

RP 61/2011 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att statstjänstemannalagen ändras.

Det föreslås att bestämmelserna om det allmänna besvärsförbudet i lagen upphävs. Enligt förslaget ska huvudregeln vara att en statstjänsteman har rätt att överklaga ett beslut som gäller honom eller henne. De slag av beslut som inte kan överklagas räknas upp i en särskild bestämmelse.

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

ring hos förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller dem. Tjänstemannanämnden dras in och de ärenden som den har skött överförs på förvaltningsdomstolen. Det föreslås därför att de bestämmelser i statstjänstemannalagen som gäller tjänstemannanämnden upphävs.

Därutöver föreslås vissa mindre ändringar i lagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2012.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis	3
Besvärsrätt	3
Tjänstemannanämnden	4
Tjänstemännens lön i vissa situationer	5
1.2 Bedömning av nuläget	5
Besvärsrätt	5
Tjänstemannanämnden	6
Tjänstemännens lön i vissa situationer	7
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	7
2.1 Besvärsrätt	7
Omständigheter som talar för besvärsrätt	8
Omständigheter som talar emot besvärsrätt	8
Utvärdering av de omständigheter som talar för och emot besvärsrätt i fråga om tjänsteutnämningar	9
Begränsningar i rätten att söka ändring i andra än utnämningssärenden	11
2.2 System för sökande av ändring	11
Alternativ	11
<i>Normalt ändringsökande hos förvaltningsdomstol</i>	12
<i>Förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att höra organisationer</i>	12
<i>Arbetsgivarsidans och personalorganisationernas representanter som sakkunnigledamöter i förvaltningsdomstolen</i>	12
<i>Sökande av ändring i tjänstemannanämndens beslut hos förvaltningsdomstol</i>	12
<i>Nuvarande system</i>	13
De viktigaste förslagen	13
2.3 En tjänstemans lön i vissa situationer	13
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	13
3.1 Ekonomiska konsekvenser	13
3.2 Övriga konsekvenser	14
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	15
DETALJMOTIVERING	17
1 LAGFÖRSLAG	17
2 IKRAFTTRÄDANDE	19
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	19
LAGFÖRSLAG	22
Lag om ändring av statstjänstemannalagen	22
BILAGA	24
PARALLELLTEXT	24
Lag om ändring av statstjänstemannalagen	24

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Besvärsrätt

De bestämmelser i statstjänstemannalagen som gäller sökande av ändring är mer eller mindre desamma som i den statstjänstemannalag som trädde i kraft den 1 januari 1988 (755/1986; 1988 års tjänstemannalag). I den samlades flera spridda författningar för första gången till ett enhetligt regelverk.

I den statstjänstemannalag (750/1994; *tjänstemannalagen*) som trädde i kraft den 1 december 1994 och som alltjämt är i kraft ingår med ett fåtal ändringar samma bestämmelser som i 1988 års tjänstemannalag. I regeringens proposition RP 291/1993 rd ingick nästan inte någon motivering i fråga om sökande av ändring.

I regeringspropositionen (RP 238/1984 rd) med förslag till 1988 års statstjänstemannalag konstaterades det att det faktum att beslutet kunde träda i kraft omedelbart tack vare förbudet mot besvär i avsevärd grad skulle effektivisera och försnabba skötseln av ärenden som gällde tjänsteförhållanden och på så sätt främja handhavandet av myndigheternas uppgifter. Vid beslutsfattandet i dessa ärenden är det enligt den propositionen huvudsakligen fråga om att ordna förvaltningen på ett ändamålsenligt sätt, och rättsskyddet äventyras inte, trots att förvaltningsbesvär inte är möjliga i dessa fall. Det konstaterades dessutom att det konventionella förfarandet med besvär inom förvaltningen inte är lämpligt i alla fall, eftersom det är möjligt att utnyttja förhandlingsförfarande och förtroendemannaorganisationen.

I statstjänstemannalagen iakttas fortfarande uppräknings- eller enumerationsprincipen i fråga om överklagbara ärenden. Det anges i lagen vilka beslut som kan överklagas. Det är inte möjligt att överklaga några andra ärenden, om inte något annat föreskrivs i någon annan lag. Disciplinsystemet som allmänt system bortföll i och med att den gällande statstjänstemannalagen trädde i kraft och något

förfarande för sökande av ändring när det gäller egentliga disciplinstraff finns därför inte längre. Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet har sitt eget disciplinsystem, och bestämmelser om detta finns i militära disciplinlagen (331/1983).

I 52–59 § i statstjänstemannalagen finns bestämmelser om möjligheten att överklaga och om de beslut i vilka ändring inte får sökas genom besvär. Enligt 58 § i statstjänstemannalagen får ändring inte sökas genom besvär i andra beslut som gäller en tjänsteman och som getts med stöd av statstjänstemannalagen. Största delen av de beslut som är överklagbara räknas upp i 53 §.

Bestämmelserna om ändringssökande i 1988 års tjänstemannalag ändrades 1994 när tjänstemannalagen stiftades, så att rättelseyrkande kan lämnas in till hela statsförvaltningens gemensamma tjänstemannanämnd när det gäller ett beslut om permittering eller uppsägning av en tjänsteman, avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning, upplösning av en tjänstemans tjänsteförhållande eller skiljande av en tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid. Nya ärenden som kom att omfattas av besvärsrätten var skriftlig varning och ändring av ett tjänsteförhållande till en deltidsanställning. Rätten att överklaga ett beslut om ändring av ett tjänsteförhållande till en deltidsanställning fogades till 53 § 2 och 3 mom. i statstjänstemannalagen på förslag av riksdagens förvaltningsutskott.

En tjänsteman kan fortfarande överklaga ett beslut om bisyssla (57 §).

Besvärsförbudet omfattar följande beslut som gäller en tjänsteman:

Enligt 59 § i statstjänstemannalagen får ändring i beslut som gäller utnämning av en tjänsteman inte sökas genom besvär, om inte något annat föreskrivs i lag. Riksdagens förvaltningsutskott konstaterade i sitt betänkande (FvUB 5/1994 rd) följande om den föreslagna 59 § som gällde utnämningssituation: "När utskottet hörde sakkunniga framgick det att diskrimineringsförbudet t.ex. i 6 § på grund av 59 § anses sakna effekt i en utnämningssituation. Utskottet framhåller att det stadgas om diskriminering på grund av kön i

lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, som innehåller ett eget sanktionssystem. I övrigt hör skyldigheten att behandla tjänstemän opartiskt vid utnämningar och medan tjänsteförhållandet varar till tjänstplikerna för den utnämmande myndigheten och den tjänsteman som företräder arbetsgivaren. Om straffen för överträdelse av tjänsteplikt stadgas i 40 kap. strafflagen.”

Trots att det inte går att överklaga ett beslut om utnämning, har den som söker en tjänst andra rättsmedel till sitt förfogande. Om den som söker en tjänst anser att han eller hon har blivit diskriminerad på osakliga grunder kan den sökande använda sig av de rättsmedel som det föreskrivs om i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) och lagen om likabehandling (21/2004). Enligt dessa lagar är det möjligt att bevilja den sökande ekonomisk gottgörelse om förfarandet vid tillsättandet av en tjänst har varit osakligt.

Den som söker en tjänst har också möjlighet att anföra klagomål över den utnämmande myndighetens förfarande hos justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman.

Eftersom det i statstjänstemannalagen särskilt anges vilka beslut som får överklagas, omfattar besvärshöjden inte följande beslut enligt 58 § i statstjänstemannalagen:

1) Beslut om beviljande av tjänstledighet

Det är inte möjligt att söka ändring i ett beslut om tjänstledighet som är beroende av prövning.

2) Beslut om ändring av en tjänst

Med ändring av en tjänst avses att benämningen på tjänsten ändras eller att uppgifterna ändras. Bestämmelser om ändring av tjänster ingår i 4 § i statstjänstemannalagen och i 3 § 1 mom. och 4 § i statstjänstemannaförordningen (971/1994). Tjänstemannen ska höras innan tjänsten ändras, men den kan ändras oberoende av tjänstemannens vilja.

3) Beslut om överföring av en tjänst

Ett beslut om överföring av en tjänst kan enligt 5 § i statstjänstemannalagen inte fattas utan samtycke av den tjänsteman som är utnämnd till tjänsten.

4) Förflyttning för viss tid till arbete hos en annan arbetsgivare (20 § i statstjänstemannalagen)

En förflyttning till arbete hos en annan arbetsgivare förutsätter också tjänstemannens samtycke.

Tjänstemannanämnden

Enligt 53 § i statstjänstemannalagen avgör tjänstemannanämnden, som finns i anslutning till finansministeriet, ett rättelseyrkande som gäller ett beslut genom vilket en annan myndighet än statsrådet 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. Det förfarandet kan dock inte användas om statsrådets allmänna sammanträde har beslutat om åtgärderna. Om republikens president, högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen har sagt upp en tjänsteman eller upplöst en tjänstemans tjänsteförhållande är det inte möjligt att söka rättelse hos tjänstemannanämnden.

Tjänstemannanämnden beslutar dessutom som första instans om ersättning som i enlighet med 56 § söks av en tjänsteman som har utnämnts för viss tid. Rättelseyrkanden som gäller en tjänstemans ekonomiska förmån i enlighet med 52 § hör inte till tjänstemannanämndens behörighet. Rättelse i sådana ärenden yrkas hos behörig myndighet eller arbetsdomstolen.

I beslut av tjänstemannanämnden får ändring sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. Förutom tjänstemannen i fråga har även den myndighet besvärshöjd i vars beslut rättelse har sökts eller som har ålagts att betala ersättning för ett tjänsteförhållande på viss tid som inte har någon grund.

Rättelseyrkandet ska ges in till tjänstemannanämnden inom 30 dagar från det att tjänstemannen fick del av beslutet och yrkandet på ersättning inom sex månader från det att tjänsteförhållandet upphörde. Ärenden som avses i 53 och 54 § ska tjänstemannanämnden och högsta förvaltningsdomstolen behandla i brådskande ordning.

Tjänstemannanämnden består av en ordförande och åtta andra medlemmar som finansministeriet förordnar för tre år i sänder. Ordföranden och medlemmarna ska vara förtrogna med tjänstemannarätt och ska dessutom ha avlagt juris kandidatexamen. Ordföranden och två av medlemmarna förordnas bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Tre av medlemmarna förordnas bland tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och tre bland personer som centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna föreslår. För varje medlem förordnas två personliga suppleanter, som ska uppfylla samma behörighetsvillkor som medlemmen.

Ordföranden och medlemmarna i tjänstemannanämnden handlar under domaransvar. På dem tillämpas dessutom vad som föreskrivs om domarjäv. Enligt statstjänstemannaförordningen kan det finnas sekreterare i bisyssla i tjänstemannanämnden. Behörighetskrav för en sekreterare är juris kandidatexamen. I praktiken företrar nämndens sekreterare de ärenden som ska avgöras och utarbetar förslag till beslut som behandlas vid nämndens sammanträden.

Tjänstemannanämnden kan hålla muntlig förhandling. Vid muntlig förhandling kan en part höras under sanningsförsäkran samt vittnen och sakkunniga under ed eller försäkran. Muntliga förhandlingar har i praktiken ordnats särskilt i ärenden som har gällt individuella uppsägningar. Tjänstemannanämnden har under åren 2000–2009 hållit elva muntliga förhandlingar. Till de vittnen och sakkunniga som har blivit hörda av tjänstemannanämnden betalas ersättning av statens medel. När ärendet slutbehandlas ska tjänstemannanämnden uttala sig om parterna eller någon av dem ska ersätta det betalda beloppet till staten eller inte.

I tjänstemannanämnden inleddes 90 ärenden 2009, 98 ärenden 2008, 81 ärenden 2007, 75 ärenden 2006 och 103 ärenden 2005. Nämnden fattade beslut i 98 ärenden 2009, 82 ärenden 2008, 70 ärenden 2007, 80 ärenden 2006 och 81 ärenden 2005. Den genomsnittliga handläggningstiden var 10,9 månader 2009, 8,8 månader 2008 och 8 månader 2007. Årligen hålls ca 20 sammanträden.

