

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om utrikesförvaltningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att den nuvarande lagen om utrikesförvaltningen skall moderniseras genom att stifta en helt ny lag om utrikesförvaltningen. Den föreslagna nya lagen skall genomföra de ändringar i lagstiftningen om utrikesförvaltningen som den nya grundlagen kräver. Samtidigt görs andra sådana omformuleringar av texten som man har ansett nödvändiga. I den nya lagen ingår exaktare, tydligare och mera heltäckande bestämmelser om utrikesrepresentationen och tjänstemännens ställning med beaktande av de krav som följer av grundlagen och förvaltningsprocesslagen.

Den nya grundlagen förutsätter att republikens presidents uppgifter och utnämningsrätt skall fastställas genom lag liksom också den enskildes rättigheter och skyldigheter. Detta innebär att tyngdpunkten i regleringen kommer att flytta från förordning till lag. I lagen inskrivs flera bestämmelser om frågor som tidigare har reglerats genom förordning.

Republikens presidents utnämningsrätt och befogenheter att förordna till tjänster inom utrikesförvaltningen ändras i den nya lagen så att presidenten inte längre kommer att förordna utrikesministeriets avdelningschefer till deras uppgifter. Meningen är att den nya lagen skall lämna exaktare och mera detaljerade regler för utrikesförvaltningens enhetliga tjänstesystem samt om tjänstemännens flyttningsskyldighet och om förordnandet av en tjänsteman till en uppgift och ett tjänsteställe. Lagen skall innehålla helt nya bestämmelser om den ställning som personer som inte är anställda inom utrikesförvaltningen har vid beskickningarna. Bestämmelserna om sökande av ändring kommer att ändras så att en del av de förbud mot sökande av ändring som ingår i gällande författningar tas bort.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen, dvs. den 1 mars 2000.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Inledning	4
2. Nuläge	4
2.1. Lagstiftning och praxis	4
Utveckling av lagstiftningen	4
Innehållet i gällande lag	5
Utrikesförvaltningens organisation	5
Bestämmelser som gäller tjänstemännen	5
Republikens presidents utnämningsrätt och rätt att förordna till uppgift	6
Honorärkonsuler	6
Särskilda personalgrupper vid beskickningarna	6
2.2. Den internationella utvecklingen och utländsk lagstiftning	7
Allmänt	7
Utländsk lagstiftning om utrikesförvaltningen	7
Honorärkonsulernas ställning	8
Särskilda personalgrupper vid beskickningarna	9
2.3. Bedömning av nuläget	9
Allmänt	9
Lagstiftningen om beskickningar	10
Republikens presidents utnämningsrätt och uppgifter i utrikesförvaltningen ..	10
Det enhetliga tjänstesystemet och flyttningsskyldigheten	10
Särskilda personalgrupper vid beskickningarna	10
Andringssökande	11
3. Propositionens mål och viktiga förslag	11
3.1. Mål och medel	11
3.2. De viktigaste förslagen	11
Allmänt	11
Lagstiftningen om beskickningarna	11
Republikens presidents utnämningsrätt och uppgifter inom utrikesförvaltningen	12
Det enhetliga tjänstesystemet och flyttningsskyldigheten	12
Särskilda personalgrupper vid beskickningarna	12
Bestämmelser om sökande av ändring	13
4. Propositionens verkningar	13
4.1. Ekonomiska verkningar	13
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	13
5. Beredningen av propositionen	14
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	14
5.2. Utlåtanden	14

DETALJMOTIVERING	15
1. Lagförslag	15
Lag om utrikesförvaltningen	15
1 kap. Allmänna bestämmelser	15
2 kap. Utrikesrepresentationen	16
3 kap. Tjänstemän inom utrikesförvaltningen	21
4 kap. Särskilda bestämmelser	30
5 kap. Ikraftträdelsebestämmelser	35
2. Närmare bestämmelser	35
3. Ikraftträdande	35
4. Lagstiftningsordning	36
LAGFÖRSLAGEN	37
Lag om utrikesförvaltningen	37

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Till följd av den nya grundlagen som träder i kraft den 1 mars år 2000, är det nödvändigt att ändra lagen om utrikesförvaltningen. Dessutom har brister och ställen som behöver revideras upptäckts även i andra sammanhang.

Andringarna gäller så gott som samtliga bestämmelser i den gällande lagen och därför föreslås en helt ny lag om utrikesförvaltningen. Dessutom blir det en större fokusering på lagnivå än vad som är fallet för närvarande, eftersom man avser att ta in flera sådana frågor i lagen som tidigare bestämdes genom förordning. Meningen med den nya lagen är att ta fram exaktare, tydligare och mera heltäckande bestämmelser om utrikesrepresentationen och tjänstemännens ställning. Särskild uppmärksamhet måste fästas vid honorärkonsulatens ställning och den ställning som personer som inte hör till utrikesförvaltningen har vid beskickningarna.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Utveckling av lagstiftningen

Den finska utrikesrepresentationens organisation grundar sig på internationell praxis och internationella överenskommelser där den grundläggande indelningen är en indelning i diplomatiska beskickningar och konsulat. De viktigaste internationella överenskommelserna om utrikesrepresentation är *Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser*, som trädde i kraft i Finland 1970 (FördrS 4/1970) och *Wienkonventionen om konsulära förbindelser*, som trädde i kraft i Finland 1980 (FördrS 50/1980).

Aven om förekomsten av beskickningar och konsulat vilar på folkrättslig grund, behövs lagstiftning om utrikesrepresentationen för att ordna dessas ställning inom statsförvaltningen. När Finland blev självständigt organiserades vår utrikesrepresentation första gången genom en lag från 1918 om Finlands

representation i utlandet (150/1918). En särskild lag om utrikesrepresentationen reviderades tre gånger under de följande decennierna: lag om utrikesrepresentationen (247/1925), lag om utrikesrepresentationen (141/1940) och lag om utrikesrepresentationen (651/1963).

Lagstiftningen om utrikesförvaltningen omstrukturerades 1 mars 1978 då lagen om utrikesförvaltningen (1129/1977) och den med stöd av lagen utfärdade förordningen om utrikesförvaltningen (151/1978) trädde i kraft. Genom reformen sammanfördes tidigare separata bestämmelser om utrikesförvaltningen. De viktigaste av dessa var lagen 1963 om utrikesrepresentationen och lagen om innehavares av tjänst eller befattning inom utrikesförvaltningen skyldighet att övergå till annan tjänst eller befattning (645/1976).

Kärninnehållet i reformen gällde tillskapandet av det enhetliga tjänstesystemet. I stället för de separata tjänstesystemen för utrikesministeriet och beskickningarna inrättades gemensamma tjänster för hela utrikesförvaltningen, vilket innebär att en tjänsteman kan ha en och samma tjänst men arbeta med olika slags uppgifter antingen i utrikesministeriet eller vid beskickningarna. Det nya systemet gjorde personalplaneringen inom förvaltningsområdet märkbart lättare och effektivare.

Redan enligt den lag som gällde före reformen hade en stor del av utrikesförvaltningens tjänstemän flyttningsskyldighet, dvs. de var skyldiga att på vissa villkor flytta till en annan tjänst inom utrikesförvaltningen. Genom det enhetliga tjänstesystemet förändrades flyttningsskyldigheten så att den innebär skyldighet att flytta till ett annat tjänsteställe och en annan uppgift med bibehållande av samma tjänst.

Vid övergången till det enhetliga tjänstesystemet indelades utrikesförvaltningens tjänster och befattningar i fem karriärområden enligt uppgifter och behörighetsvillkor i förordningen 1978 om utrikesförvaltningen. Dessa är:

1) tjänster och befattningar inom det enhetliga tjänstesystemet

- 2) speciella tjänster och befattningar vid ministeriet
- 3) tjänster och befattningar i presskarriären inom det enhetliga tjänstesystemet
- 4) extraordinarie befattningar i utvecklings-samarbetskarriären inom det enhetliga tjänstesystemet och
- 5) extraordinarie befattningar i handelskarriären inom det enhetliga tjänstesystemet.

Det femte karriärområdet (handelskarriären) har sedermera försvunnit ur tjänstesystemet och efter revideringen av statstjänstemannalagstiftningen är alla ordinarie anställningar inom utrikesförvaltningen tjänster.

Vid ingången av 1988 trädde totalrevideringen av statstjänstemannalagstiftningen i kraft och detta ledde till att det blev nödvändigt att ändra även i lagen och i förordningen om utrikesförvaltningen. De särdrag som gäller utrikesförvaltningens tjänstemän, dvs. det enhetliga tjänstesystemet och flyttnings-skyldigheten, kvarstod dock så gott som oförändrade. Reformen genomfördes genom den lag om utrikesförvaltningen (1164/1987) som är i kraft i dag och genom att ändra förordningen om utrikesförvaltningen (55/1988).

I gällande förordning om utrikesförvaltningen (166/1995) har indelningen av tjänsterna i karriärområden förenklats så att tjänsterna indelas endast i två kategorier, dvs. allmänna tjänster och speciella tjänster. Bistånds- och presstjänsterna hör till de allmänna tjänsterna där de de facto bildar sina egna särskilda grupper.

Den huvudsakliga skillnaden mellan de allmänna tjänsterna och de speciella tjänsterna är att en tjänsteman i den allmänna karriären flyttas flera gånger under sin karriär mellan olika uppgifter och tjänsteställen, medan en tjänsteman som innehar en speciell tjänst i regel arbetar i en och samma uppgift vid utrikesministeriet, även om den gällande förordningen om utrikesförvaltningen gör det möjligt även för specialtjänstemännen att arbeta en viss tid inom utrikesrepresentationen. Flyttnings-skyldigheten är det kriterium i lagstiftningen som mest skiljer de olika tjänsterna åt.

