

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsrådet (RP 137/2025 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Elina Oksanen, statsrådets kansli
- regeringsråd Päivi Pietarinen, statsrådets kansli
- regeringsråd Päivi Rissanen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Liisa Leppävirta, justitieministeriet
- regeringsråd Miska Lautiainen, finansministeriet
- avtalsområdesansvarig, jurist Anna-Liisa Häkkinen, Fackförbundet Pro rf
- jurist Jani Pursiainen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- förhandlingschef Kari Eskola, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- professor Olli Mäenpää
- justitiekanslern i statsrådet Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- inrikesministeriet
- försvarsministeriet.

Utlåtande FvUU 28/2025 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att det till lagen om statsrådet (175/2003) fogas bestämmelser om rådet för bedömning av lagstiftningen och bestämmelser om handlingar som hör till en regerings arkiv. Dessutom föreslås det att det till lagen fogas bestämmelser om förordnande till en uppgift och förfarandet i samband med det. Förvaltningsutskottet granskar propositionen utifrån sitt eget ansvarsområde och fokuserar i sitt utlåtande på de tjänstemannarättsliga bestämmelserna som gäller förordnande till en uppgift vid statsrådet.

Utskottet påpekar att det inte finns några allmänna bestämmelser om förordnande till en uppgift, med undantag av 57 § 3 mom. 3 punkten och 4 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994), där det föreskrivs om sökande av ändring i samband med förordnande till en uppgift. Dessutom behandlas förordnande till en uppgift i finansministeriets anvisning om de principer som ska iakttas när tjänster tillsätts (VN/30496/2024, 28.10.2024). Förordnandet till en uppgift grundar sig inom statsförvaltningen på arbetsgivarens rätt att leda och övervaka arbetet (nedan direktionsrätt) samt på ministeriernas arbetsordningar på förordningsnivå inom olika förvaltningsområden.

Flera av dem som lämnat yttrande till förvaltningsutskottet har ansett att den föreslagna ändringen bör göras i statstjänstemannalagen i stället för i lagen om statsrådet. Förvaltningsutskottet anser att det föreslagna förfarandet för förordnande till en uppgift kompletterar utnämningsförfarandet, vilket talar för att bestämmelserna ska ingå i statstjänstemannalagen. Utskottet noterar dock att de föreslagna bestämmelserna grundar sig på särdragen och de särskilda behoven som är förknäpade med statsrådets och ministeriernas verksamhet, och därför är det också möjligt att skriva in bestämmelserna i lagen om statsrådet. Även om det nu föreslås att bestämmelserna införs i lagen om statsrådet, anser förvaltningsutskottet att frågan i fortsättningen kan bedömas ur ett perspektiv som omfattar hela statsförvaltningen, och att det för att lagstiftningen ska vara heltäckande, enhetlig och tydlig är motiverat att utreda frågan till exempel i samband med kommande del- eller totalreformer av statstjänstemannalagen.

Definition av uppgiften

Enligt det föreslagna 26 d § 1 mom. gäller förordnandet till en uppgift en ledningsuppgift eller någon annan uppgift vid ministeriets verksamhetsenhet. Det kan enligt förslaget inte vara fråga om en uppgift som avdelningschef eller en högre ledningsuppgift. Dessutom ska uppgiftens innehåll enligt 2 mom. fastställas innan det är möjligt att anmäla sig till uppgiften.

Utskottet anser det vara viktigt att uppgiften enligt propositionsmotiven i huvudsak och i princip är bunden till ministeriets tjänstestruktur, eftersom uppgiftens innehåll och organisatoriska ställning inte avsevärt får avvika från uppgifterna och den organisatoriska ställningen i tjänstemannens tjänst eller tjänsteförhållande. Det kan således inte heller vara fråga om en helt ny typ av uppgift som kan jämföras med en ny tjänst.

Förvaltningsutskottet påpekar emellertid att det inte tydligt framgår vilka de andra uppgifter som avses i bestämmelsen kan vara och hur de fastställs. Utskottet föreslår att grundlagsutskottet på

Utlåtande FvUU 28/2025 rd

det sätt som anges nedan överväger en precisering där förordnandet till en uppgift utöver en ledningsuppgift vid ministeriets verksamhetsenhet också kan gälla en projektuppgift eller någon annan projekthelhet vid en sådan verksamhetsenhet.