Eftersom universiteten sedan den 1 januari 2010 inte längre hör till de inrättningar som omfattas av statens budgetekonomi har statens personal minskat med cirka en fjärdedel. Universitetens andel av tjänstemannanämndens ärenden har ganska exakt motsvarat universitetens andel av de statsanställda. Därför väntas det att antalet ärenden som inkommer till tjänstemannanämnden kommer att minska till ca 55–65 stycken per år.

Av de ärenden som gällde statstjänstemän och som avgjordes av högsta förvaltningsdomstolen 2006 fastställdes i 43 fall det beslut som det söktes ändring i. I tre ärenden ändrades beslutet, två ärenden togs inte upp till prövning och ett ärende förföll. Den genomsnittliga handläggningstiden i högsta förvaltningsdomstolen var 14,8 månader.

Tjänstemännens lön i vissa situationer

Enligt 55 § 3 mom. i gällande statstjänstemannalag får en tjänsteman som återvänder till sin tjänst full lön för den tid som tjänsteförhållandet har fortsatt utan avbrott. Till skillnad från förfarandet inom kommunförvaltningen dras lön som tjänstemannen eventuellt fått i ett annat arbete inte av från denna lön. En statstjänsteman kan därmed få dubbel lön för tiden i fråga. Detta sker om tjänstemannen har haft ett annat arbete under tiden från det att han eller hon blev uppsagd tills det att tjänstemannen återvände till tjänsten. I dessa fall har uppsägningen av tjänstemannen ansetts vara ogrundad enligt tjänstemannanämndens eller högsta förvaltningsdomstens beslut och tjänsteförhållandet anses därför ha fortsatt utan avbrott.

1.2 Bedömning av nuläget

Besvärsrätt

Ändringssökandet i beslut som gäller en statstjänstemans rättsliga ställning avviker av historiska skäl från motsvarande bestämmelser om kommunala tjänsteinnehavare. Ändringssökande i beslut som gällde statstjänstemän ordnades enligt lagen angående utnämningssökande i beslut som gällde statstjänster och fasta befattningar samt om deras rätt att kvarstå i sin tjänst eller befattning

(202/1926) så att besvär över skiljande från tjänsten i disciplinär väg av tjänstemän som utnämnts genom fullmakt behandlades av tjänsteöverdomstolen. Först i och med 1988 års tjänstemannalag blev det möjligt att avsluta tjänsteförhållandet för en fast anställd statstjänsteman genom uppsägning. I den lagen föreskrevs om de tjänstemannanämnder som fanns i anslutning till ämbetsverk och statsrådets kansli och som förutom disciplinära ärenden behandlade rättelseyrkanden i ärenden som gällde uppsägning av tjänsteförhållande. Det fanns ca 50 separata nämnder och de drogs in när den gällande statstjänstemannalagen trädde i kraft.

Enligt 50 § 1 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) söks ändring i ett beslut som arbetsgivaren fattat med stöd av den lagen enligt kommunallagens bestämmelser om framställande av rättelseyrkande och anförande av kommunalbesvär. Enligt kommunallagen (365/1995) kan ett beslut överklagas hos förvaltningsdomstolen. Ärenden som gällt kommunala tjänsteinnehavare har behandlats i länsrätten även innan den lagen trädde i kraft.

Det allmänna besvärsförbudet i 58 § i tjänstemannalagen är föråldrat som system och svarar inte mot de krav som ställs på rättsskyddet i grundlagen. Systemet behöver förnyas så att rätten att överklaga beslut som fattats av myndigheter blir huvudregel. Tjänstemän ska då i regel kunna överklaga beslut som gäller deras rättsliga ställning. Besvärsförbud ska endast föreskrivas för särskilt specificerade beslut som det finns speciella grunder för.

Tjänstemannanämnden

I regel behandlas tvister som gäller anställningsskyddet inom olika branscher vid domstol. Att de ärenden som gäller statstjänstemän behandlas av en tjänstemannanämnd är således ett undantagsarrangemang. Statens gemensamma tjänstemannanämnd är resultatet av en utveckling. De ämbetsverksvisa tjänstemannanämnderna ersattes med statsförvaltningens gemensamma tjänstemannanämnd när gällande statstjänstemannalag trädde i kraft. Statstjänstemannalagen har varit i kraft i ca 15 år.

Regeringen anser att man har kommit till ett sådant skede i utvecklingen att det inte längre finns några rättspolitiska grunder för att ha kvar tjänstemannanämnden. Den i propositionen föreslagna ändringen av det allmänna besvärsförbudet till allmän besvärsmät i beslut som gäller en tjänsteman betyder att de nya ärenden som kommer att omfattas av besvärsmätten i framtiden behandlas i förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarna behandlar redan nu de ärenden som gäller bisyssla. Denna ändring förutsätter att sättet för ändringssökandet i de ärenden som nu hör till tjänstemannanämndens behörighet ses över. Regeringen anser att det finns tyngre vägande skäl för ett enhetligt ändringssökande hos förvaltningsdomstolen i alla beslut som gäller en tjänsteman än för det nuvarande systemet som avviker från det allmänna systemet för förvaltningsrättskipning. Tjänstemannanämndens sammansättning är påfallande stor jämfört med förvaltningsdomstolens sammansättning vid avgörande. I tjänstemannanämnden deltar i regel tio personer med juridisk examen i avgörandet av ett ärende, om nämndens fulltaliga sammansättning och föredragandens arbetsinsats beaktas. Det är inte heller motiverat att statstjänstemäns besvär ärenden behandlas i ett annat system än kommunala tjänsteinnehavares ärenden.

Dessutom måste man fästa uppmärksamhet vid tjänstemannanämndens ställning i anslutning till finansministeriet och arten av de ärenden som nämnden behandlar. En besvärsmätinstans av det slaget ska inte finnas i anslutning till ett ministerium, eftersom dess uppgifter, som förutsätter oberoende avgöranden, inte hör till ett ministeriums grundläggande uppgifter. De ärenden som tjänstemannanämnden handlägger är till sin art sådana som i allmänhet kräver domstolsbehandling. Den allmänna linjen har varit att överföra specialdomstolarnas uppgifter till tingsrätterna och förvaltningsdomstolarna. Eftersom de besvärsmäten som gäller kommunala tjänsteinnehavare redan nu behandlas i förvaltningsdomstolarna, är det motiverat att överföra även de besvärsmäten som gäller statstjänstemän till förvaltningsdomstolarna.

I statstjänstemannalagen föreskrivs att tjänstemannanämnden är besvärsmätinstans, men

den är inte en domstol, och förvaltningsprocesslagen (586/1996) tillämpas inte på dess förfarande. Nämndens ställning är därför exceptionell. Regeringen anser att tjänstemännens rättsskydd förutsätter att behandlingen av tjänstemannaärenden utvecklas ännu mera i riktning mot de förfaringssätt som används i förvaltningsrättskipningen. I tjänstemannaärenden begärs det ibland muntlig förhandling, som det kan vara nödvändigt att hålla för att utreda ärendet. Tjänstemannanämnden har dock i jämförelse med förvaltningsdomstolarna sämre förutsättningar att ordna muntliga förhandlingar i alla de ärenden som det kanske vore nödvändigt att ordna dem. Det finns brister i bestämmelserna om hållande av muntlig förhandling i statstjänstemannalagen och det orsakar praktiska problem bland annat när det finns behov av att kalla vittnen eller andra för att höras.

Med tanke på statstjänstemännen kan det dessutom anses vara ett betydande missförhållande att tjänstemannanämnden inte kan ålägga den förlorande parten att betala motpartens kostnader. Att de ärenden som är föremål för ändringssökande har blivit mera invecklade har i förvaltningsdomstolarna framkommit bl.a. genom att de som söker ändring i allt större grad använder ombud. I tjänstemannanämnden kan handläggandet av ett ärende med muntliga förhandlingar bli lika omfattande som i förvaltningsdomstolen eller tingsrätten och då kan kostnaderna stiga till t.o.m. tusentals euro. De kostnader som uppkommit i samband med behandlingen i tjänstemannanämnden kan inte heller högsta förvaltningsdomstolen ålägga någon att betala, utan dem måste parten alltid själv stå för.

En överföring av tjänstemannaärendena till förvaltningsdomstolarna skulle lösa de ovan nämnda problemen i anknytning till förfarandet, eftersom det finns bestämmelser om hållande av muntlig förhandling och om rättegångskostnader i förvaltningsprocesslagen.

Det har tidvis varit svårt att få föredraganden och opartiska medlemmar som är förtrogna med arbets- och förvaltningsrätt till medlemmar i nämnden för en uppgift av förtroendeuppdragstyp. I förvaltningsdomstolarna avgörs ärendena av yrkesdomare som tjänsteuppdrag och då är sakkunnsigheten tryggad.

För närvarande tjänstgör förvaltningsdomstolarnas föredraganden som sekreterare i tjänstemannanämnden och de sköter detta arbete som avlönad bisyssla vid sidan om sitt huvudsakliga tjänsteuppdrag. Överdomaren vid Tavastehus förvaltningsdomstol har länge varit ordförande för tjänstemannanämnden. I tjänstemannanämnden finns således en betydande sakkunnskap om förvaltningsrätt och det skulle vara mera motiverat att använda den sakkunnskapen i den normala tjänsteutövningen vid förvaltningsdomstolen än i bisyssla i tjänstemannanämnden.

Tjänstemännens lön i vissa situationer

För närvarande leder 55 § 3 mom. i statstjänstemannalagen till en situation där en tjänsteman som återvänder till sin tjänst kan få dubbel lön i sådana fall som beskrivs i avsnitt 1.1. En tjänsteman som återvänder till sin tjänst får full lön för den tid som tjänsteförhållandet har fortsatt utan avbrott. Från denna lön avdras inte den lön som tjänstemannen eventuellt har fått för något annat arbete, så som det görs med kommunala tjänsteinnehavares inkomster. I detta avseende är statstjänstemännen alltså i en privilegierad ställning jämfört med kommunala tjänsteinnehavare.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Besvärsmätt

Det föreslås att statstjänstemannalagens bestämmelser om sökande av ändring ändras. Enligt förslaget ska huvudregeln vara besvärsmätt i alla beslut som gäller en tjänsteman, och besvärsmätten ska inte definieras särskilt för olika beslut. Därutöver föreskrivs särskilt om de typer av beslut som inte får överklagas.

Av de olika beslutstyperna har besluten om tjänsteutnämningar väckt mest diskussion. En arbetsgrupp som har utrett ändringssökandet enligt statstjänstemannalagen har på ett uttömmande sätt rett ut de omständigheter som talar för och emot införandet av besvärsmätt i utnämningsbeslut (finansministeriets publikationer 38/2009). I det följande presen-

teras dessa omständigheter i korthet, samtidigt som deras inverkan med tanke på utnämningsbesluten bedöms.

Omständigheter som talar för besvärsmätt

Allmänt taget förutsätter grundlagens krav på rättsskydd att utnämningsbeslut ska kunna överklagas. Enligt 21 § i grundlagen ska individens rättigheter och skyldigheter tryggas genom lag. Var och en ska ha rätt att söka ändring i beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter, och dessutom ska förutsättningarna för en rättvis rättegång tryggas. Dessa bestämmelser kan anses omfatta också besvärsmätt i fråga om utnämningensbeslut. Av tradition har tjänsteutnämningar emellertid inte ansetts vara en rättighet i den bemärkelsen att en individ skulle ha subjektiv rätt att bli utnämnd till den tjänst han eller hon söker. I ljuset av grundlagsutskottets ställningstaganden kan rättsskyddet dock förutsätta besvärsmätt också i ärenden som är underställda prövning (t.ex. GrUU 46/2002 rd, GrUU 40/2002 rd, GrUU 18/2001 rd, GrUU 32/2000 rd).

Inom ramen för högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis har det inte förekommit fall där det skulle ha ansetts att ett utnämningensbeslut kan överklagas.

