Utlåtande GrUU 42/2017 rd– RP 77/2017 rd

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- avdelningschef, referendarieråd Maija Salo, justitiekanslersämbetet
- professor (emeritus) Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

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

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på den grundläggande rättigheten till rättsskydd i 21 § i grundlagen. Regeringens proposition bygger på det uppdrag som

riksdagen på förslag av grundlagsutskottet förutsätter i sitt uttalande. Det är därför motiverat att begära in grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkterna för förslaget och bakgrund

Bestämmelser om en statstjänstemans rätt att söka ändring finns i dag i 57 § i statstjänstemannalagen. Enligt bestämmelsens 3 mom. 1 punkt får ändring inte sökas genom besvär i beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Regeringen föreslår nu att förbudet mot ändringssökande slopas. Det betyder att beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande i fortsättningen ska få överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Regeringen föreslår ändå att denna besvärsrätt ska begränsas till vissa delar i 59 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. Enligt förslaget får den som själv har sökt en tjänst överklaga ett beslut om utnämning till tjänsten. Dessutom föreskrivs det om verkställighet och delgivning av beslut och om rätt till tjänstledigt för en statstjänsteman under den tid besvären behandlas.

Grundlagsutskottet har behandlat frågan om besvärsförbudet för utnämningar till statliga tjänster ett flertal gånger. Det allmänna besvärsförbudet i statstjänstemannalagen upphävdes 2011. Enligt den huvudregel som infördes då har en tjänsteman rätt att överklaga beslut som gäller tjänstemannen själv. De beslut som inte får överklagas räknades upp i en särskild bestämmelse. Det gäller bland annat utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande (se RP 181/2010 rd och RP 61/2011 rd).

Grundlagsutskottet ansåg i sina utlåtanden om propositionerna att varken grundlagen eller internationella människorättskonventioner nödvändigtvis kräver rätt att överklaga ett beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Utskottet föreslog ändå att man överväger att utsträcka rätten att överklaga till beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande (se GrUU 51/2010 rd och GrUU 18/2011 rd). Förvaltningsutskottet ändrade ändå inte regleringen till dessa delar. Förvaltningsutskottet behandlade i sitt betänkande FvUB 25/2012 rd olika skäl som talar både för och emot besvärsrätt. I strid med grundlagsutskottets ståndpunkt beslutade man att förorda det föreslagna besvärsförbudet för beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Förvaltningsutskottet ansåg ändå att det är nödvändigt att följa och utvärdera hur tjänstemännens och sökandenas rättssäkerhet och likabehandling påverkas av besvärsförbudet och att resultaten av utvärderingen rapporteras till förvaltningsutskottet.

Grundlagsutskottet har senare upprepat sin ståndpunkt i olika sammanhang (se GrUB 6/2015 rd, s. 5—6 och GrUU 25/2016 rd, s. 3—4). Riksdagen har i ett uttalande på förslag av grundlagsutskottet förutsatt att regeringen skyndsamt bereder en proposition om ändring av statstjänstemannalagen så att besvärsförbudet i fråga om beslut om utnämning till statliga tjänster och tjänsteförhållanden slopas. I det sammanhanget bör det också beredas ändringar i lagen om riksdagens tjänstemän och i andra relevanta lagar så att den rätt som var och en garanteras i grundlagens 21 § tillgodoses i alla beslut om att utnämna någon till en tjänst eller ett tjänsteförhållande inom den offentliga förvaltningen (GrUB 6/2015 rd).

