

Tuomas Pöysti

UTNÄMNINGAR TILL DE HÖGSTA TJÄNSTERNA

Politiska tjänsteutnämningar bekymrar. Enligt bedömningar i expertuttalanden har likaså det system angående statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning som införts genom ändringar av statstjänstemannalagen medfört att förvaltningen politiseras och dess funktionsförmåga försvagas.¹ De tjänster som hör till statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning är vid ministerierna statssekreterare såsom kanslichef, kanslichef, understatssekreterare och avdelningschef samt de tjänster som till tjänsteställningen motsvarar dem enligt vad som föreskrivs genom statsrådets förordning samt de tjänster som chef för ämbetsverk vilka likaså bestäms genom statsrådets förordning.² Enligt grundlagen har statsrådet allmän behörighet att utnämna statstjänstemännen, om inte detta enligt grundlag eller lag ankommer på republikens president eller någon annan myndighet.³

Tjänstetillsättningarna styrs av grundlagens normer

En tjänstetillsättning är ett förvaltningsbeslut. Rättsstatsprincipen enligt grundlagens 2 § 3 mom. innebär att utövning av offentlig makt måste byggas på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Ett utnämningsbeslut innefattar delvis rättslig prövning. Den utnämmande myndigheten har inom de rättsliga ramarna rätt att pröva hur den avväger de olika kriterierna angående de krav som uppgifterna i tjänsten ställer, de allmänna utnämningssgrunderna och särskilda behörighetsvillkor samt sökandenas meriter.⁴ Till prövningsrätten hör att myndigheten kan identifiera kommande utnämningar för ledarskap och vilka färdigheter de kräver.⁵ De allmänna utnämningssgrunderna enligt grundlagens 125 § och möjligheterna att betona andra rättsliga grunder för utnämning lämnar rum

1 Kivelä J. och Uusikylä P. (2022) Suomalainen edustuksellinen demokratia on vaikeuksissa. Kanava 5/2022, s. 28–35.

2 Statstjänstemannalagen 8 § 2 mom. och 26 § 3 och 4 punkten.

3 Se grundlagens 126 § 1 mom. Republikens presidents och andra myndigheters utnämningsbehörighet är en särskild i grundlagen eller lag föreskriven behörighet. Statsrådets allmänna behörighet berättigar dock inte utövande av offentlig makt i förhållande till enskilda eller till att vidta förvaltningsåtgärder utan rättslig grund, vilket framgår av grundlagens 2 § 3 mom.

4 Se justitiekanslerns beslut om utnämning av överdirektören vid Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) OKV/2293/10/2020 m.fl. (på finska); justitiekanslerns avgörande angående utnämning av överdirektören vid Migrationsverket OKV/1692/10/2020 (på finska).

5 Se t.ex. justitiekanslerns svar angående utnämningen av kanslichef för inrikesministeriet OKV/133/1/2020 m.fl. (på finska).

för ändamålsenlighetsprövning.⁶ Justitiekanslerns oberoende högsta laglighetskontroll vid tjänstetillsättningar inriktas på att rättslig oklanderlighet och de rättsliga gränserna för prövningsrätten inte överskrids och att beslutet är korrekt motiverat, men inte på vem som borde utnämnas till tjänsten.⁷

Grundlagens 125 § innehåller de allmänna utnämningssgrunderna för offentliga tjänster. De allmänna utnämningssgrunderna för offentliga tjänster är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd.⁸ De allmänna utnämningssgrunderna i grundlagens 125 § utgör rättslig grund för jämförelse mellan de sökande som uppfyller behörighetsvillkoren. I det fall att det i lag eller i förordning som utfärdats med stöd av lag finns särskilda behörighetsvillkor, påverkar de allmänna utnämningssgrunderna i 125 § innehållet i de särskilda behörighetsvillkoren när lagbestämmelser om dem bereds och när behörighetsvillkoren tolkas.⁹ De allmänna utnämningssgrunderna tillämpas tillsammans med de särskilda behörighetsvillkoren i lag eller förordning. När utnämningssgrunderna tillämpas beaktar man tjänstebestämmelsen, uppgiftsområdet och de konkreta arbetsuppgifterna.¹⁰