Inom den förvaltning som är bunden av lag har utgångspunkten varit att ändring ska kunna sökas i avgöranden som grundar sig på lag. Möjligheten att söka ändring bör därför, som en av utgångspunkterna för det förvaltningssystem som är bundet av lag, beaktas som en omständighet som talar för ett införande av besvärsmätt. En allmän besvärsmätt i fråga om förvaltningsbeslut hör till grundprinciperna på samma sätt som den domstolskontroll som sammanhänger med den. Ett motargument till denna omständighet är att det vid utnämningar inte är fråga om en subjektiv rätt att bli vald till den tjänst som söks. Utnämningensbeslutens ställning är därför inte helt klar.

Ett införande av besvärsmätt kan också motiveras med det faktum att det i den lagstiftning som gäller kommunala tjänstemän ingår besvärsmätt och att det är motiverat att statliga och kommunala bestämmelser är enhetliga i

fråga om en parts besvärsmätt. Inom såväl den statliga som den kommunala förvaltningen utövas offentlig makt. Statstjänstemän och kommunala tjänsteinnehavare handlar under tjänsteansvar. Dessa omständigheter talar för att de som söker en tjänst ska ha besvärsmätt också när tjänster söks inom statsförvaltningen.

Utnämningenspromemorian spelar en viktig roll när grunderna för ett utnämningensbeslut presenteras och utnämningensförfarandet beskrivs. Det kan antas att större vikt skulle fästas vid utarbetandet av utnämningenspromemorian och att en bättre kvalitet på arbetet skulle eftersträvas om utnämningensbesluten kunde överklagas.

Omständigheter som talar emot besvärsmätt

Av tradition har tjänsteutnämningar inte ansetts vara en rättighet i den bemärkelsen att en individ skulle ha subjektiv rätt att bli utnämnd till den tjänst han eller hon söker. Därför kan ett krav på att utnämningensbeslut ska kunna överklagas inte direkt härledas ur grundlagsbestämmelsen i fråga. Inte heller är en tjänsteutnämning ett sådant beslut som gäller en individs rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6 i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan den europeiska människorättskonventionen), och den bestämmelsen kan därför inte anses förutsätta att besvärsmätt införs i lag.

Statsrådets utnämningar av tjänstemän är underkastade justitiekanslerns förhandskontroll, vilket inte förekommer i andra utnämningensärenden. Justitiekanslersämbetets övervakning omfattar utnämningarna av de högsta tjänstemännen vid ministerier och ämbetsverk som på grund av tjänsternas ställning är av samhällsiktig betydelse. Förhandskontrollen säkerställer lagligheten i utnämningensbesluten och utnämningensförfarandena, och det finns därför inte något behov av besvärsmätt.

Besvärsmätt skulle försvaga statens möjligheter att rekrytera bästa möjliga personal och vara en konkurrenskraftig arbetsgivare. Den tilltagande konkurrensen om arbetskraften har också försatt staten i en situation där den i egenskap av arbetsgivare tvingas konkurrera om den bästa arbetskraften. Olika kampan-

jer har genomförts såväl allmänt i statsförvaltningens namn som inom särskilda förvaltningsområden eller ämbetsverk för att locka folk att söka anställning hos staten. Möjligheten att överklaga utnämningsbeslut kan få till följd att man inte vågar lämna sin tidigare arbetsplats för en statlig tjänst lika ofta som för närvarande, om arbetsplatsen kanske inte är bestående. I normala fall avstår den som utnämns till en tjänst från sin tidigare arbetsplats när han eller hon tar emot tjänsten, och om utnämningsbeslutet eventuellt kan upphävas, löper personen i fråga risk att bli arbetslös. Den som utnämns till en tjänst kan därför eventuellt låta bli att ta emot den, om utnämningsbeslutet har överklagats.

Det finns andra rättsmedel att tillgå i anslutning till tjänsteutnämningar, och möjligheten att överklaga utnämningsbeslut genom besvär kan därför inte anses öka rättsskyddet nämnvärt. Den laglighetsövervakning som utövas av de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, är en övervakningsform som är inriktad på myndigheternas förfaranden. Därutöver står förfarandena enligt jämställdhetslagen och lagen om likabehandling till den sökandes förfogande om han eller hon önskar återropa att det förfarande som iakttagits vid en tjänsteutnämning strider mot dem. Enligt bägge lagarna kan sanktioner utdömas. Också de extraordinära rättsmedlen kan utnyttjas, såsom brukligt är vid förvaltningsrättsligt beslutsfattande. Dessa övriga rättsmedel skapar ett tillräckligt rättsskydd för de sökande.

Med hänsyn till skötseln av statliga myndighetsfunktioner är det viktigt att utnämningar kan göras snabbt och därmed möjliggöra en framgångsrik verksamhet omedelbart efter utnämningen. Möjligheten att överklaga ett utnämningsbeslut skulle ge upphov till osäkerhet i fråga om hur av tjänsten sköts. Även om denna motivering har omfattats redan i samband med statstjänstemannalagen från 1986, är den fortfarande av betydelse. Om det blir tillåtet att söka ändring, måste det också avgöras hur verksamheten ska skötas effektivt och ge resultat också under den tid besvaren är anhängiga.

Statliga ämbetsverk kan beräknas ändra sina anställningsförhållanden till arbetsav-

talsförhållanden i allt större omfattning vid rekryteringen för att undvika möjligheten att utnämningsbesluten överklagas. Enligt motiveringen till statstjänstemannalagen är ett tjänsteförhållande det huvudsakliga anställningsförhållandet hos staten, och för närvarande utför cirka 88 procent av de statsanställda sitt arbete i tjänsteförhållande. Inom den kommunala sektorn finns det inte tillgång till några noggranna statistiska uppgifter, men enligt uppskattningar är cirka 50–55 procent av personalen anställd i tjänsteförhållande.

Utvärdering av de omständigheter som talar för och emot besvär rätt i fråga om tjänsteutnämningar

De omständigheter som talar för och emot besvär rätt kan bedömas och prioriteras på olika vis. Regeringen har bedömt saken utifrån det rådande rättsläget och dess motiv. Mot denna bakgrund har det utretts, om det efter det att besvär sförbudet infördes har gjorts sådana ändringar i lagstiftningen eller i övrigt som absolut kräver en ändring i rådande rättsläge. Om några sådana ändringar inte har gjorts, kan bedömningen göras friare med utgångspunkt i grunderna för gällande reglering och dess betydelse i nuläget.

På grundval av den utredning som en arbetsgrupp gjort kan det ur grundlagen eller internationella avtal inte härledas några absoluta krav på att möjlighet till sökande av ändring i beslut om tjänsteutnämningar ska tas in i lagstiftningen. Med stöd av grundlagen ska var och en kunna söka ändring i beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter, och dessutom ska förutsättningarna för en rättvis rättegång tryggas. Rätten att bli utnämnd till en tjänst är emellertid inte en sådan subjektiv rättighet som medför att besvär rätt bör kopplas till utnämningsbesluten. Fastän besvär rätt kan föreskrivas också i fråga om beslut som innefattar prövning, finns det enligt vad regeringen anser inte någon skyldighet till detta enligt lag när det gäller utnämningsbeslut. Det är därmed fråga om en ändamålsenlighetsprövning, där de omständigheter i föregående avsnitt som talar för och emot ändringssökande ska beaktas.

Begreppet besvärsmätt innefattar såväl de formella kraven på beslutsfattandet som de sakliga grunderna för beslutet. Ett formellt fel kan t.ex. uppstå om föredraganden eller den som fattar beslutet är jävlig, föreskrivna behörighetsvillkor inte har beaktats eller någon av de sökande som uppfyller behörighetsvillkoren inte nämns och inte har beaktats vid urvalsprocessen. Ett fel i de sakliga grunderna kan uppstå t.ex. vid en ojämlig jämförelse av de sökandes meriter. På grund av statsförvaltningens organisationsstruktur kan sannolikheten för jäv och andra formella fel anses vara liten jämfört med vad som fallet inom den kommunala förvaltningen. Beredningen av utnämningensbesluten inom statsförvaltningen är professionell och beslutsprocessen tydlig. Utnämningensbefogenheten grundar sig i fråga om de högsta tjänstemännen på lag eller förordning och i fråga om övriga tjänstemän i regel på ämbetsverkets arbetsordning. De tjänstemän som deltar i beslutsfattandet sköter sina uppgifter under tjänsteansvar. Också det antal sakfel som har samband med utnämningensgrunderna kan antas vara få på grund av de skäl som anförs ovan.

Den nytta som besvärsmätten ger skulle enligt regeringens uppfattning inte vara särskilt stor i fråga om tjänsteutnämningar, eftersom ansöknings- och utnämningensförfarandena i anslutning till tjänsterna är offentliga och en motiverad utnämningenspromemoria utarbetas vid beredningen av utnämningensbesluten. Utnämningenspromemorian är en offentlig handling och var och en som är intresserad av den kan få tillgång till den. Det finns anvisningar för utarbetandet av utnämningenspromemorior, och behovet av att säkerställa deras kvalitet betonas utöver vid utbildningen av personalen också bl.a. i en anvisning till ämbetsverken som finansministeriet har utfärdat (Anvisningar om de principer som ska iaktas när tjänster tillsätts, FM 1/01/2009). Om den utnämningens myndigheten är republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde, utarbetas en föredragningenspromemoria i ärendet i enlighet med anvisningarna i handboken för föredragande i statsrådet. Justitiekanslersämbetet övervakar före föredragningen utnämningensförfarandets laglighet och kräver rättelse i de brister som noterats. För-

farandet avviker i detta avseende från utnämningensförfarandet inom den kommunala förvaltningen, där det inte finns någon motsvarande kontroll. Kontrollen av lagligheten hos de utnämningensärenden som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde är därmed tryggad redan före utnämningen på ett sådant sätt att det enligt regeringens uppfattning inte finns vare sig sakliga grunder för eller behov av att lagstifta om besvärsmätt.

Vid bedömningen av vikten av de olika omständigheter som talar för och emot besvärsmätt bör det dessutom beaktas att den prövningens rätt som sammanhänger med varje utnämningensbeslut lyfter fram frågan om hur betydelsefull besvärsmätten verkligen är om en sådan föreskrivs. Vid utnämningensprövningen är det i praktiken alltid några sökande vars förtjänster höjer sig över de övriga sökandenas och vars skicklighet, förmåga och lämplighet för att sköta det uppdrag som är ledigt bedöms mera ingående. Flera än en av de sökande kan uppfylla de kriterier som arbetsgivaren har ställt upp så väl, att vilken som helst av dem skulle kunna bli utnämnd till tjänsten. Om det vore möjligt att överklaga beslutet genom besvär, skulle ett avgörande utifrån en rättslig prövning inte vara möjligt. Besvärsmätten kunde med tanke på rättskyddet vara av betydelse endast i sådana fall då det är fråga om ett rent formellt fel, och enligt regeringens uppfattning förekommer sådana vanligen inte inom statsförvaltningen.

Inom den kommunala förvaltningen är rätten att söka ändring resultatet av en historisk utveckling, och den har varit gällande långt innan den första statstjänstemannalagen stiftades år 1986. Trots rätten att söka ändring inom den kommunala förvaltningen togs inte någon rätt att söka ändring i utnämningensbeslut med i statstjänstemannalagen. Motiveringen till den avvikande lösningen ingår i regeringens proposition med förslag till 1988 års statstjänstemannalag (RP 238/1984 rd). Det system som tillämpas inom kommunalförvaltningen kan därför inte direkt användas som argument vid den nuvarande bedömningen av huruvida sökande av ändring ska tillåtas också inom statsförvaltningen. De omständigheter som ledde till ett besvärsmätt förbud i 1988 års statstjänstemannalag är fortfarande aktuella inom statsförvaltningen och motive-

rar utöver de omständigheter som framförts ovan att besvärstjänsten kvarstår.