Bedömning av förslaget

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 59 § 1 mom. i statstjänstemannalagen får den som söker en tjänst söka ändring i ett beslut om utnämning till tjänsten eller tjänsteförhållandet hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen, om inte något annat föreskrivs i statstjänstemannalagen. Enligt det föreslagna 2 mom. ska besvärsrätten ändå kunna begränsas på fyra grunder. Besvär får inte anföras, om det är republikens president eller statsrådets allmänna sammanträde som har utnämningsbehörighet, om beslutet gäller en utnämning för viss tid som är högst två år, om tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras eller om beslutet gäller en militär tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet som med stöd av lag får tillsättas utan att den ledigförklaras. Besvärsförbudet är betydelsefullt med avseende på 21 § i grundlagen.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Bestämmelsens 2 mom. tryggar bland annat rätten att söka ändring och andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Paragrafen förutsätter att rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning tillgodoses som en helhet. Den ger också ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i den helheten (RP 309/1993 rd, s. 77). Bestämmelserna i 21 § i grundlagen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från de rättigheter som skyddas där, under förutsättning att undantagen inte ändrar den aktuella rättsskyddsgarantins ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättsskydd (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet har ansett att formuleringen i 21 § 1 mom. i grundlagen om beslut som gäller en persons rättigheter och skyldigheter hänger samman med omständigheter som enligt finsk rätt betraktas som rättigheter och skyldigheter. Det betyder dock inte att vilken som helst myndighetsåtgärd som är gynnsam för den enskilde är ett i grundlagen avsett beslut som gäller den enskildes rättigheter. 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. 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 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4/I, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II, GrUU 12/1997 rd, s. 1/II). Ett sådant underlag uppkommer däremot inte om en förmån eller service helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, s. 2/II, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II). Även då kan det vara relevant att öppna för en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna över huvud taget handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd, s. 4/I—II, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II) samt för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis (GrUU 30/2005 rd, s 5/I).

I grundlagsutskottets praxis har utnämning till en tjänst inte betraktats som en subjektiv rätt så att en person skulle ha rätt att få sin sak behandlad av en domstol på det sätt som avses i 21 § i grundlagen och i artikel 6.1 i Europakonventionen. Tjänsteutnämningsbeslut är ändå förenade med

prövning, som regleras och begränsas genom lagstiftning. Utgångspunkten för prövningen är grundlagens 125 § 2 mom., som föreskriver om de allmänna utnämningsgrunderna för tjänster. I den juridiska litteraturen har det ansetts att en utnämning innefattar såväl juridiskt bindande element som element som påverkar den administrativa prövningen. Utnämningsprövning har karaktäriserats som begränsad prövning eftersom utnämningsgrunderna bestäms i lag. Till sin natur avviker ett utnämningsbeslut inte från andra förvaltningsbeslut på ett sådant sätt att det inte skulle kunna omfattas av besvärsrätten. Ett utnämningsbeslut är av stor betydelse med tanke på den sökandes rättsliga ställning. För närvarande kan endast extraordinärt ändringssökande leda till att ett utnämningsbeslut upphävs. I det här avseendet är andra garantier för rättstryggheten mindre effektiva (GrUU 51/2010 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har följaktligen tidigare uppmanat förvaltningsutskottet att överväga om överklaganderätten kunde utsträckas till att även gälla utnämning till en tjänst och ett tjänsteförhållande. Begränsningen av överklaganderätten har inte påverkat lagstiftningsordningen i de lagförslag som utskottet har bedömt (se klämmarna om denna i utlåtandena GrUU 51/2010 rd och GrUU 18/2011 rd), men det är i sig klart att principerna för den grundläggande rättigheten till rättsskydd i grundlagens 21 § skulle tillgodoses bättre om besvärsförbudet upphävdes.

Högsta förvaltningsdomstolen har genom sitt beslut HFD 2011:39 avvisat besvär som anfördes över en utnämning. Domstolen ansåg att besvärsförbudet inte uppenbart stred mot grundlagen och inte heller mot människorättskonventionens bestämmelse om rätten att föra ett ärende till domstol.

