

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 51/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (RP 181/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

- regeringsråd Kirsi Äijälä och arbetsmarknadsjurist Jussi Luomajärvi, finansministeriet
- förvaltningsråd Matti Pellonpää, högsta förvaltningsdomstolen
- professor Heikki Kulla
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Outi Suviranta.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att statstjänstemannalagen ändras genom att bestämmelserna om det allmänna besvärsförbudet 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 ändring hos förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller

dem. Tjänstemannanämnden dras in och de ärenden som den har skött överförs på förvaltningsdomstolen.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2011.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen hur förslaget förhåller sig till 21 § i grundlagen. Regeringen menar att den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men ser det dock som önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förbud att överklaga beslut om utnämning

Regeringen föreslår att statstjänstemannalagen ändras genom att det nu gällande generella överklagandeförbudet upphävs. Enligt huvudregeln i det föreslagna 57 § 1 mom. får ändring sökas i ett beslut som statsrådet eller ett ämbetsverk fattat om en tjänsteman på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. I 3 mom. 1 punkten tillåts inte att beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande överklagas genom besvär.

Överklagandeförbuden är betydelsefulla med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen där det står att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Förbudet att överklaga utnämningen till en tjänst eller ett tjänsteförhållande är den viktigaste begränsningen. I propositionsmotiven för regeringen en ingående argumentation för och emot överklaganderätten. Som skäl för överklagandeförbudet anför regeringen att utnämningen till en tjänst eller ett tjänsteförhållande inte är ett sådant beslut enligt grundlagens 21 § 1 mom. som gäller individens rättigheter eller skyldigheter. Ingen har subjektiv rätt att bli utnämnd till en statlig tjänst. Utnämningsprocessen anses innebära omfattande avvägningar och utvärdering av personliga egenskaper. Därför är en bedömning i efterskott utgående från rättsliga aspekter synnerligen problematisk vid sökande av ändring (s. 18). Regeringen påpekar att inte heller artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen kräver att överklagandeförbudet utmönstras (s. 20). De rättsmedel som finns att tillgå är tillräckliga och därför anser regeringen att överklaganderätten inte ökar den sökandes rättssäkerhet nämnvärt. Om överklaganderätt införs försväras statens rekrytering av personal och försämras verksamhetsresultaten.

Grundlagsutskottet har ansett att uttrycket "ett beslut som gäller hans eller hennes rättighe-

ter" i 21 § 1 mom. i grundlagen hänger samman med omständigheter som enligt finsk rätt betraktas som rättigheter och skyldigheter. Men vilken som helst för den enskilde positiv myndighetsåtgärd är inte ett beslut som gäller den enskildes rätt i den mening som grundlagen avser. Grundlagen utgår från att lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det uppkommer en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet (GrUU 12/1997 rd, s.1, GrUU 16/2000 rd, s. 4). Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rättighet i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (GrUU 42/2010 rd, s. 4).

Grundlagens 21 § 1 mom. syftar till att trygga den rätt till rättegång i alla situationer som avses i artikel 6.1 i den europeiska människorättskonventionen och i artikel 14.1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (RP 309/1993 rd, s. 77). Artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen har haft en snäv räckvidd när det gäller tjänstemän men den har utvidgats efter hand. Europadomstolen har ansett att artikel 6 inte nödvändigtvis är tillämplig på alla tjänstemannarättsliga tvister, eftersom staten kan ha ett godtagbart intresse att begränsa domstolstillträde (Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland, 19.4.2007). Grundlagens 21 § 1 mom. saknar den begränsning som ingår i artikel 6 och garanterar rätten till ordinarie rättsmedel när det handlar om rättigheter och skyldigheter som avses i paragrafen.

Utnämningsbeslut grundar sig på prövning som styrs och regleras rätt strikt av lagstiftningen. Utgångsplattform är grundlagens 125 § 2 mom. där de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster räknas upp. Enligt den juridiska litteraturen ingår i utnämningen element som dels är rättsligt bindande, dels ger rätt till

administrativ prövning. Utnämningssprövningen klassas som snäv prövning, eftersom utnämningsskälerna finns utsatta i lagen¹. Utnämningsskälerna skiljer sig inte så mycket från andra förvaltningsbeslut att man inte skulle kunna utsträcka överklaganderätten även till dem. Något som talar för överklaganderätt är att utnämningsskälerna påverkar den sökandes rättsliga ställning i hög grad. I dagsläget måste det extraordinära rättsmedel till för att få ett utnämningsskäl upphävt. I det avseendet har de övriga rätts-säkerhetsgarantierna inte samma verkan. Utskottet uppmanar följaktligen förvaltningsutskottet att överväga om överklaganderätten kunde utsträckas till att även gälla utnämning till tjänst och tjänsteförhållande

Överklagandeförbud i andra än utnämningsskälerna

I 57 § 3 mom. 2—4 punkten föreskrivs det om andra begränsningar i överklaganderätten. Om det inte bestäms något annat i lag får beslut som gäller ändring av en tjänst, placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket och tjänstledighet som är beroende av prövning inte överklagas genom besvär. Enligt 4 mom. får beslut om placering av en gemensam tjänst inom ämbetsverket eller förordnande till uppgift överklagas på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen, om beslutet innebär att placeringsorten ändras.