Särskilda behörighetsvillkor för den högsta tjänstemannaledningen

De allmänna utnämningssgrunderna enligt grundlagens 125 § för statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning kompletteras och konkretiseras i statstjänstemannalagens 8 § 2 mom. av särskilda behörighetsvillkor. Särskilda behörighetsvillkor för de högsta tjänsterna inom statsförvaltningens ledning är högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap. I förarbetena till lagen behandlas närmare innehållet i de särskilda behörighetsvillkoren för den högsta tjänstemannaledningen.¹¹ Erfarenhet av ledarskap kan erhållas i chefsposition där det ingår att leda personalen.

Ett ministeruppdrag är ett chefsuppdrag, innefattande personalledning och förmansansvar, som ger erfarenhet av ledarskap. En minister är nämligen chef för ministeriet eller leder i enlighet med uppgiftsfördelningen ministeriets verksamhet. Ett uppdrag som minister innefattar i praktiken alltid personalledning inom uppgiftsområdet. Av de tjänster som nämns i 26 § 3 punkten i statstjänstemannalagen hör statssekreterarna inte till systemet för statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning. För statssekreterare finns särskilda behörighetsvillkor. En statssekreterare arbetar i ministeriets ledning i stabsställning och med ministrarnas förtroende.¹² I justitiekanslerns laglighetsövervakningspraxis förstås detta så att en statssekreterare får erfarenhet av substansledning, men

6 Se Koskinen S. – Kulla H. (2019) Virkamiesoikeuden perusteet. Åttonde reviderade upplagan. AlmaTalent, Helsingfors, Online, huvudkapitel VI virantäyttö, underkapitel 5.2.

7 Justitiekanslerns laglighetsövervakning angående tjänstetillsättningar beskrivs kortfattat på hemsidan justitiekanslern.fi/overvakning-av-tjanstetillsattningar. Justitiekanslerns oberoende i förhållande till statsrådet konstateras i detaljmotiveringen till grundlagens 69 § angående justitiekanslern, se regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland, RP 1/1998 rd, s. 120.

8 RP 1/1998 rd, s. 180. Ang. tolkningen, se även finansministeriets anvisning om principerna för tjänstetillsättningar, 30.5.2022 VN/16224/2022 (på finska), s. 5.

9 Se Koskinen S. – Kulla H. (2019) Virkamiesoikeuden perusteet. Åttonde reviderade upplagan. AlmaTalent, Helsingfors, Online, huvudkapitel VI virantäyttö, kapitel 5.

10 Ang. innehållet i de allmänna utnämningssgrunderna, se RP 1/1998 rd, s. 180–181. Finansministeriets anvisningar VN/16224/2022, s. 5.

11 RP 298/2014 rd, s. 28–30. Den närmare innebörden av ”i praktiken visad ledarförmåga” beskrivs närmare i finansministeriets handbok Finansministeriet (2020) Valitse oikein. Opas valtionhallinnon johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointiin. 2. reviderad upplaga, finansministeriet, Helsingfors, s. 45–47, som ska tillämpas som principiell anvisning.

12 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om statsrådet och 5 § i statstjänstemannalagen, RP 142/2004 rd, s. 1, 9 och 13.

inte erfarenhet av personalledning.¹³ Ett undantag är statsministerns statssekreterare, som enligt 11 § i förordningen om statsrådets kansli har ledningsuppgifter. Vid statsrådets kansli finns ingen kanslichef.