Enligt det föreslagna 26 d § 1 mom. förordnar ministeriet en tjänsteman till uppgiften för viss tid eller tills vidare. Förordnande till en uppgift avviker från tillsättande av en tjänst, står det i propositionen (s. 26). Det är fråga om normal organisering av arbetet och uppgifterna, som inte är avsedd att vara bestående. Detta återspeglas också i den föreslagna 26 d § 4 mom. 3 punkten, enligt vilken förordnandet till en uppgift upphör genom ett beslut som det ministerium som förordnar till uppgiften kan fatta av grundad anledning. När det gäller den tidsmässiga varaktigheten har man i specialmotiveringen i propositionen tagit fasta på finansministeriets anvisningar, enligt vilka det är tillrådligt att förordnandet är tidsmässigt begränsat.

Enligt uppgift ges merparten av förordnandena till uppgifter vid statsrådet för viss tid, högst fem år. Förvaltningsutskottet anser därför att bestämmelsen i 26 d § 1 mom. kan preciseras så att en tjänsteman förordnas till en uppgift för viss tid, alltså kan ordalydelsen "eller tills vidare" i den första meningen strykas.

I det föreslagna 26 d § 1 mom. används dessutom ordalydelsen ett gemensamt tjänsteförhållande vid ministeriet. Utskottet påpekar att detta avviker från systematiken i statstjänstemannalagen. Enligt statstjänstemannalagen kan en tjänst inrättas vid en viss enhet (2 kap. i statstjänstemannalagen), men tjänsten kan också vara inrättad vid ett ämbetsverk och därmed vara en gemensam tjänst inom ämbetsverket (27 § 3 mom., 57 § 3 mom. 2 punkten i statstjänstemannalagen). Något motsvarande har inte föreskrivits i fråga om tjänsteförhållanden för viss tid. Enligt statstjänstemannalagen sker utnämningar till tjänsteförhållanden för viss tid inte vid enheter eller ämbetsverk, och enligt systematiken i statstjänstemannalagen har begreppet ämbetsverkets gemensamma tjänsteförhållande ingen juridisk betydelse. Förvaltningsutskottet föreslår därför att ordet "gemensam" i den andra meningen i det föreslagna 1 mom. stryks.

Utifrån det som sägs ovan föreslår förvaltningsutskottet att grundlagsutskottet överväger att ändra den första och andra meningen i det föreslagna 26 d § 1 mom. så att de får exempelvis följande lydelse: "Ett ministerium förordnar för viss tid (utesl.) någon annan tjänsteman som utnämns till en gemensam tjänst eller tjänsteförhållande vid ministeriet än en tjänsteman som avses i 26 § 3 punkten i statstjänstemannalagen till *en lednings- eller projektuppgift eller någon annan specifik uppgiftshelhet* vid ministeriets verksamhetsenhet. En tjänsteman som utnämns till ett tjänsteförhållande *för viss tid* vid ministeriet kan förordnas till en uppgift endast för den tid tjänsteförhållandet varar."

Förordnande till en uppgift

Som det konstateras ovan har praxis vid förordnande till en uppgift grundat sig på arbetsgivarens direktionsrätt, istället för att statstjänstemannalagen skulle ha tillämpats. Också direktionsrätten grundar sig på statstjänstemannalagen, vars 14 § 1 mom. innehåller en bestämmelse om att tjänstemannen ska iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. Bestämmelserna kan dock endast gälla uppgifter som hör till en tjänst och som en tjänsteman har.

Utlåtande FvUU 28/2025 rd

Enligt utredning till förvaltningsutskottet kan direktionsrättens innehåll preciseras genom lag, men eftersom arbetsgivarens direktionsbehörighet endast kan gälla de uppgifter som hör till en tjänsteman och utförandet av dem, kan det inte inrättas nya eller andra uppgifter som tjänstemannen ensidigt kan förordnas till. Enligt inkommen utredning kan de föreslagna bestämmelserna därför inte anses grunda sig på direktionsbehörighet enligt statstjänstemannalagen, utan de är till sin juridiska karaktär en ny typ av tjänstemannarättsliga bestämmelser. Det förutsätts därför att grunderna för förordnande till en uppgift och de skyldigheter som hänför sig till dem fastställs på lagnivå. Utskottet påpekar utifrån inkommen utredning att det vid tillämpningen av den föreslagna nya 26 d § inte kan anses vara fråga om utövande av arbetsgivarens direktionsrätt, utan om lagbunden tillämpning av uppgiftsbaserade bestämmelser. Arbetsgivarens direktionsrätt gäller i och för sig också skötseln av de uppgifter som förordnandet enligt bestämmelserna gäller.