Näst efter grundlagen eller människorättskonventionen är principen om att förvaltningen är bunden till lag det starkaste argumentet för att rätten att söka ändring genom besvär skulle tas in i lagen. I den principen ingår besvärstjänsten i fråga om förvaltningsbeslut och den domstolskontroll som sammanhänger med den. Den som söker en tjänst men inte blir utnämnd skulle i så fall kunna söka ändring i utnämningsbeslutet. Frågan måste då bedömas med hänsyn såväl till den utnämnde och den icke utnämnde sökandens rättsskydd som till ämbetsverkets verksamhet. Med avseende på den som utnämns till tjänsten skulle ett upphävt utnämningsbeslut kunna innebära att tjänsteförhållandet upphör samtidigt som ett tidigare anställningsförhållande inte längre kvarstår. Med avseende på den som inte utnämns till tjänsten skulle besvärstjänsten ge möjlighet att låta en domstol pröva om utnämningsbeslutet är fattat i vederbörlig ordning. Det slutliga avgörandet kan dock leda till att någon annan än den som anför besvaren utnämns till tjänsten, varvid besvärstjänsten inte ger honom eller henne det förväntade rättsskyddet. I fråga om myndigheternas verksamhet skulle de ovan nämnda olägenheter som besvärstjänsten medför kunna leda till en osäkerhet som innebär risker för verksamhetens resultat. Vikten av denna omständighet är stor i denna utvärdering, eftersom den bidrog till det besvärstjänstförbud som började tillämpas i och med statstjänstemannalagen från 1988.

Det är inte heller befogat att försämra statens konkurrenskraft och möjligheter att locka ny arbetskraft genom att en besvärstjänst som inte är normal praxis på arbetsmarknaden skulle föreskrivas i fråga om statliga utnämningsbeslut. Det är möjligt att anställa en person i arbetsavtalsförhållande utan de former som gäller för tjänsteutnämningar, och som innefattar t.ex. ett offentligt ansökningsförfarande och tillämpande av utnämningsgrunderna enligt grundlagen vid utnämningssprövningen. Regeringen anser att staten inte har någon orsak att avstå från tjänsteförhållande som den huvudsakliga typen av anställningsförhållande. Utövandet av offentlig makt kan inte organiseras så att det sker i ar-

betsavtalsförhållande, men vid en utökad besvärstjänst skulle det föreligga en risk för att sådana uppgifter som inte omfattar utövande av offentlig makt i allt större utsträckning omvandlas till arbetsavtalsförhållanden. Enligt regeringens bedömning skulle de olägenheter som en utökad besvärstjänst för med sig vara betydligt större än nyttan också i detta avseende.

Regeringen har på de grunder som anförts ovan gjort den bedömningen att de omständigheter som talar emot en utökad besvärstjänst väger tyngre än de som talar för en sådan då hänsyn även tas till de övriga rättsmedel som står till buds. Det föreslås därför att besvärstjänstförbud ska föreskrivas i fråga om beslut som gäller tjänsteutnämningar.

Begränsningar i rätten att söka ändring i andra än utnämningssakerna

Sökande av ändring ska utöver i fråga om beslut som gäller utnämning till en tjänst också vara förbjudet i fråga om beslut som gäller placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket, tjänstledighet som är beroende av prövning och förordnande till en uppgift. I dessa fall är det fråga om beslut som berör den allmänna organisationen, arbetsarrangemangen och tjänstestrukturen vid ett ämbetsverk. Dessa är frågor som hör till arbetsgivarens befogenhet och som det inte är ändamålsenligt att utsträcka den allmänna besvärstjänsten i statstjänstemannalagen till att omfatta. Enligt regeringen faller dessa typer av beslut till övervägande del med all sannolikhet utanför besvärstjänsten redan med stöd av 5 § i förvaltningsprocesslagen, men det finns ingen rättspraxis i frågan. Syftet med ett besvärstjänstförbud är att garantera en effektiv och ekonomisk verksamhet vid ämbetsverken också i sådana fall då dessa typer av beslut inte faller utanför besvärstjänsten direkt med stöd av 5 § i förvaltningsprocesslagen.

2.2 System för sökande av ändring

Alternativ

Vid beredningen av propositionen har fem olika system för sökande av ändring granskats på basis av den utredning som lagts fram

av den arbetsgrupp som övervägt ändrings-sökande enligt statstjänstemannalagen. De olika alternativen är följande:

Normalt ändringssökande hos förvaltningsdomstol

I regel behandlas tvister som gäller anställningsskyddet inom olika branscher vid allmän domstol. Att de ärenden som gäller statstjänstemän behandlas av en tjänstemannanämnd är således ett undantagsarrangemang. De ärenden som tjänstemannanämnden behandlar är till sin natur sådana som kräver domstolsbehandling.

Ett besvär förfarande enligt förvaltningsprocesslagen är det vanligaste förfarandet för ändringssökande i förvaltningsärenden. Domarna vid förvaltningsdomstolarna har mångsidig juridisk kompetens, och de har redan i nuläget erfarenhet av anställningsärenden från den kommunala sektorn. Detta alternativ är också kostnadsmässigt förmånligt och främjar produktiviteten hos statsförvaltningens funktioner. Enligt de rättspolitiska riktlinjer som har varit förhärskande ska institutioner i form av nämnder dras in, och ärendena överförs till allmänna domstolar.

Förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att höra organisationer

Enligt detta alternativ söks ändring hos förvaltningsdomstolen i enlighet med det föregående, men hörande av arbetsmarknadsorganisationerna ska ingå i behandlingen. Förvaltningsdomstolen ska antingen vara skyldig att eller fritt kunna välja möjligheten att höra staten som arbetsgivare och statens personalorganisationer i ärendet. Hörandet ska kunna ske muntligen eller skriftligen enligt domstolens prövning. Det ska kunna gälla t.ex. rådande praxis på arbetsplatserna och andra synpunkter som kräver tjänstemannarättslig sakkunskap. Användningen av detta alternativ förväntas emellertid inte medföra någon nämnvärd nytta. Förvaltningsdomstolarna har den tjänstemannarättsliga sakkunskap som behövs, och organisationernas utlåtande skulle förmodligen inte ge något större mervärde. Förvaltningsdomstolarna har inom ramen för förvaltningsprocesslagen de be-

hövliga medlen för att reda ut olika omständigheter om de anser detta nödvändigt.

Arbetsgivarsidans och personalorganisationernas representanter som sakkunnigledamöter i förvaltningsdomstolen

Enligt denna modell ska förvaltningsdomstolens normala sammansättning kompletteras med representanter för arbetsgivarsidan och personalorganisationerna. Arrangemanget förutsätter i praktiken att tjänstemannaärendena koncentreras till en enda förvaltningsdomstol. Man har strävat efter att komma ifrån användningen av olika sakkunnigrepresentanter vid förvaltningsdomstolarna, och detta alternativ överensstämmer därför inte med den rådande rättspolitiska handlingslinjen. Genomförandet av detta alternativ skulle också ge upphov till större kostnader än sedvanlig behandling vid förvaltningsdomstol, och alternativet leder därför inte till eftersträvarade kostnadsbesparingar. Användningen av sakkunnigledamöter i tjänstemannarättsliga ärenden kan inte anses bidra med en sådan väsentlig sakkunskap till behandlingen i förvaltningsdomstolen som dess professionella domare inte redan besitter.

Sökande av ändring i tjänstemannanämndens beslut hos förvaltningsdomstol

Behandlingen i tjänstemannanämnden fortsätter enligt detta alternativ som förut, men förfarandet för ändringssökande utökas med förvaltningsdomstolen, där tjänstemannanämndens beslut kan överklagas. Svagheter i detta alternativ är att den långsammare processen gör att det slutliga beslutet fås senare jämfört med nuvarande förfarande. Så skulle det vara oberoende av möjligheten att yrka besvär rätt hos högsta förvaltningsdomstolen efter behandlingen i förvaltningsdomstolen. Denna modell skulle inte heller korrigera de problem i anslutning till tjänstemannanämnden som framkommit i samband med beskrivningen av nuläget. Då tjänstemannanämndens verksamhet redan nu kräver arbetsinsatser från domare och föredragande vid förvaltningsdomstolen, kunde sökande av ändring i tjänstemannanämndens beslut hos

förvaltningsdomstolen leda till att det krävs specialarrangemang vid förvaltningsdomstolarna på grund av t.ex. jäv. Detta alternativ skulle också öka kostnaderna för systemet för ändringssökande jämfört med nuvarande system.

Nuvarande system

Utöver de nämnda alternativen är det möjligt att behålla nuvarande system för ändringssökande oförändrat, varvid tjänstemannanämnden är den första instansen som ska pröva överklagandet. De olägenheter som sammanhänger med det nuvarande systemet har förts fram ovan i samband med bedömningen av nuläget (1.2). Dessa olägenheter är orsaken till att olika alternativ till ändring av det rådande systemet började utredas.

De viktigaste förslagen

Av de alternativ som presenterats ovan är det första alternativet, dvs. sökande av ändring hos förvaltningsdomstolen i normal ordning, det som enligt regeringens uppfattning bäst svarar mot både kraven på garanterat rättsskydd för tjänstemännen och behoven av effektiv förvaltning. Detta alternativ sammanfaller också med de rådande rättspolitiska riktlinjerna.

På de grunder som anförs ovan i samband med bedömningen av nuläget (1.2) och i avsnitt 2.2 Alternativ föreslås det att statstjänstemannalagens bestämmelser om sökande av ändring ändras så, att ändring kan sökas hos förvaltningsdomstolen i stället för hos tjänstemannanämnden. Ändring i förvaltningsdomstolens beslut får sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. Systemet för ändringssökande motsvarar därmed det normala förfarandet enligt förvaltningsprocesslagen. Tjänstemannanämndens verksamhet upphör och de ärenden som den har under behandling överförs till behörig förvaltningsdomstol för avgörande.

Det föreslås inte att tjänstemannarättsliga ärenden ska koncentreras till en enda förvaltningsdomstol, även om denna fråga har varit aktuell under beredningen. Förvaltningsdomstolarna behandlar en mängd olika grupper av ärenden, och samtliga förvaltningsdom-

stolar kan anses ha tillräcklig sakkunskap för behandling av tjänstemannarättsliga ärenden utan sakkunnigledamöter. Alla förvaltningsdomstolar behandlar t.ex. ärenden som gäller kommunala tjänsteinnehavare, och dessa ärenden hör till samma sakkunskapsområde som de ärenden som gäller statliga tjänstemän.

2.3 En tjänstemans lön i vissa situationer

Den lön som utbetalas till en tjänsteman i sådana fall där dennes tjänsteförhållande enligt 55 § i statstjänstemannalagen anses ha fortsatt utan avbrott, ändras så att den motsvarar den praxis som föreskrivs i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. En ny bestämmelse ska införas i statstjänstemannalagen som till väsentliga delar motsvarar 45 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Detta innebär att en tjänsteman inte längre i sådana situationer kan ha förvärvsinkomst från två olika källor för samma tidsperiod.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Med nuvarande kostnadsstruktur ger tjänstemannanämndens verksamhet upphov till ca 75 000–80 000 euro i direkta kostnader årligen. De direkta kostnaderna har under åren 2004–2010 varierat mellan 52 000 och 91 000 euro på årsbasis. År 2010 var utgifterna cirka 76 000 euro. Dessutom ska de indirekta kostnaderna (andel av den allmänna förvaltningen, kostnader för lokaler, kostnader för datakommunikation) beaktas. Det exakta beloppet av dessa kostnader är ganska svårt att beräkna, men enligt en försiktig uppskattning är det fråga om minst några tusen euro årligen. De direkta kostnaderna påverkas i väsentlig utsträckning av antalet fall som ska behandlas, eftersom de till största delen utgörs av mötesarvoden och resekostnader. De månadsarvoden som betalas till de opartiska medlemmarna är däremot fasta utgifter som inte sjunker även om antalet ärenden är litet. Därmed ökar kostnaderna för behandlingen av enskilda ärenden ytterligare om antalet ärenden som behandlas vid tjänstemannanämnden minskar i framtiden.