Hur olika delfaktorer i ledningsuppgifterna betonas avviker beroende på vilket slags ledningsuppgift det är fråga om och vad som behövs för den. I de högsta chefspositionerna betonas strategiskt ledarskap, förmåga att påverka verksamhetsmiljön och att vara rollmodell och representant för hela organisationskulturen. För ministeriernas kanslichefer är det viktigt att ha förmåga att samarbeta med den politiska beslutsfattaren och att förmedla regeringens program och samhälleliga mål till strategier och mål inom förvaltningsområdet.¹⁴

Det är inte lämpligt att koppla utnämningsskäl till vissa målsättningar i regeringsprogrammet och kännedom om dem. Uppgifterna för en kanslichef, understatssekreterare eller avdelningschef eller för en chef för ett ämbetsverk handlar om ett allmänt ledningsuppdrag utöver en enstaka valperiod eller en eller flera målsättningar. De måste ha färdighet att leda mångfacetterad och opartisk beredning och verkställighet. Av ett ministeriums högsta tjänstemannaledning krävs färdighet att garantera beredningens och förvaltningens integritet samt färdighet att i beredningen och i samarbete med olika förvaltningsområden leda en objektiv bedömning av alternativ och konsekvenser, inklusive kostnadseffektivitet, produktivitet och ekonomiska aspekter så att respektive politiska ledning kan lita på att tjänstemannaberedningen och verkställigheten har god kvalitet, är opartisk och effektiv samt att god förvaltning upprätthålls.

Offentligt ledarskap är i hög grad en interaktiv verksamhet mellan den demokratiskt valda politiska ledningen – som också har ett juridiskt ansvar för sin verksamhet – och tjänstemannaledningen, som har tjänsteansvar och förmåga att upprätthålla kontinuitet, mångsidig beredning och tjänstemannapåverkan samt effektivt verkställande. Betydelsen av dialog och interaktion i ledarskap har ökat. Skicklighet och förmåga att fortgående utvecklas och använda olika ledarskapsgrepp, förmåga att kombinera olika synsätt och sammanföra människor i interaktiva processer samt visad föredömlig hög integritet är allt viktigare element i ledarskap.

Kanslichefen för ett ministerium har enligt reglementet för statsrådet till uppgift att leda lagberedningen och svara för dess kvalitet. För en avdelningschef är detta oundvikligen ofta en central del av ledningsuppdraget, åtminstone på de politikavdelningar som svarar för lagberedningen. Eftersom lagberedningen enligt grundlagen och dess tillämpningspraxis är en av statsrådets och dess ministeriers viktigaste uppgifter i Finlands parlamentariska system, borde de färdigheter som detta förutsätter också synas som en del av innehållet i de krav och färdigheter i ledarskapet som ställs på kanslicheferna, understatssekreterarna och avdelningscheferna.¹⁵ Likaså är färdighet till proaktivt ledarskap och beredskap för risker samt också för överraskande kriser och förnyelser som detta kräver synpunkter som även av juridiska skäl får allt större betydelse.¹⁶

I tjänstetillsättningar är det viktigt att bedöma förmågan till resultatrikt och kvalitativt ledar-

¹³ Se RP 142/2004 rd, s. 10, enligt vilken linjeledningen i ett ministerium ankommer på kanslichefen och kanslichefen inte är underordnad statssekreteraren.

¹⁴ Se justitiekanslerns svar 15.8.2019 OKV/1193/1/2019 (på finska); utnämningen av kanslichef för social- och hälsovårdsministeriet föranledde inget att anmärka. Se även RP 298/2014 rd, s. 28–30 samt finansministeriet (2020), s. 45.

¹⁵ Att leda lagstiftningsarbetet samt att utarbeta statsbudget och tilläggsbudgetar är den med tanke på parlamentarismen viktigaste och centralaste uppgiftshelheten för statsrådet; regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag, RP 60/2010 rd, s. 14.

¹⁶ Se ang. detta i den förvaltningsvetenskapliga litteraturen såsom lärdom av pandemin, t.ex. Ansell C. et al. (2021) The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems, *Public Management Review*, 23:7, 949–960.

skap när sökandena bedöms.¹⁷ Detta ställer krav på att bedömningen av ledarskapet ska vara professionell och på att cheferna får respons samt att ansökningskriterierna definieras när tjänstetillsättning förbereds och sökandenas meriter jämförs i tillsättningsprocessen. I ett utvecklingsprojekt vid finansministeriet gjordes anmärkningsvärda utvecklingsförslag bl.a. när det gäller bedömningen av ledarskap. Om förslagen förs vidare och utvecklas kan detta vara ett bra svar på de bekymmer som framförts om att förvaltningens funktionsförmåga håller på att försvagas.¹⁸