Innehållet i gällande lag

Gällande lag om utrikesförvaltningen innehåller endast tio paragrafer. Innehållet kan beskrivas som följer:

- 1 §. Utrikesförvaltningens organisation
- 2 §. Beskickningstyper
- 3 §. Inrättande av beskickningar
- 4 §. Förordnande av tjänsteställe för utrikesförvaltningens tjänstemän
- 5 §. Flyttnings-skyldighet
- 6 §. Bemyndigande att sköta myndighet-suppgifter vid beskickningarna
- 7 §. Honorärkonsulers rätt att behålla avgifter som han eller hon uppburit
- 8 §. Bistånd till dem som råkat i nödställt läge utomlands
- 9 §. Bemyndigande att utfärda förordning
- 10 §. Ikraftträdelsebestämmelser

Utrikesförvaltningens organisation

Enligt 1 § lagen om utrikesförvaltningen omfattar utrikesförvaltningens organisation utrikesministeriet och den under ministeriet lydande utrikesrepresentationen. Grundindelningen av beskickningarna är en indelning i diplomatiska beskickningar, konsulära beskickningar och konsulat. Till de diplomatiska beskickningarna räknas ambassader, legationer, permanenta delegationer och särskilda delegationer. De konsulära beskickningarna och konsulaten indelas i konsulat med utsänd konsul och konsulat med honorärkonsul och dessa båda huvudgrupper indelas vidare i generalkonsulat, konsulat och vicekonsulat.

Med stöd av 3 § inrättas ambassader, permanenta delegationer och särskilda delegationer som förestås av en ambassadör, legationer som förestås av ett sändebud eller en chargé d'affaires, konsulat som förestås av en utsänd konsul samt honorära generalkonsulat genom förordning. I övriga fall fattas besluten av utrikesministeriet. Till beskickningarna som inrättas genom beslut av ministeriet hör ambassader som leds av en chargé d'affaires ad interim och konsulat som leds av en honorärkonsul eller en honorär vicekonsul.

I förordningen om placeringen av Finlands beskickningar i utlandet (486/1990) räknas placeringsorterna upp för de beskickningar som enligt lag skall inrättas genom förordning. Särskilda förordningar som avsett inrättande av endast en beskickning har inte givits.

Bestämmelser som gäller tjänstemännen

Den gällande lagen innehåller de grund-

läggande bestämmelserna för fastställandet av en tjänstemans tjänsteställe och flyttningsskyldighet. Med tjänsteställe avses tjänstemannens fasta arbetsplats. Inom utrikesförvaltningen är utrikesministeriet och beskickningarna tjänsteställen. I lagen om utrikesförvaltningen används inte termen tjänsteställe. Man talar i stället om *tjänstgöringsort*.

Enligt 4 § bestäms tjänstestället i första hand antingen av ett förordnande till ett uppdrag eller av att tjänsten har inrättats vid utrikesministeriet. Om tjänstestället inte bestäms på dessa grunder bestäms tjänstestället av den utnämmande myndigheten.

Enligt 5 § som gäller flyttningsskyldigheten är statssekreteraren och understatssekreterarna samt de övriga tjänstemän vars tjänster inte har inrättats vid utrikesministeriet skyldiga att flytta till ett annat uppdrag eller ett annat tjänsteställe. Statssekreteraren eller understatssekreteraren i fråga skall dock utnännas till en utrikesrådstjänst i samband med flyttningen. Enligt paragrafens 2 mom. kan flyttningsskyldigheten begränsas genom förordning.

En begränsande bestämmelse ingår i 14 § förordningen om utrikesförvaltningen. Enligt denna är statssekreteraren, understatssekreterarna, utrikesråden, ambassadråden, utrikessekreterarna, administrativa utrikessekreterarna och administrativa attachéerna skyldiga att flytta till ett annat uppdrag eller tjänsteställe från ministeriet till utrikesrepresentationen, inom utrikesrepresentationen från en stationeringsort till en annan och från utrikesrepresentationen till ministeriet. Endast dessa tjänstemän har full flyttningsskyldighet.

En attaché som är utnämnd i ett anställningsförhållande som gäller en bestämd tid är skyldig att fullgöra sin obligatoriska praktik vid den beskickning som utrikesministeriet bestämmer. Övriga tjänstemän är endast skyldiga att övergå från utrikesrepresentationen till ministeriet.

Republikens presidents utnämningssrätt och rätt att förordna till uppgift

Bestämmelserna om presidentens utnämningssrätt och befogenheter att förordna en tjänsteman till en uppgift ingår för utrikesförvaltningens del i 13, 15 och 17 § förordningen om utrikesförvaltningen för närvaran-

de. Statssekreteraren och understatssekreterarna utnämns av republikens president. Presidenten beslutar också om utnämmandet av dessa till utrikesråd. Presidenten förordnar beskickningscheferna till deras uppgifter och han förordnar också ministeriets understatssekreterare och avdelningschefer samt ambulerande ambassadörer och inspektören för utrikesförvaltningen.

Med stöd av 6 § 2 mom. förordningen om utrikesförvaltningen beslutar presidenten om sidoackreditering av en beskickningschef och om att förordna en beskickningschef eller en annan tjänsteman till att tjänstgöra som Finlands representant vid en sådan internationell organisation som Finland inte har någon representation vid. Med stöd av förordningens 30 § beslutar presidenten dessutom i vissa fall om titlar för utrikesförvaltningens tjänstemän.

Honorärkonsuler

Honorärkonsulaten är inte statliga förvaltningsmyndigheter och honorärkonsulerna är inte statstjänstemän, men med stöd av bemyndigande som medgivits dem enligt lag kan de utföra uppgifter som ankommer på myndigheterna. Enligt 6 § lagen om utrikesförvaltningen kan en honorärkonsul utföra sådana konsulära uppgifter och andra myndighetsuppgifter som ministeriet har bemyndigat honom eller henne till.

Närmare bestämmelser om honorärkonsulerna och honorärkonsulaten ingår i 23-26 § förordningen om utrikesförvaltningen. Honorärkonsulerna är inte anställda av utrikesförvaltningen och de behöver inte vara finska medborgare. Honorärkonsulaten lyder under en ambassad, legation eller ett konsulat med utsänd konsul i det land som de är inrättade i. På öppethållningen av honorärkonsulat tillämpas inte bestämmelserna i förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk.

Särskilda personalgrupper vid beskickningarna

Inom utrikesrepresentationen finns en lång tradition med militärattachéer och nuvarande praxis grundar sig på det instrument som upprättades vid förhandlingar mellan utrikesministeriet och försvarsministeriet 1955 om

militärattachéernas ställning vid beskickningarna. I 54 § 3 mom. förordningen om försvarsministeriet (667/1992) föreskrivs att republikens president förordnar officerare till militärattachéer och biträdande militärattachéer samt till motsvarande uppdrag på framställning av statsrådet. I 64 § föreskrivs dessutom att bestämmelserna om avlöning, särskilda ersättningar och semester för utrikesförvaltningens tjänstemän skall tillämpas i tillämpliga delar på militärattachéer och biträdande militärattachéer och personer i motsvarande uppdrag samt på biträdande personal. I lagen eller förordningen om utrikesförvaltningen ingår däremot inga bestämmelser om militärattachéer och deras ställning vid beskickningarna.

Vid vissa beskickningar arbetar industri-sekreterare och annan personal som utsänts av teknologiska utvecklingscentralen (TEKES). Bestämmelser om dessa personers ställning vid beskickningarna saknas också såväl i lagstiftningen om utrikesförvaltningen som i lagen och förordningen om teknologiska utvecklingscentralen (429/1993 och 467/1993). I förordningen om teknologiska utvecklingscentralen föreskrivs dock (15 §) att bestämmelserna om ersättningar till utrikesförvaltningens tjänstemän och om vissa andra anställningsvillkor skall tillämpas på TEKES-personal i utlandstjänstgöring.

Handelssekreterarna är en tredje särskild grupp som arbetar vid beskickningarna. Sedan 1 september 1992 har dessa varit anställda av Finlands Utrikeshandelsförbund (numera Finpro). Tidigare var handelssekreterarna anställda av utrikesministeriet. År 1992 upprättades ett samarbetsinstrument mellan utrikesministeriet och Utrikeshandelsförbundet om handelssekreterarnas arbete vid beskickningarna och detta instrument förnyades 1998.

Praxis enligt samarbetsinstrumentet är att en handelssekreterare vid en beskickning beviljas diplomatpass och att han eller hon anmäls hos stationeringslandets myndigheter som en person som hör till den diplomatiska personalen. Detta innebär att handelssekreteraren hör till beskickningspersonalen och har diplomatstatus enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Några bestämmelser om handelssekreterarnas eller andra utomstående personers ställning vid beskickningarna finns inte.

2.2. Den internationella utvecklingen och utländsk lagstiftning

Allmänt

Utgångspunkterna i olika länders lagstiftningar om utrikesförvaltningen är självfallet mycket olika till följd av statskick, författning, andra grundläggande bestämmelser om statsförvaltningens struktur och kompetensförhållanden samt den praxis och de traditioner som utformats under historiens gång. Till exempel Sverige, som kanske är det land som används mest som jämförelseobjekt vid lagberedningen, är en monarki där regeringen inte är uppdelad i ministerier på samma sätt som i Finland. I detta perspektiv är en internationell jämförelse inte särskilt fruktbar för den nya lagen om utrikesförvaltningen.

Oberoende av de strukturella skillnaderna i lagstiftningen om förvaltningen är det å andra sidan alltid samma utgångspunkter som gäller för lagstiftningen om utrikesförvaltningen i de olika staterna, dvs dels att tillämpa och sammanstamma Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser med lagstiftningen om statsförvaltningen, dels att fastställa beskickningarnas ställning i förhållande till utrikesministeriet i hemlandet eller någon annan institution som representerar regeringsmakten och i förhållande till andra myndigheter.

I stället för den sedvanliga jämförelsen med enskilda länder presenteras i det följande vissa iakttagelser i fråga om tre sakheter som har betydelse för den nya lagen.

1. Bestämmelser och författningsstruktur som gäller utrikesförvaltningen i allmänhet och beskickningarnas ställning.
2. Honorärkonsulernas ställning inom statsförvaltningen och namnen på honorärkonsulaten.
3. Den lagstiftningsmässiga och administrativa statusen för särskilda personalgrupper vid beskickningarna (militärattachéer, handelssekreterare, specialsakkunniga m.fl. personer som inte är karriärdiplomater eller annan ordinarie utsänd personal).