Det administrativa arbetet i anslutning till tjänstemannanämndens verksamhet kräver en årlig insats på cirka 0,7 årsverken av finansministeriet. De lönekostnader inklusive lönebikostnader som staten i genomsnitt har per årsverke uppgår till cirka 50 000 euro. Därmed ger denna arbetsinsats på 0,7 årsverken upphov till kostnader på cirka 35 000 euro årligen.

Totalt har de årliga kostnaderna för tjänstemannanämnden alltså uppgått till i genomsnitt cirka 110 000–120 000 euro. De genomsnittliga kostnaderna för ett enskilt ärende (det antas att cirka 80 ärenden behandlas årligen) har alltså varit cirka 1 375–1 500 euro. I fortsättningen skulle kostnaderna för varje enskilt ärende stiga, eftersom den relativa andelen fasta kostnader ökar när antalet ärenden minskar. I och med indragningen av tjänstemannanämnden uppnås motsvarande årliga kostnadsinbesparing.

En överföring av ärendena till förvaltningsdomstolarna ökar inte nämnvärt dessas kostnader eller arbetsmängd på grund av det låga antalet ärenden. Enligt nyckeltalstabellen i kapitel 25.10 (domstolar och rättshjälp) i budgetpropositionen för 2010 var förvaltningsdomstolarnas genomsnittliga behandlingkostnader per behandlat ärende 1 505 euro år 2009. Antalet tjänstemannarättsliga ärenden kan i fortsättningen förväntas minska till ca 60 ärenden per år. Ändringen skulle alltså ge upphov till en kostnadsökning på cirka 90 000 euro per år för förvaltningsdomstolarna. Under det första året förväntas ändringarna i hanteringen av ärenden vid förvaltningsdomstolarna ge upphov till en kostnadsökning av engångsnatur på 10 000 euro.

Eftersom lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2012, överförs 100 000 euro till justitieministeriets förvaltningsområde år 2012, och den permanenta överföringen av medel från finansministeriets omkostnadsområde till justitieministeriets förvaltningsområde (förvaltningsdomstolarna) fr.o.m. 2013 uppgår till 90 000 euro om året.

Det faktum att utbetalning av dubbla löner till tjänstemän som återgår till sin tjänst enligt förslaget i fortsättningen förhindras kommer i någon mån att minska statens utgifter. Det finns inte någon statistik över sådana fall, men de uppskattade inbesparingar-

na på årsbasis uppgår till tiotusentals euro i genomsnitt.

I fortsättningen kommer bägge parter i rättsprocessen att ha möjlighet att ansöka om ersättning för rättegångskostnaderna vid förvaltningsdomstolen. Därmed antingen ökar eller minskar parternas kostnader beroende på rättsprocessens utgång.

Som helhet betraktad kommer de föreslagna ändringarna att minska statens utgifter och främja effektiviteten inom förvaltningen. Därmed bidrar propositionen till att främja statsförvaltningens produktivitetsmål.

3.2 Övriga konsekvenser

Propositionen har inte några betydande konsekvenser i fråga om organisation eller personal, eftersom tjänstemannanämndens medlemmar och sekreterare har skött sina uppgifter i nämnden vid sidan av sin huvudsyssla. Det administrativa arbetet vid tjänstemannanämnden har i någon mån belastat de anställda vid finansministeriet, och denna arbetsinsats kan i fortsättningen inriktas på skötseln av ministeriets kärnfunktioner.

Genom en allmän koncentrerings av ärendena till de regionala förvaltningsdomstolarna uppnås enhetlighet och klarhet i systemet för ändringssökande, vilket redan i sig främjar statstjänstemännens rättsskydd. Överföringen av ärenden till domstolarna tryggar en oberoende och jämlik behandling av ärenden som gäller tjänstemännens anställningsförhållanden med iakttagande av de allmänna kraven på och principerna för rättskipning. Efter lagändringen kommer behandlingen av tvister som gäller statstjänstemännens anställningsförhållanden att vara likadan som i fråga om arbetstagare i arbetsavtalsförhållande, vilkas tvistemål gällande anställningsskydd behandlas av de allmänna domstolarna. Ändringen främjar alltså också likabehandlingen av statsanställd personal.

Efter ändringen kommer en statstjänsteman som för sin sak inför förvaltningsdomstolen att ha möjlighet att kräva ersättning för sina rättegångskostnader. På så sätt förbättras statstjänstemännens rättsskydd jämfört med nuläget.

I och med lagändringen kommer statstjänstemannalagen att uppfylla kraven i grundlagen.

De föreslagna ändringarna har inte några konsekvenser för jämlikheten och jämställdheten mellan könen och inte heller några konsekvenser för miljön.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. I samband med beredningen har justitieministeriet hörts särskilt. Lagförslaget har behandlats vid förhandlingar med huvudavtalsorganisationer som företräder de statsanställda i enlighet med kraven i statens samarbetslag och det samarbetsavtal som ingåtts med stöd av den.

Den egentliga författningsberedningen föregicks av arbetet i den arbetsgrupp som utredde ändringssökandet i statstjänstemannalagen. Arbetsgruppen var verksam 16.2–8.9.2009 och utarbetade en promemoria på basis av sitt arbete (Promemoria från arbetsgruppen som utrett ändringssökandet i statstjänstemannalagen, finansministeriets publikationer 38/2009). I arbetsgruppen var såväl justitieministeriet som de statsanställdas huvudavtalsorganisationer representerade, och arbetsgruppen hörde i stor utsträckning sakkunniga i sitt arbete.

Arbetsgruppens promemoria sändes på remiss till ministerierna och de statsanställdas huvudavtalsorganisationer. Ministerierna ansåg att det föreslagna förfarandet för en ändring av bestämmelserna om besvärsmåls i lagen var bra. I ministeriernas utlåtanden motsatte man sig nästan utan undantag en utökad besvärsmåls i fråga om tjänsteutnämningar oberoende av om det var fråga om tjänstemän som utnämns vid statsrådets allmänna sammanträde eller andra tjänstemän. Inte i ett enda utlåtande var man direkt för en sådan möjlighet att söka ändring. I utlåtandena från försvarsministeriet, huvudstaben och statsrådets kansli tog man inte direkt ställning i frågan.

I fråga om de andra beslutstyperna fanns det en viss spridning i förhållningssättet till möjligheten att söka ändring genom besvär, men i huvudsak anser ministerierna det inte

vara befogat att utvidga antalet typer av beslut som ska kunna överklagas.

Endast en del av ministerierna tog ställning till förslagen till revidering av systemet för ändringssökande. Några av dem stödde det nuvarande systemet (undervisnings- och kulturministeriet och miljöministeriet). Andra stödde den normala proceduren via förvaltningsdomstolen, eventuellt med små justeringar (jord- och skogsbruksministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt arbets- och näringsministeriet). I de övriga utlåtanden tog man inte någon klar ställning till frågan (försvarsministeriet, statsrådets kansli, utrikesministeriet, kommunikationsministeriet och inrikesministeriet).

Personalorganisationerna stödde i sina utlåtanden en så omfattande besvärsmåls som möjligt. Också de beslut i fråga om vilka arbetsgruppen inte kom till något slutligt resultat bör enligt dem kunna överklagas. När det gällde systemet för ändringssökande uttryckte organisationerna ett starkt stöd för tjänstemannanämndens fortsatta existens.

Utkastet till regeringsproposition sändes ytterligare på remiss till ministerierna, de statsanställdas huvudavtalsorganisationer, högsta förvaltningsdomstolen och Helsingfors förvaltningsdomstol. Utlåtanden begärdes i sådana fall att remissinstanserna ansåg det behövt efter de utlåtanden som getts om arbetsgruppens promemoria. Justitieministeriet stödde i sitt utlåtande en överföring av de ärenden som för närvarande är under behandling vid tjänstemannanämnden till förvaltningsdomstolarna. Ministeriet föreslog också vissa preciseringar i propositionen. Jord- och skogsbruksministeriet understödde propositionen, men föreslog vissa tillägg i de beslutstyper som ska omfattas av besvärsmålsförbud. Social- och hälsovårdsministeriet understödde propositionen, men föreslog vissa preciseringar i fråga om 55 a §. Utrikesministeriet hänvisade till sitt tidigare utlåtande och understödde den föreslagna ändringen. Statsrådets kansli hänvisade till sitt tidigare utlåtande och ansåg att motiveringen till propositionen bör utvecklas men ansåg i övrigt förslaget till ändring vara ändamålsenligt. Arbets- och näringsministeriet hade inget att anmärka i fråga om de förslag som gäller besvärsmålsförbud och inte heller i fråga om den fö-

reslagna nya 55 a §, och ministeriet ansåg den nya paragrafen motiverad. Inrikesministeriet understödde propositionen och ansåg det vara viktigt att beslut som gäller utnämning till tjänst eller tjänsteförhållande inte får överklagas. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg det befogat och nödvändigt att tjänstemannanämnden dras in och hoppades att ändringen genomförs så snart som möjligt. Propositionen innebär i och med den ändrade mellaninstansen en övergång från förvaltningsförfarande till förvaltningsprocessförfarande, vilket är av stor principiell betydelse för rättsskyddet. Besvärshöjningsförbudets omfattning motsvarar enligt högsta förvaltningsdomstolen de gränser som dras upp i grundlagen och den europeiska människorättskonventionen. Helsingfors förvaltningsdomstol understödde en indragning av tjänstemannanämnden. Förvaltningsdomstolarna har en gedigen sakkunskap också med tanke på tryggheten av en högklassig behandling av ärenden som gäller statstjänstemän. Helsingfors förvaltningsdomstol understödde propositionen också till den del som det föreslås att bestämmelserna om det allmänna besvärshöjningsförbudet i statstjänstemannalagen ska upphävas och att det bestäms särskilt om de beslut som inte får överklagas. Huvudavtalsorganisationerna understödde att en så omfattande besvärshöjningsrätt som möjligt införs i statstjänstemannalagen och ansåg det motiverat med en allmän besvärshöjningsrätt som är avgränsad i de fall som nämns i lagen. Organisationerna upprepade i övrigt de ståndpunkter som lades fram i samband med utlåtandet om arbetsgruppens promemoria och ansåg att den föreslagna 55 a § kräver fortsatt beredning. Utifrån de inkomna utlåtandena bearbetades propositionen ytterligare. Den nya 55 a § och detaljmotiveringen till den utformades i enlighet med social- och hälsovårdsministeriets utlåtande.

Regeringen överlämnade en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (RP 181/2010 rd) hösten 2010. Propositionen förföll eftersom riksdagen inte hann behandla den under våren 2011, men riksdagens grundlagsutskott gav ett utlåtande om propositionen (GrUU 51/2010 rd).

Vissa ändringar har gjorts i propositionen utifrån utlåtandet. Grundlagsutskottet har behandlat den del av propositionen som gäller rätten att söka ändring på ett förtjänstfullt och utförligt sätt. Enligt utlåtandet ansåg grundlagsutskottet att vare sig grundlagen eller internationella avtal förutsätter rätt att överklaga beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Utskottet föreslog emellertid att det bör övervägas om en bestämmelse om sådan rätt kunde tas in i lagstiftningen. Efter noggrant övervägande anser regeringen emellertid fortfarande på de grunder som anförs i propositionen att det inte ska vara möjligt att söka ändring genom besvär i ett beslut som gäller en tjänst eller ett tjänsteförhållande.

Grundlagsutskottet ansåg att rätten att överklaga beslut som gäller ändring av en tjänst ska överlåtas till domstol för prövning från fall till fall med stöd av 5 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. Då faller ett beslut om ändring av en tjänst som fattats inom ramen för normal arbetsledningsrätt utanför besvärshöjningsrätten, men domstolen kan i vissa specialfall upphäva beslut som gäller ändring av en tjänst. Propositionen har ändrats så att besvärshöjningsförbudet i fråga om beslut som gäller ändring av en tjänst har strukits och ärendet i stället ska överlåtas till domstol för prövning från fall till fall med stöd av 5 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen.