De allmänna förvaltningsrättsliga rättsprincipernas betydelse

Ändamålsbundenhetsprincipen, objektivitetsprincipen samt likabehandling och jämlikhet är rättsprinciper enligt förvaltningslagen vilka kraftigt styr och begränsar prövningsrätten vid tjänstetillsättningar. Tjänster inrättas för skötseln av offentliga uppgifter. Därför ska den av sökandena utnämnas som har de bästa förutsättningarna att framgångsrikt sköta de uppgifter som hör till tjänsten. Utnämningen kan inte baseras på något annat syfte än att tillsätta tjänsten med den som till sina egenskaper är lämpligast och bäst kan sköta tjänsten.¹⁹

Beredningen och föredragningen av tjänstetillsättningar hör till det föredragande ministeriets uppgifter och ansvar med stöd av bestämmelserna i grundlagens 67 § 2 mom. och 68 §. I utnämningsärenden ska ministerierna tillämpa bestämmelsen

i 31 § i förvaltningslagen angående utredningsskyldighet. Det beredande ministeriet och i synnerhet den tjänsteman som föredrar utnämningsärendet ska under tjänsteansvar se till att utredningsskyldigheten enligt förvaltningslagen uppfylls i samtliga skeden av tillsättningsförfarandet och i tillsättningsprocessen som helhet.²⁰ Dessutom ska ministeriet och föredraganden se till att ändamålsbundenhetsprincipen och principerna om jämlikhet och objektivitet följs och att förbudet mot diskriminering inte överträds.

Politisk karriär eller partimedlemskap får inte vara en avgörande faktor vid tjänstetillsättning. Framgångsrik verksamhet i samhälleliga uppdrag kan beroende på de uppgifter som hör till tjänsten dock vara sådan beprövad medborgerlig dygd som avses i grundlagen. Så är fallet om verksamheten har gett arbetserfarenhet eller därmed jämförbar erfarenhet, som objektivt bedömt är nyttig i den tjänst som ska tillsättas. En politisk karriär får inte heller utgöra ett hinder för utnämning, vilket redan beror på förbudet mot diskriminering.

En utnämning ska alltid bygga på objektiva omständigheter och en objektivt motiverad uppfattning om vem som bäst fyller behörighetsvillkoren och de krav som ställs på skötseln av tjänsten oberoende av om någon av sökandena har bakgrund inom politiken eller ej. Om detta leder till att en person som har blivit känd inom politiken blir vald, bygger valet av denne, på samma sätt som när

¹⁷ Statstjänstemannalagen 8 §, RP 298/2014 rd, s. 28–30.

¹⁸ Se Finansministeriet (2022) Ledarskap för det gemensamma bästa. Utvecklingsprojekt för ledarskapet inom statsförvaltning (på finska). Finansministeriets publikationer 2022:37, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-247-5>.

¹⁹ Förvaltningslagen 6 och 45 §, regeringens proposition till riksdagen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen, RP 72/2002 rd, s. 60. Koskinen och Kulla (2019), underkapitel VI.5.2.

²⁰ Ang. de olika skedena i processen när tjänster inom den högsta ledningen tillsätts, se statstjänstemannalagen 6 a och 6 c § samt bestämmelserna i lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet om hur ärendena ska föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Se även Finansministeriet (2020), bilaga 1, s. 109 beskrivning av rekryteringsprocessen, där tjänstetillsättningar delas in i ett förberedelseskede, ett bedömningsskede och i ett sammanfattningskede. Se justitiekanslerns beslut 28.1.2022 OKV/2293/10/2020 m.fl. (på finska), som gällde bristfällig utredning angående ledarskapserfarandet vid tillsättning av överdirektörstjänst vid VATT. I beslutet betonades utredningsskyldigheten för det ministerium som förbereder en utnämning och ansvar att vid anställningsintervju ställa preciserande frågor och begära ytterligare upplysningar och utredningar.

det gäller vem som helst annan som bedömts vara den bästa sökanden, på objektiva och konsekvent motiverade omständigheter så att även en utomstående betraktare kan godta argumentationen, även om betraktaren till någon del har en annan uppfattning.