Enligt specialmotiveringen till 26 d § (s. 50) grundar sig förordnandet till en uppgift på samtycke av tjänstemannen, men tjänstemannens samtycke är emellertid inte en förutsättning för förordnandet till en uppgift. Som det sägs ovan handlar det föreslagna förordnandet till en uppgift inte om utövande av arbetsgivarens direktionsrätt. Det faktum att förordnandet till en uppgift grundar sig på ett anmälningförfarande talar också för att förordnandet förutsätter tjänstemannens samtycke.

Utifrån inkommen utredning anser utskottet att om det är nödvändigt att en tjänsteman ska kunna förordnas till en uppgift utan hans eller hennes samtycke, ska det i lag uttryckligen och särskilt föreskrivas om ministeriets behörighet och tjänstemannens skyldighet. Enligt utskottet kan en persons tjänstemannaställning inte i sig utgöra en grund för att till denna del avvika från kravet på bestämmelser i lag, och förordnande till en uppgift utan tjänstemannens samtycke eller trots att tjänstemannen motsatt sig förordnandet kan inte heller på ett juridiskt giltigt sätt grunda sig enbart på propositionsmotiven. Det måste också finnas godtagbara och tillräckligt vägande skäl som definieras tillräckligt exakt i lag. Förvaltningsutskottet föreslår att grundlagsutskottet ytterligare bedömer det som sägs ovan.

Anmälningförfarande

Före förordnandet till en uppgift ska tjänstemännen vid det ministerium som förordnar till uppgiften enligt det föreslagna 26 d § 2 mom. underrättas om att de kan anmäla sig till uppgiften, om inte något annat följer av grundad anledning. Enligt propositionsmotiven avses med anmälan ministeriets interna anmälningförfarande via ministeriets interna nätsidor (s. 52).

Förvaltningsutskottet betonar att den möjlighet att avvika från anmälningförfarandet som bestämmelsen medger bör betraktas som ett undantag som ska tillämpas i begränsad utsträckning. Enligt motiven kan detta undantag tillämpas till exempel vid kortvariga uppgiftsarrangemang i en övergångsfas eller i projektuppgifter som nära anknyter till tjänstemannens egna tjänsteåligganden.

Enligt 2 mom. ska underrättelsen innehålla information om uppgiftens innehåll, behörighetsvillkoren och de övriga förutsättningarna för en framgångsrik skötsel av uppgiften samt tidsfristen för anmälan. Förvaltningsutskottet anser att behörighetsvillkoren måste kunna fastställas också genom beslut av ministeriet och meddelas i samband med anmälningförfarandet. Det är tydliga-

Utlåtande FvUU 28/2025 rd

re och smidigare än att kraven binds exempelvis till föreskrivna behörighetsvillkor, som förekommer i väldigt liten mån enligt utskottet.

Förvaltningsutskottet noterar att den föreslagna bestämmelsen är formulerad så att den inte gör det möjligt för till exempel tjänstemän vid andra ministerier att anmäla sig. Utskottet konstaterar att enligt det föreslagna förfarandet kan endast personer som redan innehar en tjänst eller ett tjänsteförhållande vid ministeriet anmäla sig till uppgiften. Eftersom förfarande tillämpas allmänt främjar det inte rörligheten och garanterar inte nödvändigtvis de bästa möjliga kandidaterna till uppgifterna. Utskottet anser att det i fortsättningen är möjligt att överväga att utvidga regleringen också till andra ministerier.

Behörighetsvillkor och grunder för förordnande till en uppgift

Av en tjänsteman som förordnas till en ledningsuppgift förutsätts enligt det föreslagna 26 d § 3 mom. i praktiken visad ledarförmåga, men i övrigt har inga behörighetsvillkor fastställts. De allmänna behörighetsvillkoren för tjänstemän, det vill säga språkkunskap, medborgarskap och ålder, ska dock tillämpas. Förvaltningsutskottet konstaterar att eftersom den som förordnas till en uppgift ska stå i tjänsteförhållande, ska han eller hon redan på denna grund uppfylla dessa behörighetsvillkor.