För den internationella jämförelsen har använts uppgifter om lagstiftningen i följande åtta europeiska länder: Danmark, Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

Utländsk lagstiftning om utrikesförvaltningen

Lagstiftningens struktur och den författningsnivå som används för utrikesförvaltningen varierar storligen i de jämförda länderna, särskilt beroende på förvaltningens författningsrättsliga utgångspunkter. En heljuten lag om utrikesförvaltningen med regler om utrikesrepresentationens administrativa ställning och beskickningsnätet samt personalens ställning finns i Norge (*Lov om utenriksstjenesten*), Tyskland (*Gesetz über den Auswärtigen Dienst*) och Danmark (*Lov om udenrigstjenesten*). I övriga fall är lagstiftningen mera spridd och författningsnivån varierar (lag, förordning, författningar på lägre nivå eller föreskrifter).

I t.ex. Frankrike gäller en förordning om ambassadörers befogenheter och utrikesrepresentationen samt en förordning om generalkonsuler, honorärkonsuler, honorära vicekonsuler och konsularagenter (*Décret relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger; Décret relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires*). I Storbritannien som representerar det anglosaxiska common law-systemet regleras utrikesförvaltningen av bestämmelser som utfärdats av monarken (*Diplomatic Service Order in Council*) och av detaljerade regler för tjänstemännens arbete som utfärdats med stöd av detta (*Diplomatic Service Regulations*).

I Sverige finns de grundläggande bestämmelserna om skötseln av utrikesfrågorna och förhållandet till främmande makter i *Regeringsformen*, med stöd av vilken regeringsmakten, inbegripet den utrikespolitiska makten, sköts av landets regering. För beredning av regeringsärenden finns *Regeringskansliet* och i det ingår *departement* för skilda verksamhetsgrenar på ett sätt som motsvarar uppdelningen av statsrådet i ministerier i Finland.

Organiseringen av förvaltningen regleras i Sverige genom en förordning som innehåller gemensamma bestämmelser för alla verksamhetsgrenar (*förordning med instruktion för Regeringskansliet*). Till utrikesförvaltningen hör *Utrikesdepartementet* som motsvarar vårt utrikesministerium och *utrikesrepresentationen* som är underställd *Regeringskansliet*.

Trots de stora skillnaderna kan flera ge-

mensamma drag iaktas i de jämförda ländernas sätt att organisera sin utrikesförvaltning. Utrikesförvaltningen är centraliserad och verksamheten leds av en förvaltningsmyndighet som motsvarar Finlands utrikesministerium. Under den centrala myndigheten finns ett nät av beskickningar. Särskilda bestämmelser har utfärdats om tjänstemännens ställning och dessa bestämmelser avviker från de allmänna bestämmelserna om statstjänstemän. Detta har samband med särdragen inom utlandstjänstgöringen och särskilda omständigheter som är utmärkande för beskickningarna och tjänstemännen som representanter för det sändande landet.

Honorärkonsulernas ställning

Wienkonventionen om de konsulära förbindelserna indelar konsulaten i konsulat med utsänd konsul och honorärkonsulat. Beredningen av den lag om utrikesförvaltningen som nu föreslås har i synnerhet önskat uppmärksamma honorärkonsulatens förvaltningsrättsliga ställning. Problemet är den oklarhet som följer av att honorärkonsulaten inte är statliga förvaltningsmyndigheter samtidigt som de är en del av Finlands utrikesrepresentation och indelas i generalkonsulat, konsulat och vicekonsulat på samma sätt som de konsulat som leds av en utsänd tjänsteman.

I lagstiftningen om utrikesförvaltningen i de länder som använts som jämförelsematerial finns stora skillnader i sättet att i lagstiftningen göra skillnad mellan konsulaten med utsänd konsul och honorärkonsulaten och i det direkta beroendet av Wienkonventionen. De tydligaste bestämmelserna finns i den svenska och den tyska lagstiftningen.

Beskickningar och konsulat inom Sveriges utrikesrepresentation, dessas ställning, uppgifter och personal regleras i *förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen*. Enligt definitionen i 1 § är diplomatiska beskickningar och konsulat med utsänd konsul (*karriärkonsulat*) myndigheter (*utlandsmyndighet*). Enligt samma paragraf ingår också *honorärkonsulaten* i utrikesrepresentationen, men dessa har inte myndighetsstatus. I 2 § föreskrivs vidare att föreskrifterna i förordningen om konsuler och konsulat gäller endast karriärkonsuler och karriärkonsulat.

I Tyskland finns en särskild lag om konsulär verksamhet (*Konsulargesetz*) med särskil-

da bestämmelser om honorärkonsuler. De tyska honorärkonsulatens använder i sina namn förleden *honorär* i alla officiella sammanhang till skillnad från de konsulat som leds av en utsänd konsul. I övrigt verkar det vara allmän praxis att t.ex. olika länders vapenplåtar endast anger om det är fråga om ett generalkonsulat, konsulat eller vicekonsulat. Däremot anges inte om det är fråga om ett honorärkonsulat eller ej.

I sig är det helt klart att grunderna för att upprätthålla ett nät av honorärkonsulat är helt andra än de regler som gäller för det egentliga beskickningsnätet. I den brittiska instruktionen om utrikesrepresentationen (*Diplomatic Service Procedures, Consular Management*) uppräknas viktiga grunder för inrättande av honorärkonsulat, vilka kanske kan anses beskriva honorärkonsulatsinstitutionen även mera generellt som följer:.

- erbjuda resande i området bättre konsulära tjänster
- vara ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla konsulärt bistånd
- underlätta arbetsbördan vid en större beskickning i området
- ordna med lokala kontakter, upplysningar och allmän rådgivning för den ledande beskickningen i området
- ordna med fängelsebesök då det behövs och efterfrågas
- främja handelsintressen.

Särskilda personalgrupper vid beskickningarna

Vid beskickningarna i samtliga länder i jämförelsen arbetar inte bara karriärdiplomater och andra tjänstemän som hör till den egentliga beskickningspersonalen, utan också personal som representerar speciella branscher.

En granskning ger vid handen följande gemensamma drag:

1. Vid beskickningarna arbetar specialtjänstemän i regel i militära uppdrag (militärattachéer), inom handel och exportfrämjande (handelssekreterare) och i expertuppdrag för olika ministerier eller annan centralförvaltning (specialsakkunniga).
2. De olika personalgruppernas ställning varierar något. I många länder har särskilda bestämmelser utfärdats om ledning, styrning, anställningsvillkor och andra detaljer.
3. Alla personer som hör till de särskilda

grupperna lyder under beskickningschefen, även om de egentliga arbetsuppgifterna kan ledas från annat håll.

4. Militärattachéerna lyder i allmänhet under försvarsförvaltningen vad avser deras uppgifter och är relativt självständiga.

5. I fråga om handelssekreterarna eller motsvarande personer inom exportfrämjandet varierar systemen i fråga om såväl ledande organisation som personalens ställning. I allmänhet utgör handelssekreterarnas uppgifter en helhet som är skild från basverksamheten vid beskickningen.

6. De specialsakkunniga inom olika branscher utgör i allmänhet en rätt fast del av beskickningens verksamhet. Deras ställning kan ofta jämföras med den ställning som övriga tjänstemän inom utrikesförvaltningen har. Den viktigaste skillnaden är att de specialsakkunniga arbetar inom utrikesförvaltningen endast en viss tid.

I t.ex. Sverige regleras de särskilda gruppernas ställning av tre förordningar som gäller specialattachéer, försvarsattachéer och handelssekreterare (*förordning med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna; förordning om Sveriges försvarsattachéer; förordning med instruktion för Handelssekreterare*).

Specialattachéerna är tjänstemän som lyder under Regeringskansliet. De har anställts vid utlandsmyndigheten för att utföra ett särskilt uppdrag. Chefen för en specialattaché är chefen för den utlandsmyndighet där attachén är stationerad. De svenska försvarsattachéerna lyder under försvarsmakten, med undantag av de s.k. multilaterala representationerna, t.ex. den militära personalen vid Nato eller FN. All militär personal är formellt sett underställd chefen för utlandsmyndigheten även om de arbetar mycket självständigt. Handelssekreterarnas arbete leds av Exportrådet som är underställt det svenska UD. Handelssekreterarna är underställda chefen för sin utlandsmyndighet endast med avseende på myndigheterna i stationeringslandet.

2.3. Bedömning av nuläget

Allmänt

Lagen om utrikesförvaltningen bör ändras till följd av den nya grundlagen. Samtidigt kan andra nödvändiga ändringar med fördel

göras i lagen. Utöver den helt nya grundlagen skall granskningen av bestämmelserna också beakta särskilt de år 1995 givna stadganden (969/1995, RP 309/1993 rd) om de grundläggande rättigheterna, som i stort sätt i oförändrad form överförts i grundlagen samt förvaltningsprocesslagen från 1996 (586/1996).

Lagstiftningen om beskickningar

Enligt 119 § i den nya grundlagen skall de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas genom förordning. För bestämmelserna om utrikesförvaltningen betyder detta att åtminstone grunderna för beskickningarnas interna organisation, deras uppgifter och ledningen och kontrollen av dem skall fastställas i lag. Bestämmelserna i den gällande lagen om utrikesrepresentationen är bristfälliga till denna del. Däremot kan placeringen av beskickningarna fortsättningsvis bestämmas genom förordning.

Att göra skillnad mellan ambassader som leds av en ambassadör och ambassader som leds av en chargé d'affaires ad interim i bestämmelser som gäller upprättande av beskickningar är inte ändamålsenligt. För det beskickningsnät som ingår i statsförvaltningens organisation är det bara frågan om vilka stater som Finland skall ha ambassader i. Om en eventuell ackreditering eller ett eventuellt återkallande av ambassadören bör man kunna besluta utan att ändra förordningen om placeringen av beskickningarna.

Bestämmelserna om den status som tillkommer de honorärkonsulat som leds av en honorärkonsul reglerar inte tillräckligt tydligt deras ställning inom statsförvaltningen och inte heller hur bestämmelserna om beskickningarna skall tillämpas med avseende på honorärkonsulaten.

Republikens presidents utnämningssätt och uppgifter i utrikesförvaltningen

Enligt 126 § i den nya grundlagen utnämner republikens president bl.a. ministeriernas kanslichefer (statssekreteraren) och förordnar beskickningarnas chefer till deras uppdrag. I övrigt kan presidentens utnämningssätt reg-

leras i lag. På motsvarande sätt förutsätter 57 § i den nya grundlagen att även andra uppgifter för presidenten skall regleras i lag.