I dessa fall är det enligt propositionsmotiven fråga om beslut som rör den allmänna organisationen, arbetsarrangemangen och tjänstestrukturen vid ett ämbetsverk. Redan nu undantar 5 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen (586/1996) åtminstone en del av dessa beslut från överklaganderätten. Bestämmelserna om överklagandeförbud avser att tydliggöra att dessa beslut inte omfattas av överklaganderätten i syftet att säkerställa en effektiv och ekonomisk verksamhet vid ämbetsverken (s. 11).

Statstjänstemannalagens 4 § och statstjänstemannaförordningen föreskriver om ändring av tjänster. Tjänstebenämningar och tjänsteuppgifter får ändras, men i regel anses det att en tjänst inte får ändras till något helt annat. Väsentliga ändringar görs genom att tjänsten dras in och en ny inrättas i stället. Det föreslagna överklagandeförbudet kan vara problematiskt med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen. Eftersom lagen inte anger på vilka villkor en tjänst får ändras och förordningen endast är summarisk, är det tolkbart hur långt ändringsbefogenheten sträcker sig. Om t.ex. en tjänst ensidigt ändras fundamentalt, kan det få stora rättsverkningar för tjänstemannen. Utskottet föreslår för förvaltningsutskottet att överklagandeförbudet byts ut mot att överklagandets räckvidd fortfarande bestäms utifrån 5 § i förvaltningsprocesslagen. Då är det inte möjligt att överklaga ett beslut om ändring av en tjänst som fattats inom ramen för normal arbetsledningsrätt. Däremot kan ett ändringsbeslut överklagas hos domstol, om det exempelvis har ett så extensivt innehåll att det inte kan betraktas som blott och bart ett arbetsledningsbeslut.

Grundlagsutskottet har i tidigare sammanhang bedömt hur bestämmelser om förordnande till uppgift förhåller sig till grundlagens 9 § om rätt att välja bostadsort och grundlagens 21 § om vars och ens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Utskottet har ansett det vara möjligt att utfärda ett sådant överklagandeförbud i fråga om tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet (GrUU 17/1998 rd), försvarsmakten (GrUU 40/1998 rd, s. 2) och utrikesförvaltningen (GrUU 15/1999 rd, s. 3). Utskottet har också gjort en bedömning av förbudet att överklaga förordnade till uppgift för polisförvaltningens vidkommande. Då handlade det om ett nytt system som i sig inte påverkade polisledningens rättsliga ställning och de som sökte en ny tjänst var medvetna om att de efter att ha blivit utnämnda till tjänsten ytterligare kommer att förordnas till en uppgift. Enligt utskottets uppfattning försämrade bestämmelsen inte tjänsteman-

¹ Seppo Koskinen — Seppo Kulla, *Virkamiesoikeuden perusteet*, 5. uudistettu painos, Talentum 2009, s. 51 och 90

nens rättslig ställning i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet som förordnandet till en ny uppgift kräver tjänstemannens samtycke om förordnandet inverkar på hans eller hennes frihet att välja bostadsort. Av rättssäkerhetsskäl ansåg utskottet det trots allt korrekt att överklagandeförbudet formuleras så att det endast gäller beslut om förordnande som fattats med tjänstemannens samtycke (GrUU 29/2006 rd. s. 3).

Det föreslagna överklagandeförbudet gäller i princip alla statstjänstemän. Det inskränker sig alltså inte till tjänstemän inom sådana förvaltningar som utskottet i sina ovannämnda utlåtanden ansett vara förknippade med i konstitutionellt hänseende betydelsefulla särdrag. Förbudet begränsar sig inte heller till nya tjänstemän som när de söker en tjänst är medvetna om förbudet att överklaga beslutet om förordnande till en uppgift (jfr GrUU 29/2006 rd, s. 3). Förslaget är besvärligt med tanke på 21 § 1 mom. i grund-

lagen. I propositionsmotiven står det att "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 förman" (s. 19). Överklagandeförbudet måste begränsas i enlighet med motiven till sådana beslut om förordnande till en uppgift som fattats med tjänstemannens samtycke. Det är villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkning mot 57 § 3 mom. 5 punkten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 13 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucleur /sv
Mikaela Nylander /sv

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.