få överklagas om de gäller en utnämning för viss tid, högst två år. Förslaget motiveras med att syftet med att begränsa möjligheten att söka ändring i utnämningar för viss tid till utnämningar på över två år är att möjliggöra ändringsökande i sådana utnämningar för viss tid där domstolens beslut med beaktande av de genomsnittliga handläggningstiderna har andra effekter än i efterhand.

Tjänsteförhållanden för viss tid är relativt vanliga inom statsförvaltningen. Enligt gällande anvisningar från finansministeriet ska utnämningar till tjänsteförhållanden för viss tid, mer än ett år, följa samma principer som utnämningar till tjänster. Det betyder att tjänsteförhållanden för viss tid, mer än ett år, i regel ska ledigförklaras offentligt. Enligt justitieministeriets publikation Domstolarnas arbetsstatistik år 2016 var den genomsnittliga behandlingstiden för alla ärenden vid samtliga förvaltningsdomstolar i landet åtta månader 2016. Om utnämningarna till tjänsteförhållanden för viss tid, mer än ett år, blir överklagbara har det alltså andra effekter än i efterhand.

Därför vore det konsekvent att propositionen ändrades i fråga om sådana utnämningar på så sätt att besvärsförbudet gäller tjänsteförhållanden för viss tid, högst ett år. Det talar också för besvärsrätt att proceduren för utnämningar för viss tid ofta har varit bristfällig. Om besvärsrätt införs för tjänsteförhållanden för viss tid, mer än ett år, bidrar det till tjänstemännens rättssäkerhet.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslagen enligt betänkandet, men 59 § i lagförslag 1 med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**).

Betänkande FvUB 8/2018 rd
Reservation

Utskottets ändringsförslag

59 §

(1 mom. som i FvUB)

Besvär får dock inte anföras, om

- 1) det är republikens president ~~eller, vid utnämning av en tjänsteman enligt 26 § 3 och 4 punkten, statsrådets allmänna sammanträde~~ som har utnämningsbehörighet,
 - 2) beslutet gäller en utnämning för viss tid, högst ett år,
 - 3) tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras,
 - 4) beslutet gäller en militär tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet som med stöd av lag får tillsättas utan att den ledigförklaras.
- (3—5 mom. som i FvUB)

Helsingfors 27.9.2018

Sirpa Paatero sd

Mika Kari sd

Joona Räsänen sd

Matti Semi vänst

Anders Adlercreutz sv

Juho Eerola saf