Dessa grundlagsändringar kräver att den reglering av presidentens utnämningssätt och uppgifter som finns på lägre författningsnivå än grundlagen måste ses över. Till de delar det anses motiverat att republikens president, utöver det som bestäms i grundlagen, skall ha rätt att utnämna till tjänst och förordna till uppgift och ha annan beslutanderätt enligt ovan även i fortsättningen, måste detta regleras i författningar på lagnivå.

Enligt 80 § i den nya grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. En förordning utfärdas av statsrådet om inte någonting annat anges. Detta ger anledning att i samband med revideringen av lagen om utrikesförvaltningen överväga vilka frågor inom utrikesförvaltningen som det med tanke på presidentens utrikes- och säkerhetspolitiska befogenheter eller av andra orsaker kunde vara skäl att reglera genom förordningar som utfärdas av presidenten.

Det enhetliga tjänstesystemet och flyttningsskyldigheten

Enligt 80 § 1 mom. i den nya grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. För revideringen av det enhetliga tjänstesystemet och tjänstemännens flyttningsskyldighet innebär detta att de grundläggande bestämmelserna om tjänstemännens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag. Endast preciserande bestämmelser om smärre detaljer kan utfärdas genom förordning. De nuvarande bestämmelserna ingår till en del i lagen (4 och 5 §) men har inte en tillräckligt klar och exakt formulering. Innehållet i tjänstemännens flyttningsskyldighet bestäms i dag till stor del med stöd av förordningen om utrikesförvaltningen.

Särskilda personalgrupper vid beskickningarna

I enlighet med 119 § i den nya grundlagen bör lagen om utrikesförvaltningen innehålla

de allmänna grunderna för beskickningarnas verksamhet. Hit hör frågorna om vilka personer utanför utrikesförvaltningen som kan arbeta vid beskickningarna och på vilka villkor (t.ex. militärattachéer, TEKES-personal och handelssekreterare) och dessa personers rättsliga ställning vid beskickningarna.

Ändringssökande

När riksdagen antog förvaltningsprocesslagen förutsatte den, att samtliga bestämmelser om sökande av ändring skall ses över inom en skälig tidsrymd och att de, beroende på omständigheterna, antingen samordnas med förvaltningsprocesslagen, stryks som obehörliga eller ändras till hänvisningar till bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Detta betyder att bestämmelserna om sökande av ändring måste ses över i lagen om utrikesförvaltningen och att de, om det behövs, måste utfärdas genom lag och samtidigt som man ser över andra eventuella frågor som gäller sökandet av ändring.

3. Propositionens mål och viktiga förslag

3.1. Mål och medel

Den föreslagna reformen avser att genomföra de ändringar som behövs i lagen om utrikesförvaltningen till följd av den genomgripande omskrivningen av grundlagen. Samtidigt vill man göra andra nödvändiga revideringar och ta bort de brister som upptäckts. Målet är att åstadkomma exaktare, tydligare och mera heltäckande bestämmelser om utrikesrepresentationen och tjänstemännens ställning med beaktande av de krav som ställs i grundlagen och förvaltningsprocesslagen.

Meningen är att den nya lagen om utrikesförvaltningen skall innehålla grundläggande bestämmelser om utrikesrepresentationen och om tjänstemännens ställning inom utrikesförvaltningen. Bestämmelserna om utrikesrepresentationen utgår från rättsstatsprincipen i 2 § i den nya grundlagen där principen om förvaltningens lagbundenhet är väsentlig. Utövningen av offentlig makt skall bygga på lag och i all offentlig verksamhet skall lag noggrant iaktas. Tydliga och exakta bestämmelser om myndigheter-

nas ställning och uppgifter bidrar till att främja genomförandet av dessa principer, förbättrar myndigheternas verksamhetsförutsättningar och har en indirekt främjande verkan på individens rättsskydd.

Bestämmelserna om tjänstemännens rättigheter syftar framför allt till att utveckla utrikesförvaltningens enhetliga tjänstesystem och förbättra tjänstemännens rättsskydd genom att lagfästa tydligare och mera exakta bestämmelser än för närvarande om tjänstemännens rättigheter och skyldigheter. Till detta hör också att rätten att söka ändring och att andra garantier för god förvaltning i 21 § i den nya grundlagen (i dagens läge 16 § regeringsformen) tryggas bättre än förut.

3.2. De viktigaste förslagen

Allmänt

Nästan alla bestämmelser i den gällande lagen om utrikesförvaltningen föreslås bli föremål för ändringar. Tyngdpunkten i regleringen flyttas dessutom märkbart från förordning till lag eftersom meningen är att lagen skall bestämma om flera sådana frågor som tidigare har reglerats genom förordning. Därför föreslås det att en helt ny lag, *lagen om utrikesförvaltningen*, skall stiftas.

Lagstiftningen om beskickningarna

Ändringar föreslås i de finska benämningarna på de konsulärbeskickningarna. Tidigare har man talat om "konsulinvirasto", nu föreslås "konsulaatti". Meningen är att konsulat som leds av en honorärkonsul skall få förleden *honorär* (*honorära generalkonsulat, honorära konsulat, honorära vicekonsulat, honorära konsularagenturer*).

Utöver de beskickningstyper som fastställs i lagen skall det bli möjligt att undantagsvis inrätta helt nya typer av diplomatiska representationer för särskilda ändamål genom förordning.

Bestämmelserna om honorärkonsulatets ställning skall bli tydligare än för närvarande. De bestämmelser som tillämpas på honorärkonsulaten räknas upp i paragrafen om tillämpningsområdet. Lagen kommer att förskrifta att honorärkonsulerna inte är statliga myndigheter. Det skall inte längre vara möjligt att flytta statstjänstemän till honorärkon-

sulaten.

Meningen är att i förordning bestämma om inrättandet av beskickningar, med undantag av honorärkonsulaten, och i detta sammanhang kommer man inte längre att göra skillnad på ambassader som leds av en ambassadör och ambassader som leds av någon annan tjänsteman. Meningen är att uppgifterna om de beskickningar som hör till Finlands beskickningsnät, med undantag av honorärkonsulaten, skall finnas att tillgå i lättillgänglig form i förordningen om beskickningarnas placering.

Beskickningarnas uppgifter och ledningen, administrationen, styrningen och kontrollen av beskickningarna samt den handräckning som beskickningarna lämnar kommer att regleras mera i detalj än för närvarande. Utrikesministeriets befogenheter att styra verksamheten vid beskickningarna kommer att preciseras med en ny bestämmelse om de operativa ledningsförhållandena. Enligt rådande praxis är det meningen att utrikesministeriet, utöver den allmänna ledningen av beskickningarna, även skall kunna utfärda bestämmelser och föreskrifter om en beskicknings verksamhet i enskilda fall.

Republikens presidents utnämningsrätt och uppgifter inom utrikesförvaltningen

Med stöd av 126 § i den nya grundlagen utnämner republikens president ministeriernas kanslichefer och förordnar beskickningarnas chefer till deras uppdrag. I lagen om utrikesförvaltningen är det dessutom meningen att bestämma att presidenten skall utnämna utrikesministeriets understatssekreterare och förordna inspektören för utrikesförvaltningen och de ambulerande ambassadörerna till respektive uppgifter. Däremot kommer presidenten inte längre att förordna utrikesministeriets avdelningschefer till deras uppgifter, vilket är fallet i dag.

Meningen är att den nya lagen också skall innehålla bestämmelser enligt vilka presidenten skall besluta om sidoackreditering av beskickningarnas chefer, befullmäktigande av ambulerande ambassadörer och av Finlands representanter vid internationella organisationer som Finland inte har någon representation vid samt om beviljande av titlar i vissa fall. Dessa bestämmelser har tidigare funnits i förordning. Titeln *chargé d'affaires* ad interim kommer dock inte att längre att till-

delas av presidenten. I lagen kommer dessutom att intas en helt ny bestämmelse om presidentens beslut i fråga om begäran om *agremang*.

Det enhetliga tjänstesystemet och flyttningsskyldigheten

Exaktare och mera detaljerade bestämmelser kommer att utfärdas om utrikesförvaltningens enhetliga tjänstesystem och om centrala frågor som hör samman därmed, t.ex. tjänstemännens flyttningsskyldighet och förordnande till uppdrag och tjänsteställe. Alla tjänster inom utrikesförvaltningen skall vara gemensamma för hela förvaltningsområdet, vilket gör det möjligt för tjänstemän att flytta mellan uppgifter och ställen med bibehållande av samma tjänst. Meningen är att flyttningsskyldigheten skall fortsätta att tillämpas i samma omfattning som för närvarande, men att bestämmelserna om flyttningsskyldigheten preciseras.

Klarare regler om beslutsfattandet eftersträvas också i frågor som gäller tjänstemännen. Meningen är att en tjänsteman skall övergå från en uppgift till en annan med stöd av ett beslut som förordnar honom eller henne till en uppgift och inte till ett tjänstgöringsställe vilket delvis har varit fallet i dag. Det begrepp som avser tjänstemannens fasta arbetsplats blir *tjänsteställe* medan det i gällande lag är *tjänstgöringsställe*.

Lagen skall också möjliggöra temporärt förordnande till en uppgift för en tid av högst ett år. Tillfälligt förordnande skall kunna användas då en uppgift är obesatt, för att ordna med vikarie eller av andra särskilda orsaker.

Särskilda personalgrupper vid beskickningarna

Meningen är att lagen skall innehålla helt nya bestämmelser om ställningen vid en beskickning för sådana personer som inte är anställda av utrikesförvaltningen.

Vid beskickningarna kan finnas tjänstemän från försvarsmakten i uppdrag som militär-, marin- och flygattachéer samt militära representanter och biträdande personal som är anställd av försvarsmakten. I dessa uppgifter kommer militärerna att arbeta under militärt

befäl och under ledning och kontroll av de myndigheter, som hör till försvarsförvaltningen, men i allmänpolitiskt och allmänadministrativt hänseende kommer de att stå under utrikesministeriets ledning och lyda under beskickningens chef.