Grundlagsutskottet ansåg vidare att besvärshöjningsförbudet i fråga om förordnande till uppgift kräver precisering. Grundlagsutskottets uppfattning sammanfaller med regeringens i denna fråga, och det föreslås därför att det i fråga om förordnande till en uppgift tas in en bestämmelse i lagen om att besvärshöjningsförbud ska gälla endast i sådana fall då en tjänsteman har gett sitt samtycke till förordnandet. Denna tanke fanns redan inskriven i motiveringen till regeringens proposition, men nu framgår den klart och entydigt också av författningskrivningen.

Den nya propositionen har behandlats vid förhandlingar med de huvudavtalsorganisationer som företräder de statsanställda i enlighet med kraven i statens samarbetslag och det samarbetsavtal som ingåtts med stöd av den.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

40 §. I paragrafens 1 mom. görs ändringar av teknisk natur. Tjänstemannanämnden byts ut mot förvaltningsdomstolen.

53 §. I paragrafens 2 mom. görs ändringar av teknisk natur som innebär att tjänstemannanämnden byts ut mot förvaltningsdomstolen. Dessutom stryks den i och med ändringen överflödiga informationen om anvisning om rättelseyrkande.

55 §. I 1 och 2 mom. görs ändringar av teknisk natur som innebär att tjänstemannanämnden byts ut mot förvaltningsdomstolen. I 1 mom. stryks den överflödiga hänvisningen till 54 §, som upphävs genom den föreslagna lagen. I 2 mom. stryks omnämningarna av rättelseyrkande, som blir överflödiga i och med den lagändring som föreslås. Det föreslås inte några ändringar i 3 mom.

55 a §. Bestämmelsen gäller en tjänstemans rätt till ersättning för förlorad inkomst i sådana fall då ett tjänsteförhållande har avbrutits på ett lagstridigt sätt, och avdrag från sådan ersättning.

I 1 mom. föreskrivs om grunderna för ersättning för förlorad inkomst. Enligt bestämmelsen har en tjänsteman rätt till den ersättning för inkomst för den ordinarie arbetstiden som han eller hon gått miste om på grund av att ett tjänsteförhållande avslutats på ett lagstridigt sätt. Inkomsten för den ordinarie arbetstiden omfattar inte t.ex. över- eller beredskapsersättningar.

Vidare förutsätter ersättning för förlorad inkomst enligt bestämmelsen att tjänstemannen ska lämna in en sådan utredning som avses i paragrafens 2 mom. till arbetsgivaren. Tjänstemannen har efter uppsägningen eventuellt varit anställd hos en annan arbetsgivare eller utövat ett yrke, eller haft andra löneinkomster eller inkomster av annat slag. Tjänstemannen kan också under motsvarande tid ha lyft sjukdagpenning eller moderskapspenning enligt sjukförsäkringslagen. Eftersom en återgång till tjänsteförhållandet och ersättning för förlorad inkomst bör leda till en situation där tjänstemannen också ekonomiskt befinner sig i samma ställning som han eller

hon hade befunnit sig om anställningsförhållandet inte avslutats, föreslås det att det bestäms att nämnda löneförmåner och andra förmåner ska dras av från den ersättning som utbetalas till tjänstemannen. Löneinkomster och motsvarande inkomster ska dras av till den del de motsvarar inkomst för den ordinarie arbetstiden eller motsvarande inkomst som tjänstemannen inte hade tjänat in i sin tjänsteutövning. Sjukdagpenning som betalats ut enligt sjukförsäkringslagen dras i allmänhet av i sin helhet. Det faktum att sjukdagpenning enligt sjukförsäkringslagen dras av leder inte till någon ändring av arbetsgivarens ställning, eftersom sådan dagpenning i alla händelser skulle ha betalats ut till arbetsgivaren, om tjänstemannens tjänsteförhållande inte skulle ha avslutats.

Det föreslås i 2 mom. att tjänstemannen ska vara skyldig att lämna in en tillförlitlig utredning till arbetsgivaren över de inkomster och ersättningar som avses i 1 mom.

56 §. Ändringarna i paragrafen är närmast av teknisk natur. Tjänstemannanämnden byts ut mot förvaltningsdomstolen. De yrkanden på ersättning som avses i paragrafen ska enligt förslaget föreläggas förvaltningsdomstolen på ansökan av den person som varit anställd i tjänsteförhållande och behandlas som förvaltningsstvemål med arbetsgivaren som andra part.

57 §. I det föreslagna 1 mom. bestäms om sökande av ändring i enlighet med statstjänstemannalagen på ett annat sätt än tidigare så, att huvudregeln är besvärsmått i alla beslut som berör en tjänsteman, och inte så att besvärsmått definieras särskilt för olika slag av beslut. Därutöver föreskrivs i ett separat moment om de typer av beslut som inte får överklagas. Besvärsmått ska vara densamma som i normala förvaltningsärenden, dvs. i enlighet med förvaltningsprocesslagen antingen den behöriga förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen.

Också den myndighet vars beslut har överklagats genom besvär hos förvaltningsdomstolen ska enligt 2 mom. ha möjlighet att söka ändring i förvaltningsdomstolens avgörande. Till denna del förblir praxis densam-

ma som enligt gällande statstjänstemannalag. Det som för närvarande är 54 § i den gällande statstjänstemannalagen föreslås i omformulerad form bli det nya 2 mom. i 57 §.

I 3 mom. ingår enligt förslaget en uttömmande förteckning över de beslut gällande en tjänsteman som inte får överklagas genom besvär. För varje typ av beslut motiveras nedan varför ändring inte får sökas genom besvär.

I fråga om vissa av de förtecknade beslutstyperna är ett överklagande uteslutet redan med stöd av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Sådana typer av beslut är tjänstledighet som är beroende av prövning, placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket och förordnande till en uppgift. Dessa typer av beslut räknas ändå upp i bestämmelsen för undvikande av oklarheter vid tolkningen och för att säkerställa en effektiv hantering av ärenden vid ämbetsverken i de fall att de inte skulle falla utanför besvärsrätten direkt med stöd av förvaltningsprocesslagen.

För tydlighetens skull konstateras vidare att förvaltningslagen inte tillämpas på militära kommandomål enligt 4 § 1 mom. i den lagen, och besvärsrätten gäller därför inte heller dem. Det är alltså inte möjligt att överklaga militära order genom besvär. Särskilda bestämmelser om militära disciplinärenden finns också i militära disciplinlagen, och de omfattas inte av besvärsrätten enligt statstjänstemannalagen.

För grundlagsfrågor och förhållandet till människorättsavtal som är bindande för Finland redogörs i avsnitt 3. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.

När det gäller tjänsteutnämningar presenteras omständigheter som talar för och emot sökande av ändring ovan i den allmänna motiveringen. När det gäller beslut om utnämningar till tjänster och tjänsteförhållanden är myndigheterna bundna till de allmänna utnämningsgrunderna enligt grundlagen och till behörighetskraven för tjänsterna. Det är i allmänhet inte möjligt att enbart utifrån utnämningsgrunderna utse den otvivelaktigt mest kompetenta kandidaten. Man måste beakta utnämningsgrunderna som helhet i jämförelseprocessen och dessutom får grunderna olika betydelse beroende på de uppgifter och

den ställning tjänsten innefattar. Det är i allmänhet fråga om en mängd olika uppgifter vilkas relativa betydelse kan variera när de olika sökandenas kompetens och lämplighet bedöms. Även om utnämningsgrunderna tillämpas som förpliktande rättsnormer, är deras ställning jämfört med förpliktelseerna i samband med bedömningen av de sökandes behörighet av mera principiell karaktär. Utnämningsprocessen innebär omfattande avvägningar och utvärdering av personliga egenskaper. Därför är en bedömning i efterskott utgående från rättsliga aspekter synnerligen problematisk vid sökande av ändring.

Placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket bör hållas isär från överföring av en tjänst till ett annat ämbetsverk eller till en annan enhet inom ämbetsverket än den som tjänsten är inrättad vid. Placeringen av en gemensam tjänst inom ämbetsverket kan bestämmas bl.a. i arbetsordningen. I arbetsordningen kan man fastställa t.ex. enhetsstrukturen och vilka tjänstemän som hör till varje enhet. Vid placering av en tjänst är det sällan fråga om beslut som berör enskilda tjänstemän, utan om den allmänna organisationen och arbetsarrangemangen vid ämbetsverket. Placeringen av en tjänst inom ämbetsverket är därför ett ärende som gäller arbetsarrangemangen och hör till arbetsgivarens beslutanderätt och som inte omfattas av den besvärsrätt som regleras i statstjänstemannalagen.

När det gäller tjänstledighet som är beroende av prövning är det entydigt fråga om något som faller inom arbetsgivarens beslutanderätt. Bestämmelser om detta finns i 23 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. Det är fråga om beslut som ska fattas relativt snabbt, och den önskade tjänstledigheten avses normalt sett också börja inom en relativt kort tid. Ett beslut som fattas på basis av eventuella besvär skulle i allmänhet meddelas alltför sent från ändringssökandens synpunkt sett. Det bör också noteras att det väsentliga från arbetsgivarens synpunkt är att de uppgifter som ankommer på ämbetsverket sköts. I dessa fall är det fråga om organisering av arbetet och uppgifterna på vedertaget sätt. Därmed faller beslut om tjänstledighet som är beroende av prövning sannolikt utanför besvärsrätten redan med stöd av 5 § i för-

valtningsprocesslagen, men det föreslås ändå att beslutstypen nämns särskilt för att undvika tolkningsoklarheter, förhindra sökande av ändring i onödan och säkerställa en effektiv hantering av ärendena vid ämbetsverken. I fråga om tjänstledighet som är beroende av prövning kan tjänstemannen utnyttja rättsmedlen enligt jämställdhetslagen och lagen om likabehandling, om beslutet fattats på diskriminerande grunder.

Med förordnande till en uppgift avses i denna bestämmelse situationer där en tjänsteman som är anställd vid ämbetsverket förordnas att sköta t.ex. en uppgift som chef. Bestämmelser om förordnande till en uppgift finns inte från tidigare i statstjänstemannalagen eller statstjänstemannaförordningen. Om ett sådant arrangemang tas i bruk vid ämbetsverket, bestäms detta i arbetsordningen. Samtidigt fastställs det, om förordnandet till uppgiften gäller för viss tid eller tills vidare. I dessa fall är det fråga om organisering av arbetet och uppgifterna på vedertaget sätt. Förordnande till en uppgift genomförs i samförstånd med den berörda tjänstemannen. I regel är förfarandet ett internt anmälningsförfarande enligt vilket de tjänstemän som så önskar kan anmäla sitt intresse för t.ex. uppgiften som chef. Förordnande till en uppgift faller sannolikt utanför besvärsträtten redan med stöd av 5 § i förvaltningsprocesslagen, men eftersom saken inte är entydig, föreslås det att en bestämmelse om saken tas in i statstjänstemannalagen. Det är enbart tjänstebestämmelserna och bestämmelserna om den aktuella tjänsten som sätter gränser för förordnande till uppgiften. Besvärsförbudet ska gälla endast ett sådant förordnande till en uppgift som den berörda tjänstemannen har gett sitt samtycke till. Inom vissa förvaltningsområden, såsom utrikesförvaltningen, finns det specialbestämmelser om förordnande till en uppgift (3 kap. och 4 kap. 30 § i lagen om utrikesförvaltningen 204/2000). Den föreslagna bestämmelsen ändrar inte sakförhållandena i fråga om den.