Den största och viktigaste förändringen i regeringens proposition jämfört med nuläget är att det nuvarande besvärsförbudet som gäller beslut om utnämningar huvudsakligen upphävs. Den besvärsrätt som föreslås i propositionen gäller ca 40 000 statliga tjänster, sägs det i propositionen. Antalet tjänstemän som omfattas av statstjänstemannalagen uppgår till ca 66 000. Regeringens proposition innebär således en betydande inskränkning av området för besvärsförbudet. De utnämningsbeslut av republikens president som enligt förslaget inte ska omfattas av besvärsrätten gäller i huvudsak domare och officerare. Antalet sådana beslut har under de senaste åren varit i genomsnitt ca 170 per år. Statsrådets allmänna sammanträde har fattat i genomsnitt ca 115 utnämningsbeslut per år under de senaste åren.

Som det sägs ovan har grundlagsutskottet inte i sin relativt färska utlåtandepraxis ansett att det omfattande besvärsförbudet står i strid med grundlagen. I princip kan därför inte heller det föreslagna mer begränsade besvärsförbudet anses strida mot grundlagen. På grund av propositionens anknytning till de grundläggande rättigheterna anser utskottet ändå att det behöver utredas hur det besvärsförbud som gäller utnämningar som görs av statsrådets allmänna sammanträde förhåller sig till den grundläggande rättigheten till rättsskydd i grundlagens 21 §. När det gäller utnämningsbeslut som fattas av presidenten anser utskottet däremot att ett fortsatt besvärsförbud betyder att man håller fast vid den doktrin som hänför sig till presidentens konstitutionella ställning och enligt vilken beslut av presidenten som gäller tjänstemäns rättsliga ställning utgör mindre undantag från rättsskyddsgarantierna i grundlagens 21 § och rätten att söka ändring därför inte behöver utsträckas till dem (se GrUU 23/2011 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har ingenting att invända till dessa delar.

Enligt 126 § 1 mom. i grundlagen utnämner statsrådet statstjänstemännen, om inte detta enligt lag eller någon annan författning ankommer på republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet. Statsrådet har således allmän behörighet i tjänsteutnämningsärenden. Enligt 13 § i lagen om statsrådet utnämner statsrådet ministeriernas kanslichefer och övriga tjänstemän vid ministerierna med undantag för officerare som tjänstgör vid försvarsministeriet, vilka enligt grundlagen ska utnämnas av republikens president. Genom förordning av statsrådet föreskrivs det om fördelningen av utnämningsrätten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Om det någon annanstans i lag eller i förordning föreskrivs att tillsättningen eller överföringen av en tjänst eller förordnande till en uppgift ankommer på statsrådet, ska ärendet avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt 42 § i reglementet för statsrådet utnämner statsrådet statssekreterarna, statssekreterarna såsom kanslichef, kanslicheferna, understatssekreterarna, avdelningscheferna, överdirektörerna och de övriga direktörerna, de biträdande avdelningscheferna, byråcheferna, regeringsråden, lagstiftningsråden, finansråden, budgetråden och de övriga råden samt de konsultativa tjänstemännen och regeringssekreterarna. Regeringens proposition innebär att utnämningarna till statens tjänstemannaledning och de centrala sakkunnigtjänstemännen fortfarande ska omfattas av besvärsförbud. Det handlar om till antalet få men viktiga tjänsteutnämningar.

Enligt 7 § i förvaltningsprocesslagen är beslut av statsrådets allmänna sammanträde överklagbara, och enligt gängse praxis har dessa beslut sedan 1950 kunnat överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Denna besvärsrätt begränsas som utgångspunkt inte heller av den övervakningsbehörighet som justitiekanslern i statsrådet har visavi statsrådets beslutfattande. Med beaktande också av dessa synpunkter skulle ett fortsatt besvärsförbud för tjänsteutnämningar av statsrådets allmänna sammanträde inte vara förenligt med den grundläggande rättigheten till rättsskydd i grundlagens 21 § och den allmänna behörigheten för tjänsteutnämningar i grundlagens 126 §. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör överväga att utsträcka besvärsrätten till att omfatta utnämningsbeslut av statsrådets allmänna sammanträde.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 42/2017 rd

Helsingfors 8.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.