Aven personal från teknologiska utvecklingscentralen skall med utrikesministeriets samtycke kunna arbeta som medlemmar av beskickningspersonalen i uppgifter som hör samman med utrikesrepresentationens verksamhet. Meningen är att dessa personer skall samverka med beskickningen och lyda under beskickningens chef i frågor som gäller den interna administrationen och ordningen.

Enligt utrikesministeriets bedömning kunde även personer som är anställda hos privaträttsliga sammanslutningar upptas som medlemmar av beskickningspersonalen, om det finns särskilda skäl för detta och personens uppgifter ansluter sig till utrikesrepresentationens verksamhet (t.ex. Finpros handelssekreterare). Också dessa personer skall ha skyldighet att samverka med beskickningen och följa beskickningens regler om intern administration och ordning.

Bestämmelser om sökande av ändring

Meningen är att lagen skall innehålla nya bestämmelser om sökande av ändring, bestämmelser som ersätter de nuvarande bestämmelserna i förordningen om utrikesförvaltningen. Ändring får inte sökas genom besvär i beslut som gäller förordnande till uppgift eller upphörande av uppgift, om beslutet har fattats med tjänstemannens samtycke och tjänstestället inte ändras till följd av beslutet. Ändring får inte heller sökas genom besvär i beslut som gäller medlemskap i beskickningspersonalen eller tjänstetitel.

I övrigt tillämpas bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen på sökande av ändring. Detta betyder att ändring kan sökas hos högsta förvaltningsdomstolen t.ex. i beslut om förordnande till uppgift, om tjänstestället ändras eller om beslutet har fattats utan samtycke av tjänstemannen. En överföring av en tjänsteman till en annan uppgift eller en flyttning till ett annat tjänsteställe skall dock kunna verkställas även om besvär inlämnats.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Förslaget innehåller inga sådana organisatoriska, personella eller andra ändringar som medför inbesparingar eller utgiftsökningar. Den nya lagen har inte några direkta verkningar på statsfinanserna och inte heller några andra ekonomiska konsekvenser. Det allmänna målet i förslaget är att utveckla den administrativa regleringen av utrikesförvaltningen. Det kan antas att en administrativ utveckling i princip har en effektiverande effekt på verksamheten och att den därigenom påverkar statsfinanserna gynnsamt på lång sikt.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Den föreslagna lagen gäller utrikesförvaltningens organisation och personal. I detta perspektiv har lagen uttryckligen organisatoriska och personella konsekvenser. Revideringen gäller dock huvudsakligen kompletteringar och preciseringar av gällande bestämmelser. Den nya lagen medför inte ändringar i den nuvarande organisationsstrukturen eller av antalet anställda.

De viktigaste föreslagna ändringarna i fråga om organisation och personal har beskrivits under punkt 3.2. De organisatoriska ändringarna gäller upprättandet av beskickningar och beskickningarnas uppgifter, ledning och administrativa ställning samt namnen på konsulaten.

De personella ändringarna föreslår granskning av bestämmelserna om det enhetliga tjänstesystemet, förordnandet till uppgift, tjänsteställe och sökande av ändring. I de nya bestämmelserna regleras tjänstemännens rättigheter och skyldigheter exaktare än förut. Förbudet mot ändringssökande tas bort till den del det gäller beslut om flyttning till annat tjänsteställe eller förordnande till annan uppgift och utan samtycke av tjänstemannen i fråga.

Meningen är att i lagen ta in helt nya bestämmelser om sådana personers ställning som inte är anställda av utrikesförvaltningen, t.ex. militärattachéer, TEKES-personal och företrädare för vissa privaträttsliga sammanslutningar.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

I augusti 1997 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att utreda dels behovet att ändra i den övriga lagstiftningen till följd av projektet Grundlagen 2000, dels ikraftträdande- och övergångsarrangemang för den nya grundlagen. Arbetsgruppen överlämnade sin mellanrapport till justitieministeriet i januari 1998 (*Uuden perustuslain voimaantulojärjestelyt ja muun lainsäädännön muutostarpeet. Arbetsgruppspromemoria. Januari 1998. Justitieministeriet*)

Arbetsgruppen utredde behovet att ändra övrig lagstiftning till följd av ikraftträdandet av den nya grundlagen. Med rapporten som underlag lade arbetsgruppen fram förslag till den fortsatta beredningen av lagstiftningsändringarna. Arbetsgruppens förslag gällde rätten att utfärda förordning och flyttandet av lagstiftningsmakt, republikens presidents uppgifter och beslutanderätt, rätten att utnämna till tjänster, granskning av de bestämmelser som hänvisar till de gällande grundlagarna och vissa andra behov av justeringar i lagstiftningen. (*Uuden hallitusmuodon voimaantulosta aiheutuvat lainsäädännön muutostarpeet. Arbetsgruppspromemoria. November 1998. Justitieministeriet*)

Utrikesministeriet har för sin del utrett behoven av lagändringar till följd av grundlagsreformen. Dessa utredningar överlämnades till justitieministeriet i de utlåtanden som lämnats om arbetsgruppens mellan- och slutrapporter (UM:s utlåtanden 2.3.1998, HELD 165-10 och 19.1.1999 HELD 165-2). Utrikesministeriet fattade den 18 december 1998 beslut om att tillsätta ett projekt för revidering av lagen och förordningen om utrikesförvaltningen (HELD 165-76). Vid denna tid färdigställdes också en första utredning om behoven av lagändringar (UM-promemoria 18.12.1998, HELD 165-77). Regeringens proposition med förslag till lag om utrikesförvaltningen har beretts som tjänsteuppdrag vid utrikesministeriet. För att stödja beredningen tillsattes en expertgrupp av ministeriets tjänstemän.

I fråga om bestämmelserna om sökande av ändring har behovet av revideringar påpekats i riksdagens svar på regeringens proposition om förvaltningsprocesslagen och lagstiftning som hör samman därmed (RSv 75/1996 rd -

RP 217/1995 rd). I sitt svar förutsätter riksdagen att man, för att syftet med förvaltningsprocesslagen skall nås och principerna i den genomföras, skall göra en granskning inom varje förvaltningsområde för att klarlägga vilka gällande lagar och författningar som har bestämmelser om besvär förfarande. Dessa bestämmelser skall antingen samordnas med förvaltningsprocesslagen, strykas såsom obehövliga eller på nödvändiga punkter ändras till hänvisningar till förvaltningsprocesslagen.

Parallellt med den nya lagen om utrikesförvaltningen bereder utrikesministeriet flera reformer som gäller personalen. År 1996 inleddes arbetet på en lönerreform vid ministeriet och detta arbete pågår fortfarande. Ministeriet har tillsatt en personalpolitisk arbetsgrupp i februari 1999 som skall granska utrikesförvaltningens särskilda personalpolitiska frågor och föreslå åtgärder som behövs. Bland annat uppdelningen av tjänstestrukturen i olika karriärområden enligt uppgifter av olika typ hör samman med detta. Dessutom har man i juni 1999 tillsatt en arbetsgrupp med stor samhällelig bredd för att utreda och komma med förslag angående problem som makar respektive makor till utrikesförvaltningens tjänstemän haft, särskilt i fråga om sin egen karriär och sitt eget pensionsskydd.

De nämnda projekten kommer nödvändigtvis inte att kräva ändringar i lagen om utrikesförvaltningen. Om en ändring av lagen blir aktuell, kan den genomföras i form av en separat beredd ändring av lagen om utrikesförvaltningen.

5.2. Utlåtanden

Utrikesministeriet har skickat propositionsutkastet på remiss till statsrådets kansli och de övriga ministerierna, Huvudstaben, teknologiska utvecklingscentralen (TEKES), Finpro, utrikesförvaltningens tjänstemannaförening UHVY ry och följande finska beskickningar i utlandet: ambassaderna i Bryssel, Canberra, Caracas, Haag, Hanoi, Ottawa, Paris, Riga, Stockholm, Tokyo och Washington, de ständiga representationerna vid EU och FN och generalkonsulaten i Göteborg och Los Angeles. Samtidigt skickades utkastet till de övriga beskickningarna för kännedom och eventuella kommentarer. Till följd av utlåtandena har vissa ändringar gjorts i propositionen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

Lag om utrikesförvaltningen

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Tillämpningsområde.* I lagförslaget 1 § finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde. I lagen om utrikesförvaltningen föreskrivs enligt paragrafens 1 mom. om Finlands utrikesförvaltnings organisation, beskickningarnas uppgifter och verksamhet samt den ställning tjänstemän och annan personal inom utrikesförvaltningen har.

I paragrafens 2 mom. fastställs förhållandet mellan å ena sidan de tjänstemannarättsliga bestämmelserna i lagen om utrikesförvaltningen och å andra sidan tjänstemannalagen och andra bestämmelser som gäller statliga tjänsteförhållanden. Bestämmelserna i lagen om utrikesförvaltningen kompletterar den övriga lagstiftningen på samma sätt som nu. Lagen om utrikesförvaltningen är dock den lag som i första hand skall tillämpas på tjänstemännen inom utrikesförvaltningen i förhållande till tjänstemannalagen och den övriga lagstiftningen.

I paragrafens 3 mom. anges vilka delar av lagen om utrikesförvaltningen som skall tillämpas på honorärkonsulatens verksamhet. Lagen skall i allmänhet tillämpas endast på beskickningar som leds av en utsänd tjänsteman. Honorärkonsulaten omfattas endast av 1—5 och 7 §, 11 § 2 mom. samt 12 § 2 och 3 mom., som innehåller bestämmelser som gäller honorärkonsulat.

2 §. *Utrikesförvaltningen.* Paragrafens 1 mom. gäller utrikesförvaltningens organisation, som omfattar utrikesministeriet och de beskickningar som hör till utrikesrepresentationen. Bestämmelsen definierar samtidigt begreppet *utrikesförvaltning*, i den mån begreppet används för att beskriva en viss organisatorisk helhet. Utrikesförvaltningen kan också avse verksamheten inom förvaltningsområdet.

Paragrafens 1 och 2 mom. motsvarar 1 § i den gällande lagen. Beskickningarna är myndigheter som lyder under utrikesministeriet (se dock nedan om honorärkonsulatens ställning i samband med 7 §). I stället för begreppet underlydande, som beskriver det hierarkiska förhållandet mellan ministeriet

och en beskickning, bestäms i 2 mom. att den allmänna ledningen och övervakningen av beskickningarna ankommer på utrikesministeriet.