I 4 mom. föreskrivs om rätt att söka ändring i vissa särskilda fall. En tjänst som är gemensam för ämbetsverket kan oberoende av tjänstemannens samtycke placeras vid ett annat verksamhetsställe, en annan avdelning eller en annan enhet inom ämbetsverket. Av

meddelandet om att tjänsten kan sökas ska det framgå om tjänsten är gemensam för ämbetsverket. Den som söker tjänsten får på så sätt, om den gemensamma tjänsten finns vid ett ämbetsverk som har verksamhetsställen på flera orter, i samband med ansökan reda på att tjänsten i något skede kan placeras vid ett annat verksamhetsställe inom ämbetsverket. Det är dock nödvändigt att föreskriva om möjligheten att söka ändring i sådana fall då ett beslut om placering av en gemensam tjänst leder till ändring av dess placeringsort. Enligt ställningstaganden av riksdagens grundlagsutskott i anslutning till en persons rätt att välja bostadsort förutsätts det att en sådan möjlighet finns. Besvärinstansen kan då upphäva beslutet, om det inte kan motiveras med ämbetsverkets funktionella och ekonomiska behov. Eftersom besvärprocessen t.o.m. kan ta år i anspråk, är det nödvändigt att bestämma att beslutet ska träda i kraft trots besvären. På så sätt säkras en störningsfri verksamhet vid ämbetsverket. Besvärinstansen kan dock vid behov förordna att verkställigheten av beslutet avbryts. Utöver en ändring av tjänstens placeringsort är förordnandet av en tjänsteman till en uppgift utan utnämning till tjänsten av betydelse. Förordnande till en uppgift ger sällan upphov till ändring av tjänstens placeringsort. Det föreslås dock en bestämmelse om rätt att söka ändring i sådana fall. Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt 41 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) och 14 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005).

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2012.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I ett beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande hos staten får ändring inte sökas enligt 57 § 3 mom. 1 punkten i lagförslaget. Det föreslagna besvärsförbudet har betydelse med tanke på bestämmelserna i grundlagens 21 §.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen ska var och en ha rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Dessutom ska rätten att söka ändring liksom andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning enligt grundlagens 21 § 2 mom. tryggas genom lag.

Utnämningen till en tjänst eller ett tjänsteförhållande hos staten är enligt regeringen inte ett sådant beslut som gäller den enskildes rättigheter eller skyldigheter och som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen. Även om behörighetskraven för tjänsten och andra eventuella särskilda krav liksom de allmänna utnämningsskiltorna för tjänster enligt 125 § 2 mom. i grundlagen ska iaktas, har ingen något som kan beskrivas som en subjektiv rätt att bli utnämnd till en statlig tjänst. Vid en utnämning till en tjänst fattas inte heller enligt regeringen beslut om en enskilds rättigheter och skyldigheter på det sätt som avses i artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen. Besvärshöjningen är därmed inte problematiskt med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen.

Rätten att söka ändring hör till de garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning som tryggas genom lag enligt 21 § 2 mom. i grundlagen. Syftet är dock inte att genom bestämmelsen förhindra att mindre avvikelser från denna rättighet föreskrivs, bara de inte blir huvudregel och inte äventyrar en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 74).

Att göra det möjligt att söka ändring i beslut som gäller utnämningar till tjänster och tjänsteförhållanden hos staten skulle leda till betydande osäkerhet i fråga om den rättsliga ställningen för dem som utnämns, vilket ofrånkomligt skulle leda till att de som överväger att söka i synnerhet tjänster och tjänsteförhållanden som tillsätts för viss tid påverkas i sina beslut. Den försvagade konkurrensställningen för tjänsteförhållanden som anställningstyp som detta skulle leda till skulle försvåra statens möjligheter att få kompetent personal till tjänster och tjänsteförhållanden.

Med tanke på de sökandes rättsskydd är det viktigt att justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman utövar tillsyn över lagligheten hos myndigheternas besluts-

fattande också i tjänsteutnämningssakerna. Tillsynen över lagligheten hos de beslut som statsrådet och republikens president fattar är justitiekanslerns särskilda uppgift. Sökanden kan få lagligheten hos ett utnämningsskilt beslut prövad genom klagomål hos de högsta laglighetsövervakarna. Därutöver står de rättsmedel som anges i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män liksom de som anges i lagen om likabehandling till sökandenas förfogande. De sökande kan också tillgripa extraordinära rättsmedel.

I 63 § 3 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) ingår ett förbud mot att överklaga ett utnämningsskilt beslut genom besvär. Lagen har tillkommit med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 12/2003 rd). I detta sammanhang konstaterade förvaltningsutskottet i sitt betänkande (FvUB 10/2003 rd) att saken bör bedömas särskilt i fråga om statens tjänstemän.

Sökande av ändring ska utöver i fråga om beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande också vara förbjudet i fråga om beslut som gäller placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket, tjänstledighet som är beroende av prövning och förordnande till en uppgift. För dessa beslutstyper vidkommande är det fråga om den allmänna organiseringen och arbetsarrangemangen vid ämbetsverket. Dessa typer av beslut faller till största delen sannolikt utanför besvärshöjningen redan med stöd av 5 § i förvaltningsprocesslagen, men för undvikande av oklarheter vid tolkningen föreslås det att det ska föreskrivas särskilt om besvärshöjning i fråga om dem. På så sätt garanteras en effektiv och framgångsrik verksamhet vid ämbetsverken också i det fall att dessa typer av beslut inte faller utanför besvärshöjningen direkt med stöd av 5 § i förvaltningsprocesslagen. För dessa beslutstyper vidkommande är det inte fråga om sådana beslut som gäller rättigheter och skyldigheter för en enskild och som avses i 21 § i grundlagen för vilka det skulle vara nödvändigt att lagstifta om rätten att söka ändring.

Ifall en myndighets beslut ändå skulle leda till en ändring av placeringsorten för en tjänst, ska ändring kunna sökas i beslutet. Bestämmelsen motsvarar grundlagsutskottets ställningstaganden i likartade fall (GrUU

17/1998 rd, GrUU 40/1998 rd och GrUU 51/2006 rd).

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I samband med den föregående riksdagsbehandlingen av propositionen gav

grundlagsutskottet sitt utlåtande om förslaget (GrUU 51/2010 rd).

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

Lag

om ändring av statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i statstjänstemannalagen (750/1994) 13 kap. samt 54, 58 och 59 §, av dem 54 § så-
dan den lyder i lag 604/1997 och 58 § sådan den lyder i lag 288/2009,

ändras 40 § 1 mom., 53 § 2 mom. och 55–57 §,

av dem 53 § 2 mom. sådant det lyder i lag 288/2009, 55 § sådan den lyder delvis ändrad i
lag 677/2006, 56 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1088/2007 och 57 § sådan den lyder
delvis ändrad i lag 387/2001, samt

fogas till lagen en ny 55 a § som följer:

40 §

Har ett beslut om uppsägning av en tjänsteman inte vunnit laga kraft vid uppsägnings-
tidens utgång, ska tjänstemannen avstängas
från tjänsteutövning, om inte förvaltnings-
domstolen eller, om förvaltningsdomstolens
beslut har överklagats hos högsta förvalt-
ningsdomstolen, högsta förvaltningsdomsto-
len av särskilda skäl beslutar något annat.
Har en tjänsteman avsatts eller tjänsteförhål-
landet upplösts, ska denne omedelbart av-
stängas från tjänsteutövning även om beslutet
inte har vunnit laga kraft.

Ett beslut om permittering av en tjänsteman
ska iaktas även om beslutet har överklagats.
Beslut om avstängning av en tjänsteman från
tjänsteutövning och beslut om skiljande av
tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid
ska iaktas även om beslutet har överklagats,
om inte förvaltningsdomstolen eller högsta
förvaltningsdomstolen beslutar något annat.

En tjänstemans tjänsteförhållande fortsätter
utan avbrott, om uppsägningen av tjänste-
mannen eller upplösningen av tjänsteman-
nens tjänsteförhållande enligt ett lagakraft-
vunnet beslut har skett utan en i denna lag fö-
reskriven grund.

53 §

Ett beslut genom vilket en annan myndig-
het än statsrådet har gett någon annan tjänst-
teman än en domare en varning eller permit-
terat eller sagt upp en tjänsteman, upplöst ett
tjänsteförhållande eller ändrat ett tjänsteför-
hållande till en deltidsanställning, avstängt en
tjänsteman från tjänsteutövning, beslutat att
avstängningen från tjänsteutövning fortfa-
rande ska gälla eller skilt en tjänsteman från
tjänsteutövning för viss tid får överklagas
genom besvär hos förvaltningsdomstolen på
det sätt som föreskrivs i förvaltningsproc-
esslagen.

55 §

Ärenden som avses i 53 § ska förvaltnings-
domstolen och högsta förvaltningsdomstolen
behandla i brådskande ordning.

55 a §

När ett ärende som gäller avslutande av ett
tjänsteförhållande i de fall som avses i 55 § 3
mom. har avgjorts genom ett lagakraftvunnet
beslut och arbetsgivaren har fått en sådan ut-
redning som avses i 2 mom., betalas till
tjänstemannen utan dröjsmål den inkomst för
den ordinarie arbetstiden som denne med an-
ledning av att tjänsteförhållandet avslutats i
strid med lagen har gått miste om, minskad
med motsvarande inkomst som han eller hon
under samma tid har förvärvat i annan an-
ställning, som yrkesutövare eller som företa-
gare och som han eller hon inte skulle ha fått
i tjänsten. Likaså beaktas som avdrag sjuk-
dagpenning och moderskapspenning i enlig-
het med sjukförsäkringslagen som betalats ut
till tjänstemannen till den del arbetsgivaren
under samma tid skulle ha haft rätt till denna
förmån för motsvarande tid med stöd av 7
kap. 4 § i sjukförsäkringslagen.

Tjänstemannen är skyldig att utan dröjsmål lämna arbetsgivaren en tillförlitlig utredning om andra sådana förvärvsinkomster och dagpenningförmåner enligt sjukförsäkringslagen som avses i 1 mom. och som han eller hon erhållit.

56 §

En tjänsteman som har utnämnts för viss tid utan någon sådan grund som föreskrivs i 9 § 1 eller 2 mom. eller utan något särskilt skäl som föreskrivs i 9 § 3 mom. eller som utan giltigt skäl upprepade gånger i följd med stöd av 9 § 1 eller 2 mom. har utnämnts för viss tid har, när hans eller hennes tjänsteförhållande till ämbetsverket upphör till följd av att han eller hon inte längre utnämns till tjänsteman vid ämbetsverket, rätt att av ämbetsverket få en ersättning som motsvarar lön för minst 6 och högst 24 månader. Yrkande på sådan ersättning behandlas som förvaltningsvistemål av förvaltningsdomstolen.

Yrkande på ersättning ska föreläggas förvaltningsdomstolen inom sex månader från det att tjänsteförhållandet upphörde.

57 §

I ett beslut som gäller en tjänsteman och som statsrådet eller ett ämbetsverk har fattat får tjänstemannen söka ändring på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ändring i ett beslut som en domstol fattat om en tjänstemans bisyssla ska dock sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Besluten ska iakttas trots besvär, om inte besvärsinstansen beslutar något annat. Ären-

den som avses i 53 § ska förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen behandla i brådsökande ordning.

Ändring i ett ärende som avses i 53 och 56 § får sökas även av den myndighet vars beslut har överklagats genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

I följande beslut som gäller en tjänsteman eller den som söker en tjänst får ändring inte sökas genom besvär, om inte något annat bestäms i lag:

1) utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande,

2) placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket,

3) beviljande eller förvägran av tjänstledighet som är beroende av prövning, och

4) förordnande till en uppgift, om tjänstemannen har gett sitt samtycke till förordnandet.