Kraven på öppenhet och motivering av avgörandena är väsentliga vid tjänstetillsättningar och beredningen av dem. Öppenhet är ett mer omfattande krav än handlingsoffentlighet enligt offentlighetsprincipen. Öppenhet kräver att avgörandena motiveras och att de kriterier som tillämpas vid tjänstetillsättning öppet redovisas redan på förhand. Att kriterierna och motiveringarna är transparenta medför att inte bara offentlighetsprincipen utan också kraven på objektivitet, jämlikhet och ändamålsbundenhet uppfylls.

Det finns behov att stärka uppgiftsanalysens objektivitet, öppenhet och yrkesmässighet

För att en utnämning ska lyckas och även med tanke på principerna om god förvaltning är det vid beredningen av tillsättningsprocessen viktigt att man även gör en uppgiftsanalys i fråga om den högsta ledningen. I uppgiftsanalysen är det motiverat att definiera de närmare kriterier och betoningar som inom den utnämmande myndighetens prövningsrätt ska ställas på framgångsrikt ledarskap i den verksamhet och organisation som ska ledas samt när man bedömer behoven att leda nätverken och deras verksamhet. Behoven av framtida ledarskap med perspektiv på god förvaltning bör också systematiskt beaktas när man definierar de färdigheter som krävs för ledarskapet. Den som bereder ett utnämningsbeslut och i sista hand den som fattar beslutet prövar hur man i valet lägger vikt vid de krav som uppgifterna ställer och vid sökandenas meriter. När de högsta statstjänsterna tillsätts hör

det till utnämnares prövningsrätt att bl.a. bedöma vilka de framtida utmaningarna är för ledarskapet och vilka färdigheter som krävs samt att välja hur olika färdigheter betonas.²¹

Rättsligt sett är det motiverat att i platsannonser meddela vilka kriterierna är i bedömningen av sökandena och det ledarskap som behövs. Med hänsyn till de allmänna förvaltningsrättsliga principerna är det inte att rekommendera att man i platsannonser angående den högsta ledningen upprepar de lagstadgade behörighetsvillkoren och de lagstadgade uppgifter som hör till tjänsten. I så fall känner potentiella sökanden inte till vad som betonas i valet. Eftersom tjänsterna inom den högsta ledningen enligt statstjänstemannalagen är tidsbestämda, är varje ansökningsomgång en ny valsituation även om den som för tillfället innehar tjänsten ansöker om förlängning. I uppgiftsanalysen är det nödvändigt att bedöma de egenskaper som krävs av chefen och ledarskapet och de färdigheter som krävs för behövliga förändringar under den kommande utnämningsperioden.

Förbättrad uppgiftsanalys är en av de viktigaste metoderna att göra ledarskap och valet av ledning mer professionellt samt för att säkerställa objektivitet och även, för dem som arbetar inom den högsta ledningen och för personalen, öka förutsebarheten angående ledarskapet och hur det utvecklas. En god praxis är att då man förbereder uppgiftsanalysen också hör personalens förväntningar på ledningen och ledarskapet. Högsta domstolen och domarförslagsnämnden har som god praxis börjat höra personalen som en del av förberedelserna i valet av chefsdomare.

Till uppgiftsanalysen kan i enlighet med förslagen i finansministeriets ledarskapsutvecklingsprojekt kopplas en professionell och objektiv bedöm-

21 Se justitiekanslerns svar [OKV/1193/1/2019 \(på finska\)](#) angående utnämning av kanslichef för social- och hälsovårdsministeriet och beslut 12.02.2015 [OKV/1161/1/2014 \(på finska\)](#) om utnämning av chef för nationella utvärderingscentret för utbildning.

ning av det ledarskap som håller på att avslutas. Bedömningen kan användas när s.k. ledningsavtal tillämpas. Såvitt jag kan se skulle det också vara att rekommendera att den bedömningsgrupp som avses i ledarskapsutvecklingsprojektets förslag skulle med sin expertis delta i uppgiftsanalysen och i uppsättandet av betoningarna för de färdigheter och särskilda behörighetsvillkor som krävs i ledarskapet och av chefen.²²