Utrikesförvaltningen har en dualistisk myndighetsorganisation. Alla beskickningar lyder direkt under utrikesministeriet. Genom förordning kan dock med stöd av 2 § 3 mom. utfärdas bestämmelser om de lednings-, styrnings- och tillsynsförhållanden mellan beskickningarna som skall vara gällande utöver den ställning som enligt lag tillkommer utrikesministeriet som högsta myndighet. Sekundära ledningsförhållanden av ovan nämnd art kan behövas i synnerhet mellan ambassaden och de konsulära beskickningarna i en och samma stat.

3 §. *Operativa ledningsförhållanden.* Med stöd av den föreslagna bestämmelsen har utrikesministeriet behörighet att meddela föreskrifter och anvisningar om beskickningens verksamhet i enskilda fall, varmed avses s.k. anvisningar från huvudstaden. Ett sådant ledningsförhållande kan också kallas för att beskickningen är direkt underställd utrikesministeriet. Ministeriets behörighet har dock begränsats till den faktiska verksamheten. Ministeriet kan inte meddela föreskrifter om avgörande av enskilda förvaltningsbeslut i ärenden som omfattas av beskickningens beslutanderätt.

Förvaltningsbeslut fattas huvudsakligen i konsulära frågor och inom beskickningens interna förvaltning. Däremot hör sådana betydande utrikespolitiska ärenden som beskickningarna sköter i förvaltningsrättsligt hänseende i allmänhet till den faktiska verksamheten där det inte fattas några förvaltningsbeslut. Huvudregeln är således att ministeriet i detalj kan styra beskickningens verksamhet i s.k. substansärenden, men inte i sådana konsulära ärenden i vilka beskickningen fattar beslut och inte heller i ärenden som hör till beskickningens interna förvaltning.

De operativa ledningsförhållanden som avses i bestämmelsen skall hållas åtskiljs från den allmänna ledning och övervakning som avses i 2 § och å andra sidan från ledningen inom beskickningens interna förvaltning, om vilken bestäms genom förordning. Med stöd av 2 § kan utrikesministeriet endast meddela föreskrifter och anvisningar på

en allmän nivå, men inte i enskilda fall. Inom beskickningens interna förvaltning leder beskickningschefen verksamheten vid beskickningen och innehar rätten att leda arbetet i förhållande till beskickningens personal. De föreskrifter och anvisningar som utrikesministeriet i enskilda fall meddelar med stöd av 3 § gäller beskickningen som en organisatorisk enhet och inte enskilda tjänstemän.

Detta är en helt ny bestämmelse i den lagstiftning som gäller utrikesförvaltningen. Till innehållet motsvarar den dock rådande praxis. Utrikesministeriet och beskickningarna utgör ett nätverk där samarbetet är intensivt. Även om beskickningarna i administrativt hänseende är fristående myndigheter i förhållande till ministeriet och sköter den dagliga verksamheten självständigt, får de instruktioner från utrikesministeriet i viktigare frågor. Detta överensstämmer också med internationell praxis. Andra länders beskickningar får anvisningar från sina respektive huvudstäder.

Det behövs en bestämmelse om de operativa ledningsförhållandena, eftersom Finlands förvaltningsrätt utgår från icke flexibla behörighetsförhållanden. En högre myndighet kan inte på ett juridiskt bindande sätt ingripa i en lägre myndighets verksamhet i ett ärende som hör till denna myndighets behörighet utan bestämmelser som ger rätt till det. Därför är det inte motiverat att låta de operativa ledningsförhållandena vara beroende enbart av hävdvunnen praxis. Trots långvarig praxis behövs bestämmelsen också för att klargöra och precisera det administrativa förhållandet mellan utrikesministeriet och beskickningarna.

4 §. *Internationella konventioner som gäller beskickningar.* I paragrafen ingår en hänvisning till Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och Wienkonventionen om konsulära förbindelser, som innehåller de centrala internationellrättsliga normerna för beskickningar i utlandet. I Finland har dessa konventioner trätt i kraft genom en s.k. blankettlag. Utöver nämnda konventioner har Finland också ingått bilaterala överenskommelser med några länder. Dessa gäller bl.a. konsulära förhållanden.

Lagen om utrikesförvaltningen och de förordningar som utfärdas med stöd av den, liksom också gällande lag och förordningar, innehåller de statliga interna bestämmelser om utrikesrepresentationen som behövs för organiseringen av den. Lagförslaget har för-

mulerats så att det överensstämmer med nämnda konventioner och överenskommelser. I oklara fall skall lagen tolkas så att tolkningen så noggrant som möjligt motsvarar de internationellrättsliga normerna.

2 kap. Utrikesrepresentationen

5 §. *Beskickningar.* I 2 kap., som gäller utrikesrepresentationen, ingår i 5 – 7 § bestämmelser om indelningen av beskickningar i olika typer av beskickningar. Grundindelningen är en indelning i diplomatiska beskickningar och konsulära beskickningar. Om detta bestäms i 5 § 1 mom. Detta motsvarar 2 § 1 mom. i den gällande lagen. En annan grundindelning är indelningen av de konsulära beskickningarna i konsulat som leds av en utsänd tjänsteman och honorärkonsulat som leds av en honorärkonsul. Om detta bestäms i 5 § 2 mom. En motsvarande indelning ingår i 2 § 3 mom. i den gällande lagen.

I den gällande lagen används på finska benämningen *konsulinvirasto* för alla konsulära beskickningar (*pääkonsulinvirasto, konsulinvirasto, varakonsulinvirasto*). I allmänt språkbruk är det dock brukligt att tala om "konsulaatti". Begreppet *konsulaatti* måste därför godkännas också i finskan. Det beskriver innehållet i begreppet bättre än benämningen "virasto" och motsvarar benämningarna på de konsulära beskickningarna på andra språk (på svenska *konsulat*, på engelska *consulate*, på franska *consulat*).

I lagen om utrikesförvaltningen används på denna grund i de finska benämningarna på alla konsulära beskickningar begreppet *konsulaatti* i stället för begreppet *konsulinvirasto*, som används i den gällande lagen. En ändring av de benämningar som används i lagen är befogad av ovan nämnda orsaker, trots att benämningen *konsulinvirasto* används i den finska översättningen av Wienkonventionen om konsulära förbindelser, som har publicerats i Finlands författningssamlings fördragsserie.

6 §. *Diplomatiska beskickningar och konsulat.* I 1 mom. ingår en indelning av de diplomatiska beskickningarna som motsvarar 2 § 2 mom. i den gällande lagen. Diplomatiske beskickningar är ambassader och legationer i olika stater samt ständiga representationer och särskilda representationer i olika internationella organisationer och samarbetsorgan. I lagen om utrikesförvaltningen

åtskiljs inte längre ambassader som förestås av en ambassadör och ambassader som förestås av någon annan (ledande) tjänsteman, vilket 3 § i den gällande lagen gör.

Finland kunde också enligt paragrafens 2 mom. ha andra typer av diplomatiska representationer än de om vilka bestäms i 1 mom. Detta skulle dock vara mycket exceptionellt. Enligt 119 § grundlagen skall de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt.

På denna grund skall utgångspunkten vara att de diplomatiska representationerna i allmänhet skall höra till någon av de typer av beskickningar som anges i 1 mom. Särskilda typer av representationer, som skall regleras genom förordning, skall överensstämma med internationella fördrag eller allmän internationell praxis, vilket begränsar skapandet av nya typer av representationer betydligt. Representationerna skall under alla omständigheter också passa in i den organisatoriska helhet som uppkommer enligt lagen om utrikesförvaltningen och de förordningar som utfärdas med stöd av den.

Nya typer av representationer kan ofta antas vara temporära. Eventuella fall där bestämmelsen kunde tillämpas är t.ex. självstyrelsearrangemang i något område, varvid en särskild typ av representation kunde inrättas i området. Dessutom kan det uppstå behov av att i något internationellt samarbetsorgan inrätta en sådan typ av representation som inte tydligt är en ständig representation eller en särskild representation.

I paragrafens 3 mom. indelas konsulat som leds av en utsänd tjänsteman i generalkonsulat, konsulat, vicekonsulat och konsularagenturer. Indelningen överensstämmer med artikel 1.a i Wienkonventionen om konsulära förbindelser. För närvarande har Finland inte några vicekonsulat eller konsularagenturer som leds av en utsänd tjänsteman, men det är motiverat att ha också dessa typer av konsulära beskickningar med i indelningen.

7 §. *Honorärkonsulat*. I lagens 7 § finns bestämmelser om honorärkonsulat. I enlighet med artikel 1.a i Wienkonventionen om konsulära förbindelser indelas honorärkonsulaten i fyra olika typer på samma sätt som de konsulat som leds av en utsänd tjänsteman.

Honorärkonsulaten utgör en traditionsrik och fortsättningsvis viktig del av utrikesrepresentationen. Upprätthållandet av honorärkonsulaten är ett kostnadseffektivt sätt att

komplettera det nätverk av konsulära tjänster som tjänstemannabeskickningarna utgör, skapa lokala kontakter och få information samt främja kommersiella intressen.

När lagstiftningen om utrikesförvaltningen revideras är det viktigt att honorärkonsulatens förvaltningsrättsliga ställning fastställs tydligare än tidigare. I paragrafens 2 mom. bestäms att honorärkonsulaten inte är statliga förvaltningsmyndigheter och att ett honorärkonsulat inte kan vara tjänsteställe för en tjänsteman. Även om den gällande lagen inte har någon motsvarande bestämmelse om honorärkonsulatens ställning, står de också nu utanför den statliga myndighetsorganisationen.

Detta beror på honorärkonsulaternas internationellrättsliga ställning, som gör att de inte omfattas av Finlands jurisdiktion, samt på Finlands författningsrättsliga tjänstemannaförvaltningsprincip. När det gäller honorärkonsulaternas uppgifter är det fråga om sådan överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter som avses i 124 § i den nya grundlagen.