Om ett beslut som avses i 3 mom. 2 eller 4 punkten innebär att placeringsorten för tjänsten ändras, får ändring i beslutet sökas på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen. Beslutet ska dock iakttas trots att ändring har sökts, om inte besvärsinstansen beslutar något annat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

När denna lag träder i kraft upphör tjänstemannanämndens verksamhet. De ärenden som är anhängiga vid tjänstemannanämnden överförs till behörig förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om behörig förvaltningsdomstol ingår i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Helsingfors den 5 oktober 2011

Republikens President

TARJA HALONEN

Förvaltnings- och kommunminister *Henna Virkkunen*

Lag**om ändring av statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i statstjänstemannalagen (750/1994) 13 kap. samt 54, 58 och 59 §, av dem 54 § så-
 dan den lyder i lag 604/1997 och 58 § sådan den lyder i lag 288/2009,
ändras 40 § 1 mom., 53 § 2 mom. och 55–57 §,
 av dem 53 § 2 mom. sådant det lyder i lag 288/2009, 55 § sådan den lyder delvis ändrad i
 lag 677/2006, 56 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1088/2007 och 57 § sådan den lyder
 delvis ändrad i lag 387/2001, samt
fogas till lagen en ny 55 a § som följer:

Gällande lydelse

40 §

Har ett beslut om uppsägning av en tjänsteman inte vunnit laga kraft vid uppsägningstidens utgång, skall tjänstemannen avstängas från tjänsteutövning, om inte tjänstemannanämnden eller, om tjänstemannanämndens beslut har överklagats hos högsta förvaltningsdomstolen, högsta förvaltningsdomstolen av särskilda skäl beslutar något annat. Har en tjänsteman avsatts eller tjänsteförhållandet upplösts, skall han omedelbart avstängas från tjänsteutövning även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

Föreslagen lydelse

40 §

Har ett beslut om uppsägning av en tjänsteman inte vunnit laga kraft vid uppsägningstidens utgång, ska tjänstemannen avstängas från tjänsteutövning, om inte *förvaltningsdomstolen* eller, om *förvaltningsdomstolens* beslut har överklagats hos högsta förvaltningsdomstolen, högsta förvaltningsdomstolen av särskilda skäl beslutar något annat. Har en tjänsteman avsatts eller tjänsteförhållandet upplösts, *ska denne* omedelbart avstängas från tjänsteutövning även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

13 kap

Tjänstemannanämnden

49 §

Tjänstemannanämnden handlägger och avgör ärenden som enligt denna lag ankommer på den. Tjänstemannanämnden finns i anslutning till finansministeriet. Dessutom kan en tjänstemannanämnd finnas i anslutning till de ministerier som bestäms genom förordning. Nämnden skall behandla och avgöra ärenden som gäller tjänstemän inom förvaltningen under ministeriet.

(upphävs)

Tjänstemannanämnden består av en ordförande och åtta andra medlemmar som finansministeriet förordnar för tre år i sänder. Ordföranden och två av medlemmarna förordnas bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Tre av medlemmarna förordnas bland tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och tre bland personer som centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna föreslår. Ordföranden och medlemmarna skall vara förtrogna med tjänstemannarätt och skall dessutom ha avlagt juris kandidatexamen.

För varje medlem förordnas i samma ordning högst två personliga suppleanter, som skall uppfylla samma behörighetsvillkor som medlemmen.

Om centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna inte inom utsatt tid gör ett förslag om medlemmar och suppleanter i tjänstemannanämnden, skall finansministeriet förordna medlemmarna och deras suppleanter.

Avgår eller avlider en medlem eller en suppleant under sin mandatperiod, förordnas på det sätt som stadgas ovan i hans ställe en ny medlem eller suppleant för den återstående mandattiden.

50 §

(upphävs)

Tjänstemannanämnden är beslutför då ordföranden och minst fem andra medlemmar är närvarande. Av medlemmarna skall två vara tjänstemän som företräder staten som arbetsgivare och två skall ha föreslagits av centralorganisationerna för tjänstemannaföreningarna. Om en medlem är frånvarande från ett sammanträde eller konstateras vara jävigt, träder suppleanten i hans ställe.

Medlemmarna i tjänstemannanämnden handlar under domaransvar. På medlemmarna och sekreterarna i tjänstemannanämnden tillämpas vad som stadgas om domarjäv.

Vid oenighet avgörs ärendena genom röstmajoritet. Faller rösterna lika, avgör den åsikt som ordföranden har omfattat eller, i ett ärende som gäller tilldelande av skriftlig varning, dock den lindrigare ståndpunkten.

51 §

(upphävs)

Tjänstemannanämnden kan hålla muntlig förhandling. En tjänsteman som har framställt ett rättelseyrkande skall bevisligen kallas till muntlig förhandling. Kallelse kan ske vid äventyr att den kallades frånvaro inte utgör hinder för att ärendet handläggs och avgörs. Vid muntlig förhandling kan en part höras också under sanningsförsäkran samt vittnen och sakkunniga under ed eller försäkran. Av särskilda skäl kan muntlig förhandling förordnas att hållas vid den tingsrätt eller länsrätt som är lämpligast för förhandlingen.

Ett vittne eller en sakkunnig som har blivit hörd genom åtgärd av tjänstemannanämnden skall få ersättning av statens medel enligt de grunder som gäller betalning av ersättning av statens medel till vittnen som har hörts av en domstol. När ärendet slutbehandlas skall tjänstemannanämnden uttala sig om parterna eller någon av dem skall ersätta det betalda beloppet till staten eller inte. Om muntligt förhör med vittnen och sakkunniga skall den tingsrätt eller den länsrätt som verkställer förhöret bevisligen på förhand underrätta den tjänsteman som har framställt rättelseyrkande. Denne har rätt att vara närvarande vid förhöret och ställa frågor.

Närmare stadganden om tjänstemannanämnden utfärdas genom förordning.

53 §

53 §

Rättelse i ett beslut genom vilket en annan myndighet än statsrådet 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 sökas hos tjänstemannanämnden. Rättelseyrkandet ska ges in till tjänstemannanämnden inom 30 dagar från det att tjänstemannen fick del av beslutet. Myndigheten ska foga en anvisning om rättelseyrkande till ett beslut i vilket rättelse får sökas.

Ett beslut genom vilket en annan myndighet än statsrådet 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 förvaltningsprocesslagen.

54 §

Ändring i tjänstemannanämndens beslut i ett ärende som avses i 53 och 56 § får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen så som bestäms i förvaltningsprocesslagen. Också den myndighet i vars beslut rättelse har sökts hos tjänstemannanämnden får söka ändring.

55 §

Ärenden som avses i 53 och 54 § skall tjänstemannanämnden och högsta förvaltningsdomstolen behandla i brådskande ordning.

Beslut om permittering av en tjänsteman skall iakttas även om *rättelseyrkande har framställts eller* beslutet överklagats. Beslut om avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning och beslut om skiljande av en tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid skall iakttas även om *rättelseyrkande har framställts eller* beslutet överklagats, om inte tjänstemannanämnden eller högsta förvaltningsdomstolen beslutar något annat.

En tjänstemans tjänsteförhållande fortsätter utan avbrott, om uppsägningen av honom eller upplösningen av hans tjänsteförhållande enligt ett lagakraftvunnet beslut har skett utan i denna lag stadgad grund.

(upphävs)

55 §

Ärenden som avses i 53 § *ska förvaltningsdomstolen* och högsta förvaltningsdomstolen behandla i brådskande ordning.

Ett beslut om permittering av en tjänsteman *ska* iakttas även om beslutet har överklagats. Beslut om avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning och beslut om skiljande av tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid *ska* iakttas även om beslutet har överklagats, om inte *förvaltningsdomstolen* eller högsta förvaltningsdomstolen beslutar något annat.

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

55 a §

När ett ärende som gäller avslutande av ett tjänsteförhållande i de fall som avses i 55 § 3 mom. har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut och arbetsgivaren har fått en sådan utredning som avses i 2 mom., betalas till tjänstemannen utan dröjsmål den inkomst för den ordinarie arbetstiden som denne med anledning av att tjänsteförhållandet avslutats i strid med lagen har gått miste om, minskad med motsvarande inkomst som han eller hon under samma tid har förvärvat i annan anställning, som yrkesutövare eller som företagare och som han eller hon inte skulle ha fått i tjänsten. Likaså beaktas som avdrag sjukdagpenning och moderskapspenning i enlighet med sjukförsäkringslagen som betalats ut till tjänstemannen till den del arbetsgivaren under samma tid skulle ha haft rätt till denna förmån för motsvarande tid med stöd av 7 kap. 4 § i sjukförsäkringslagen.

Tjänstemannen är skyldig att utan dröjsmål lämna arbetsgivaren en tillförlitlig utredning om andra sådana förvärvsinkomster och dagpenningförmåner enligt sjukförsäkringslagen som avses i 1 mom. och som han eller hon erhållit.

56 §

En tjänsteman som har utnämnts för viss tid utan någon sådan grund som föreskrivs i 9 § 1 eller 2 mom. eller utan något särskilt skäl som föreskrivs i 9 § 3 mom. eller som utan giltigt skäl upprepade gånger i följd med stöd av 9 § 1 eller 2 mom. har utnämnts för viss tid har, när hans tjänsteförhållande till ämbetsverket upphör till följd av att han inte längre utnämns till tjänsteman vid ämbetsverket, rätt att av ämbetsverket få en ersättning som motsvarar lön för minst 6 och högst 24 månader. Tjänstemannanämnden beslutar om utbetalningen av ersättningen.

Yrkande på ersättning skall föreläggas tjänstemannanämnden inom sex månader från det att tjänsteförhållandet upphörde.

57 §

I ett beslut angående tjänstemans bisyssla som en myndighet fattat med stöd av 18 § får ändring sökas så som bestäms i förvaltningsprocesslagen. Ändring i ett beslut som en domstol fattat om bisyssla söks dock genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

Ett beslut om bisyssla skall iakttas trots besvär, om inte besvärsinstansen beslutar något annat.

56 §

En tjänsteman som har utnämnts för viss tid utan någon sådan grund som föreskrivs i 9 § 1 eller 2 mom. eller utan något särskilt skäl som föreskrivs i 9 § 3 mom. eller som utan giltigt skäl upprepade gånger i följd med stöd av 9 § 1 eller 2 mom. har utnämnts för viss tid har, när hans eller hennes tjänsteförhållande till ämbetsverket upphör till följd av att han eller hon inte längre utnämns till tjänsteman vid ämbetsverket, rätt att av ämbetsverket få en ersättning som motsvarar lön för minst 6 och högst 24 månader. *Yrkande på sådan ersättning behandlas som förvaltningsvistemål av förvaltningsdomstolen.*

Yrkande på ersättning ska föreläggas förvaltningsdomstolen inom sex månader från det att tjänsteförhållandet upphörde.

57 §

I ett beslut som gäller en tjänsteman och som statsrådet eller ett ämbetsverk har fattat får tjänstemannen söka ändring på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ändring i ett beslut som en domstol fattat om en tjänstemans bisyssla ska dock sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Besluten ska iakttas trots besvär, om inte besvärsinstansen beslutar något annat. Ärenden som avses i 53 § ska förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen behandla i brådskande ordning.

Ändring i ett ärende som avses i 53 och 56 § får sökas även av den myndighet vars beslut har överklagats genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

I följande beslut som gäller en tjänsteman eller den som söker en tjänst får ändring inte sökas genom besvär, om inte något annat bestäms i lag:

- 1) utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande,*
- 2) placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket,*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3) beviljande eller förvägran av tjänstledighet som är beroende av prövning, och

4) förordnande till en uppgift, om tjänstemannen har gett sitt samtycke till förordnandet.

Om ett beslut som avses i 3 mom. 2 eller 4 punkten innebär att placeringsorten för tjänsten ändras, får ändring i beslutet sökas på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen. Beslutet ska dock iaktas trots att ändring har sökts, om inte besvärinstansen beslutar något annat.

58 §

Ändring i andra beslut än sådana som anges i 46 a, 52, 53, 53 a, 54, 54 a och 56 § samt 57 § 1 mom. som gäller en tjänsteman och som en myndighet eller tjänstemannanämnd gett med stöd av denna lag får inte sökas genom besvär.

(upphävs)

59 §

I beslut som gäller utnämning av en tjänsteman får ändring inte sökas genom besvär, om inte något annat stadgas i lag.

(upphävs)

Denna lag träder i kraft den 20 .

När denna lag träder i kraft upphör tjänstemannanämndens verksamhet. De ärenden som är anhängiga vid tjänstemannanämnden överförs till behörig förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om behörig förvaltningsdomstol ingår i förvaltningsprocesslagen (586/1996).