Vid valet av den som förordnas tillämpas enligt förslaget de allmänna utnämningsgrunderna i 125 § 2 mom. i grundlagen. Enligt utskottets uppfattning gäller bestämmelsen i grundlagen endast offentliga tjänster. Eftersom uppgiften inte är en offentlig tjänst kan tillämpningen av bestämmelsen bli problematisk. Enligt utskottets uppgifter är avsikten dock att kriterierna ska tolkas på motsvarande sätt som de allmänna utnämningsgrunderna i grundlagen. Förvaltningsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen kan ändras så att den första meningen i det föreslagna 3 mom. stryks och att de allmänna grunderna för förordnande till uppgiften, det vill säga skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd, fogas till bestämmelsen.

Utskottet föreslår därför att grundlagsutskottet överväger att ändra det föreslagna 26 d § 3 mom. så att det får exempelvis följande lydelse: "(Utesl.) *De allmänna grunderna för förordnande till en uppgift är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd.* Av en tjänsteman som förordnas till en ledningsuppgift förutsätts i praktiken visad ledarförmåga."

Sökande av ändring

Ett beslut som gäller förordnande till en uppgift får enligt det föreslagna 26 d § 5 mom. överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Ett beslut som gäller upphörande av ett förordnande till en uppgift på grundad anledning får också överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. I övrigt tillämpas statstjänstemannalagen på sökande av ändring i förvaltningsdomstol.

Förvaltningsutskottet noterar att rätten att söka ändring utvidgas i förhållande till 57 § 3 mom. i tjänstemannalagen, eftersom lagenligheten i ett beslut om förordnande till en uppgift kan föras till förvaltningsdomstolen för prövning. Enligt motiven syftar förslaget till en enhetlig och tydlig reglering av förfarandet för förordnande till en uppgift som uppfyller rättsprinciperna för förvalt-

Utlåtande FvUU 28/2025 rd

ningen. Målet är att förenhetliga och förtydliga förfarandet för förordnande till en uppgift och dess rättsläge. Samtidigt förbättras tjänstemännens rättsskydd (RP, s. 55).

Enligt utskottet är det en anmärkningsvärd brist att de övriga som anmält sig till uppgiften enligt den föreslagna bestämmelsen inte kan överklaga, utan endast den tjänsteman som förordnandet gäller. Utskottet anser det vara viktigt att bestämmelsen kompletteras så att också andra som anmält sig till uppgiften har möjlighet att överklaga. Samtidigt anser utskottet att det är viktigt att i bestämmelsen också ange att beslutet ska iakttas trots ändringssökande, och att besvärsmyndigheten kan bestämma något annat.

Förvaltningsutskottet föreslår därmed att grundlagsutskottet överväger att komplettera det föreslagna 26 d § 5 mom. så att det får exempelvis följande lydelse: "Med avvikelse från 57 § 3 mom. 3 punkten i statstjänstemannalagen får ett beslut som gäller förordnande till en uppgift enligt 1 mom. överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. *Utöver vad som föreskrivs i den lagen har en i 2 mom. avsedd tjänsteman vid det ministerium som förordnar till uppgiften besvärsrätt, om han eller hon anmält sig till uppgiften inom tidsfristen för anmälan.* Ett beslut enligt 4 mom. 3 punkten som gäller upphörande av ett förordnande till en uppgift får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. *Beslutet ska iakttas trots ändringssökande, om inte fullföljdsdomstolen bestämmer något annat.* I övrigt tillämpas statstjänstemannalagen på sökande av ändring i förvaltningsdomstol."

Avslutningsvis

Förvaltningsutskottet anser att förordnande till en uppgift efter att de föreslagna bestämmelserna trätt i kraft inte får bli en huvudregel, utan bedömningen i fråga om varje förordnande till en uppgift ska göras noggrant och tjänsterna vid ministerierna ska också i fortsättningen bedömas och tillsättas genom ett offentligt ansökningsförfarande i enlighet med statstjänstemannalagen. Utskottet anser det vara viktigt att uppgifternas tidsmässiga varaktighet bedöms separat för varje uppgift, så att förordnanden inte endast ges för fem år, som är den maximitid som nämns i propositionsmotiven. Förvaltningsutskottet anser det befogat att följa tillämpningen av och längden på förordnandena samt annan praxis i anslutning till tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 28/2025 rd

Helsingfors 2.12.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mauri Peltokangas saf
vice ordförande Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Petri Honkonen cent
medlem Juha Hänninen saml
medlem Christoffer Ingo sv
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Mira Nieminen saf
medlem Saku Nikkanen sd
medlem Martin Paasi saml
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd
ersättare Mika Riipi cent

Sekreterare var

plenarråd Sanna Helopuro.