En honorärkonsuls ställning bestäms i första hand enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser och lagstiftningen i stationeringslandet. Också i Wienkonventionen om konsulära förbindelser delas personalen vid de konsulära beskickningarna in i två kategorier, utsända konsulära tjänstemän och honorärkonsuler. Den okränkbarhet och annat skydd som garanteras konsulatslokaler i Wienkonventionen om konsulära förbindelser samt konsulära tjänstemäns privilegier och immunitet gäller till fullo endast konsulat som leds av en utsänd konsulär tjänsteman. Den föreslagna indelningen i honorärkonsulat och konsulära beskickningar som leds av en utsänd tjänsteman överensstämmer med Wienkonventionen.

Den finska lagstiftningen kan innehålla bestämmelser om honorärkonsulaternas ställning, befogenheter och verksamhet endast så att lagen tillämpas inom Finlands jurisdiktion, men genom en finsk lag kan de internationellrättsliga grunderna för honorärkonsulaternas ställning inte ändras. Den behörighet som domstolarna i Finland och de myndigheter som utövar verkställande makt och laglighets tillsyn (justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman) har omfattar inte honorärkonsuler.

Å andra sidan utgör också honorärkonsulaten en del av Finlands utrikesrepresentation

och bildar en egen sektor inom grundindelningen av olika typer av beskickningar. Då det är fråga om en sådan grundläggande åtskiljning mellan olika typer av beskickningar, är det nödvändigt att lagen om utrikesförvaltningen tydligt reglerar honorärkonsulatens speciella förhållande till statsförvaltningen.

Skillnaderna mellan honorärkonsulat och konsulat som leds av en utsänd tjänsteman framhävs i lagen genom att bestämmelserna om honorärkonsulatets ställning finns i en särskild paragraf och genom att förleden *honorär* används i de officiella benämningarna på alla typer av honorärkonsulat, i motsats till 2 § 3 mom. i den gällande lagen.

Enligt 24 § 3 mom. i den gällande förordningen om utrikesförvaltningen kan personal i utrikesförvaltningens tjänst av särskilda skäl förordnas till eller anställas vid ett honorärkonsulat. Finland har tre honorärkonsulat till vilka tjänstemän inom utrikesförvaltningen har flyttats.

Då honorärkonsulaten inte är statliga förvaltningsmyndigheter, är det inte motiverat att placera tjänstemän vid dem. Enligt tjänstemannaförvaltningsprincipen kan i allmänhet endast myndigheter utöva offentlig makt. Att placera tjänstemän utanför myndighetsorganisationen strider mot denna princip och det är också en problematisk lösning med tanke på ekonomiförvaltningen.

Att en tjänsteman inom utrikesförvaltningen flyttas till ett honorärkonsulat ändrar inte honorärkonsulatets rättsliga ställning, utan åstadkommer en förvaltningsrättslig konflikt-situation. Tjänstemannen företräder en myndighet och handlar under tjänsteansvar, men honorärkonsulatet som är tjänstemannens tjänstgöringsställe är ingen myndighet och honorärkonsulen som leder det och som på sätt och vis är tjänstemannens förman handlar inte under tjänsteansvar.

På dessa grunder bestäms i 7 § 2 mom. lagen om utrikesförvaltningen att ett honorärkonsulat inte kan vara tjänsteställe för en tjänsteman. Detta begränsar de myndigheters befogenheter som beslutar om tjänstemäns tjänsteställen. Det föreslås dock inte att bestämmelsen skall ingå i lagens 3 kap., som gäller tjänstemän inom utrikesförvaltningen, utan i den paragraf som gäller honorärkonsulat, eftersom det i bestämmelsen i första hand är fråga om honorärkonsulatets ställning som en del av utrikesrepresentationen.

8 §. *Sidoackreditering*. Bestämmelsen mot-

svarar den gällande bestämmelsen i 6 § 2 mom. förordningen om utrikesförvaltningen. Med sidoackreditering avses att chefen för en beskickning befullmäktigas att tjänstgöra som diplomatisk representant i en annan stat utöver stationeringslandet i enlighet med artikel 5.1 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

I ett land som är beskickningschefens verksamhetsområde utöver stationeringslandet kan också finnas en ambassad eller en legation. I ett sådant fall innebär beskickningschefens sidoackreditering ett befullmäktigande att också tjänstgöra som chef för den beskickningen, vilket konstateras i den senare delen av bestämmelsen.

Sidoackreditering är det enda sättet enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser att befullmäktiga en beskickningschef att tjänstgöra som chef för en ambassad eller legation i en annan stat. En beskickningschef kan ha endast ett egentligt stationeringsland.

Detta innebär att det inte är möjligt att vara chef för en beskickning som en i stationeringslandet bosatt ambassadör (med residens) i två länder samtidigt. Med tanke på de bestämmelser som gäller förordnande till en uppgift är sidoackreditering en extra uppgift till vilken förordnas utöver huvuduppgiften. Detta är ett undantag från den bestämmelsen att en tjänsteman inom utrikesförvaltningen endast kan förordnas till en uppgift åt gången (närmare om bestämmelserna om förordnande till en uppgift nedan vid 17 och 19 §).

Utöver sidoackreditering för beskickningschefen kan en medlem av beskickningens diplomatiska personal förordnas till mer än en stat enligt artikel 5.1 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Det behövs dock inte särskilda bestämmelser om sådan representation i lagen om utrikesförvaltningen, eftersom det inte är fråga om sådant befullmäktigande av en diplomatisk representant som kan jämföras med sidoackreditering för beskickningschefen och inte heller om ett ärende som skall avgöras av republikens president.

9 §. *Ambulerande ambassadörer*. I 9 § förskrivs om ambulerande ambassadörers uppgifter och befullmäktigande av dem. En ambulerande ambassadör tjänstgör från utrikesministeriet med befullmäktigande av republikens president som diplomatisk representant i de länder som hör till hans eller hennes

verksamhetsområde.

Med tanke på representationsnätet är en ambulerande ambassadör vanligen ett alternativ till en beskickning i stationeringslandet. Om det emellertid finns en ambassad eller en legation i en ambulerande ambassadörs verksamhetsområde, tjänstgör den ambulerande ambassadören som dess chef. Till denna del kan en ambulerande ambassadörs uppgift jämföras med sidoackreditering för en beskickningschef.

Fastän de ambulerande ambassadörerna funktionellt sett är en del av utrikesrepresentationen, räknas de inte till beskickningstyperna och de bestämmelser som gäller beskickningar tillämpas inte på dem. En ambulerande ambassadör är tjänsteman inom utrikesförvaltningen och tjänstestället är utrikesministeriet. Närmare bestämmelser om en ambulerande ambassadörs uppgifter kan utfärdas i utrikesministeriets arbetsordning.

10 §. *Förordnande av representanter i internationella organisationer i vissa fall.* Enligt 1 mom. kan chefen för en diplomatisk beskickning förordnas att vid sidan av denna uppgift tjänstgöra som chef för en ständig representation eller en särskild representation. Ett sådant förordnande motsvarar sidoackreditering enligt 8 §. I ett dylikt fall kan dock inte det primära och det sekundära chefskapet åtskiljas från varandra, utan det är fråga om egentligt chefskap i fler än en beskickning samtidigt.

Bestämmelsen möjliggör flera olika kombinationer av beskickningschefsuppgifter. Chefen för en ambassad kan t.ex. samtidigt tjänstgöra som chef för en ständig representation i en internationell organisation. En annan möjlighet är att förordna en tjänsteman till chef för ständiga eller särskilda representationer i flera olika internationella organisationer samtidigt. Ett samtidigt chefskap vid flera representationer och de andra befogenheter som anges i paragrafen innebär här, på samma sätt som i fråga om sidoackreditering, ett undantag från huvudregeln om en enda uppgift när det gäller förordnande till en uppgift.

Den föreslagna bestämmelsen skall tillämpas i undantagsfall. I allmänhet förordnas en chef för varje ständig och särskild representation. Detta kommer sig redan av beskickningschefernas arbetsmängd och andra praktiska faktorer som hänför sig till beskickningarnas verksamhet. Det är dock motiverat att i lagen möjliggöra ovan nämnda slag av

kombinationer av chefsuppgifterna med tanke på sådana fall där sådana är ändamålsenliga. Främst kan det antas bli fråga om kombinerat chefskap vid representationer som har en liten personal och som finns i samma stad.

I paragrafens 2 mom. bestäms om utnämning av en representant för Finland i en internationell organisation eller ett internationellt samarbetsorgan där Finland inte har någon representation. Beslut om ett sådant befullmäktigande som kan jämföras med sidoackreditering skall fattas av republikens president. Bestämmelsen motsvarar 6 § 3 mom. förordningen om utrikesförvaltningen. Med stöd av det har de representanter för Finland som nu tjänstgör vid FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) förordnats. Bestämmelsen grundar sig på artikel 5.3 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, enligt vilken en beskickningschef liksom en medlem av beskickningens diplomatiska personal kan företräda den sändande staten i internationella organisationer.

Bestämmelsen skall tillämpas endast på representation av bestående natur i internationella organisationer och således inte på tillfälliga delegationer som utses för enskilda möten eller konferenser. Med Finlands representant avses beroende på organisationen i fråga en ständig representant, särskild representant eller annan ledare för en delegation från Finland. I enlighet med vad som konstaterades ovan vid 8 § om representation i en annan stat kan på motsvarande sätt utöver Finlands ordinarie representant som leder en delegation också andra medlemmar av beskickningens diplomatiska personal förordnas att tjänstgöra i internationella organisationer och samarbetsorgan. Också till denna del innehåller lagen endast bestämmelser om republikens presidents beslutsfattande vid förordnandet av Finlands ordinarie representant.

11 §. *Beskickningarnas placeringsorter.* I 1 mom. finns en bestämmelse om bemyndigande att genom förordning utfärda bestämmelser om beskickningarnas placeringsorter. Bestämmelser om placeringsorterna för alla beskickningar och separata verksamheter som hör till dem, med undantag för honorärkonsulat, skall utfärdas genom förordning av republikens president.