Objektivitet och jämlikhet i justitiekanslerns praxis

I justitiekanslerns laglighetskontroll som gäller statsrådets beslutsfattande förutsätts att uppfyllandet av de lagstadgade allmänna och särskilda behörighetsvillkoren sektorsvis bedöms och konstateras analytiskt. I laglighetskontrollen krävs att föredragningshandlingarna också innehåller en tydlig sammanfattning av vilka alla sökande som uppfyller behörighetsvillkoren. I laglighetskontrollen krävs också att valet av dem som intervjuats motiveras i utnämningsspromemorian i relation till de krav som kan härledas från tjänsteuppgifterna, behörighetsvillkoren och platsannonsern.

Intervjuer är en viktig metod för att få mer information om sökandena och deras skicklighet, förmåga och beprövade medborgerliga dygd samt om deras syn på hur den ledigförklarade tjänsten eventuellt borde skötas. En intervju är också för sökanden en viktig möjlighet att föra fram sina meriter och annan information samt, när tjänster inom den högsta ledningen tillsätts, sina tankar på ledarskap. När sökandena har olika bakgrund är det viktigt att objektivt intervjua dem. Även interna och bekanta sökande och den som för tillfället innehar tjänsten har också rätt att bli jämlikt intervjuade. För den utnämmande myndigheten hör det

till utredningsskyldigheten att leda och genomföra intervjuerna. De upplysningar som erhålls under intervjuerna ska angående samtliga sökande beskrivas jämlikt och objektivt. Jag har i min laglighetskontroll krävt att utnämningsspromemorian motiveras, om någon intervju inte har gjorts.

I meritjämförelsen i en utnämningsspromemoria får man enbart använda grunder som kan härledas från behörighetsvillkoren, i platsannonsern nämnda andra krav för framgångsrik skötsel av tjänsten och de uppgifter som hör till tjänsten.²³ Liknande meriter ska beskrivas i samma omfattning och så att en objektiv jämförelse är möjlig.²⁴ En meritjämförelse måste också vara konsekvent. Betoningarna får inte förändras i förhållande till platsannonsern, och i betoningarna ska användas objektiva grunder. Motivering som bygger på jämlika och objektiva omständigheter är ett viktigt sätt att avvärja osaklig politisk påverkan och osakliga politiska utnämningar.

Förslag för att åstadkomma högre professionalitet och starkare integritet

Iakttagande av principerna om god förvaltning och en mer professionell urvalsprocess i systemet för och utnämning av den högsta tjänstemannaledningen inom statsförvaltningen skulle gagna ärendena i fosterlandet och förtroendet för hur ärendena sköts. Tilltron till att förvaltningen är god samt balansen mellan politisk styrning och tjänstemannaledning kan förbättras om man i samtliga processer vid tjänstetillsättning angående statsförvaltningens högsta ledning på förhand bör-

²³ Se t.ex. justitiekanslerns avgörande OKV/1193/1/2019 (på finska) angående utnämning av kanslichef för social- och hälsovårdsministeriet.

²⁴ Denna tolkningsprincip i biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/977/10/2020 (på finska) kan väl tillämpas även vid utnämning av den högsta tjänstemannaledningen.

²² Finansministeriet (2022), s. 51.

jar göra en tillräckligt omfattande och professionell uppgiftsanalys och utifrån den redan i platsannonsern definierar de närmare förväntningarna på sökandena och det ledarskap som eftersöks för ledningsuppgiften. Detta skapar betydligt bättre öppenhet och objektivitet samt professionalitet. Det skulle också vara motiverat att utifrån finansministeriets utvecklingsprojekt angående den högsta ledningen allvarligt överväga om ämbets-

perioden borde förlängas till sju år, och dessutom med möjlighet till att ha en bakgrundstjänst för några år efter perioden. Alternativt borde man överväga tanken på permanenta anställningsförhållanden som fanns i början när systemet utvecklades. Staten kommer att ha ett stort behov av olika slags ledarförmågor med olika inriktning för olika slags uppgifter, inklusive projektartade uppgifter inom stora projekt.