Bestämmelsen avviker från 3 § i den gäl-

lande lagen. Ambassader som förestås av en ambassadör eller annan tjänsteman skall inte längre åtskiljas i förordningen. Å andra sidan skall bestämmelser om beskickningarnas separata verksamhetsenheter på andra orter, som utgör en del av representationsnätet, också utfärdas genom förordning. Sålunda kan bestämmelser om Finlands egentliga representationsnät i sin helhet utfärdas genom samma förordning, vilket främjar en tydlig reglering och underlättar informationen till allmänheten.

Med stöd av 80 § i den nya grundlagen kan rätten att utfärda förordningar ges till republikens president med stöd av ett bemyndigande i en lag. I regel ankommer rätten att utfärda förordningar på statsrådet. Enligt motiveringen till bestämmelsen kan det vara motiverat att bemyndiga presidenten att utfärda förordningar närmast i sådana fall där bemyndigandet är förenat med presidentens särskilda befogenheter eller med presidentens ställning som statsöverhuvud.

Att leda utrikespolitiken i samverkan med statsrådet är republikens presidents centrala grundlagsenliga maktbefogenhet (93 § grundlagen). De beskickningar och representationer som hör till utrikesrepresentationen är ett viktigt instrument vid skötseln av utrikespolitiken. De beslut som gäller inrättande och indragning av dem har stor utrikespolitisk betydelse. Med stöd av 126 § grundlagen förordnar republikens president beskickningarnas chefer till deras uppdrag, vilket också hänför sig till nämnda maktbefogenheter och presidentens ställning som statsöverhuvud. Att också under den nya grundlagens tid föreskriva att den förordning som gäller representationsnätet skall utfärdas genom en förordning av republikens president kan således motiveras på ovan nämnda grunder till följd av grundlagen. Bemyndigandet är förenat med presidentens särskilda befogenheter och med presidentens ställning som statsöverhuvud.

Beskickningarna skall inrättas och indras vid den tidpunkt som framgår av ikraftträdelsebestämmelsen i den förordning som skall utfärdas om beskickningarnas placeringsorter. Någon särskild förordning om inrättande och indragning av beskickningar kommer inte att utfärdas. Detta motsvarar praxis vid tillämpningen av den gällande lagen.

Med stöd av paragrafens 2 mom. skall utrikesministeriet besluta om Finlands hono-

rärkonsulat. Närmare bestämmelser om procedurerna skall utfärdas genom förordning. Några bestämmelser om honorärkonsulatets placeringsorter kommer inte att utfärdas genom förordning. Det är inte nödvändigt eller motiverat, eftersom honorärkonsulaten inte är statliga förvaltningsmyndigheter. Staten kan inte fatta beslut om inrättande av honorärkonsulat i samma bemärkelse som när det gäller andra beskickningar. Det är honorärkonsulen som själv inrättar ett honorärkonsulat efter det att han eller hon fått fullmakt att tjänstgöra som honorärkonsul.

12 §. *Beskickningarnas uppgifter.* I paragrafen ingår bestämmelser om beskickningarnas uppgifter. Någon motsvarande bestämmelse finns varken i den gällande lagen eller i den gällande förordningen. Förteckningen i 1 mom. motsvarar dock rådande uppfattning och praxis när det gäller beskickningarnas uppgifter. Beskickningarnas primära uppgift är att representera Finland på stationeringsorten (politisk närvaro), bevaka Finlands intressen, göra Finland känt och å andra sidan skaffa information och förmedla den till utrikesministeriet (1—3 punkten). Dessutom skall beskickningarna utföra de uppdrag som utrikesministeriet bestämmer särskilt (4 punkten). Detta hänför sig till de operativa ledningsförhållanden som avses i 3 §.

Bestämmelsen överensstämmer med artikel 3 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, som gäller diplomatiska beskickningars uppgifter, och den kan också anses överensstämma med Wienkonventionen om konsulära förbindelser. Som en allmän definition på uppgifterna kan bestämmelsen gälla såväl diplomatiska beskickningar som konsulära beskickningar, även om de olika typerna av beskickningar i praktiken har olika ställning och uppgifter.

När det gäller beskickningarnas konsulära uppgifter innehåller lagen om utrikesförvaltningen endast en hänvisning till den övriga lagstiftningen. Hänvisningen ingår i 13 § 2 mom. Med konsulära uppgifter avses här konsulära uppgifter enligt artikel 5 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser beskickningarnas konsulära uppgifter bestäms i lagen om konsulära tjänster (498/1999), utlänningslagen (378/1991) och passlagen (642/1986) samt på andra ställen i den s.k. materiella lagstiftningen.

Med stöd av 3 mom. kan närmare bestämmelser om beskickningarnas uppgifter utfärdas genom förordning, om det anses nöd-

vändigt med tanke på beskickningarnas verksamhet.

13 §. *Handräckning som beskickningarna lämnar.* I paragrafen bestäms om beskickningarnas handräckning till andra myndigheter. Med handräckning avses utövande av myndighets befogenheter i en annan myndighets uppgifter. Inom den finländska förvaltningsrätten är gränserna för myndigheternas befogenheter strama och därför måste lämnandet av handräckning grunda sig på uttryckliga bestämmelser. Däremot är förmedling av olika slag av uppgifter och annat normalt samarbete mellan myndigheter möjliga också utan någon bestämmelse om handräckning.

Beskickningarna får ganska ofta begäran om hjälp med att sköta vissa uppdrag från myndigheter i Finland. I stationeringslandet representerar beskickningarna finska staten och inte enbart utrikesförvaltningen, och beskickningarna skall anses ha omfattande behörighet i sådana ärenden som begäran om handräckning vanligen gäller, såsom att kontakta myndigheter och enskilda i stationeringslandet samt att skaffa information. I detta avseende finns det förutsättningar att lämna handräckning.

Den föreslagna bestämmelsen utgår från att det finns behov av en bestämmelse om handräckning, men det kan inte utfärdas detaljerade bestämmelser om lämnande av handräckning, utan beskickningarna bör ha prövningsrätt i denna fråga. Handräckning kan lämnas om detta är motiverat med beaktande av beskickningens uppgifter, till buds stående resurser och möjligheter att lämna handräckning samt lokala förhållanden. Beskickningen skall givetvis i första hand sköta sina egna uppgifter och därutöver kan handräckning lämnas i mån av möjlighet. Utöver den föreslagna allmänna bestämmelsen om handräckning kan särskilda bestämmelser om lämnande av handräckning utfärdas i speciella fall.

3 kap. Tjänstemän inom utrikesförvaltningen

14 §. *Tjänster inom utrikesförvaltningen.* I 1 mom. ingår en grundläggande bestämmelse om tjänsterna inom utrikesförvaltningen. Enligt den är tjänsterna inom utrikesförvaltningen gemensamma för förvaltningsområdet, dvs. ministeriet och beskickningarna.

Systemet inom utrikesförvaltningen be-

nämns det enhetliga tjänstesystemet. I detta system har två centrala faktorer, tjänstestället och tjänsteuppgifterna, avskiljts från tjänsten. Dessa kan ändras medan tjänstemannen innehar en tjänst. Det enhetliga tjänstesystemet gör det möjligt för en tjänsteman att i sin egen tjänst flytta till olika uppgifter inom förvaltningsrådets organisation, från ministeriet till en beskickning, från en beskickning till en annan och från en beskickning till ministeriet samt från en uppgift till en annan inom ministeriet (t.ex. till en chefsuppgift) så som närmare bestäms om det. En tjänsteman kan dock inte placeras vid ett honorärkonsulat (se ovan 7 §).

Det enhetliga tjänstesystemet skall utan undantag omfatta alla tjänster inom utrikesförvaltningen, vilket innebär en förändring jämfört med den gällande lagen. Med stöd av 4 och 5 § i den gällande lagen kan tjänster inrättas också vid utrikesministeriet. Med tanke på att systemet skall vara tydligt och lätt att bemästra är det motiverat att det enhetliga tjänstesystemet omfattar alla tjänster inom utrikesförvaltningen. Det är fråga om grunden för tjänstesystemet. Bestämmelser om flyttning, flyttningsskyldighet, förordnande om tjänsteställe och andra detaljer i systemet skall ingå i de andra paragraferna i 3 kap.

I paragrafens 2 mom. bestäms om indelningen av tjänsterna inom utrikesförvaltningen i allmänna tjänster och speciella tjänster. Bestämmelsen motsvarar indelningen i 8 § 2—4 mom. i den gällande förordningen om utrikesförvaltningen.

Det är inte i och för sig nödvändigt att gruppera tjänstebemyndigarna i lagen. Grupperingen i bestämmelsen är nödvändig endast som ett lagstiftningstekniskt hjälpmedel, då flyttningsskyldigheten och de andra bestämmelser som gäller tjänstemännens ställning berör olika tjänstemän på olika sätt. Grupperingen behövs för att undvika att tjänstebemyndigarna räknas upp särskilt på varje ställe i de övriga paragraferna i 3 kap.

Enligt 80 § 1 mom. i den nya grundlagen kan förordningar utfärdas endast med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Då den nya grundlagen inte innehåller några sådana bemyndiganden att utfärda förordning som motsvarar 28 och 85 § i den gällande regeringsformen, skall behörighetsvillkoren för tjänsterna bestämmas genom lag eller genom förordning som utfärdas med stöd av lag. I 14 § 3 mom.

lagen om utrikesförvaltningen föreslås därför ett bemyndigande att utfärda förordning med stöd av vilket bestämmelser om behörighetsvillkoren för tjänsterna inom utrikesförvaltningen utöver de bestämmelser som ingår i tjänstemannalagen också kan ingå i förordningen om utrikesförvaltningen på samma sätt som i dag.

15 §. *Utnämmande myndighet.* Med stöd av 126 § i den nya grundlagen utnämner republikens president ministeriernas kanslichefer. Statsrådet (allmänna sammanträde) utnämner de statstjänstemän som inte enligt lag eller annan författning skall utnännas av republikens president, ett ministerium eller någon annan myndighet. Den nya grundlagens 80 och 126 § förutsätter att ministeriets utnämningssätt fastställs i lag eller i en förordning som utfärdas med stöd av lag.

Paragrafens 1 mom. motsvarar 13 § 1 mom. i den gällande förordningen om utrikesförvaltningen. Enligt det utnämner republikens president statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet. I bestämmelsen nämns också statssekreterarens tjänst fortfarande för tydlighetens skull, fastän presidentens utnämningssätt till denna del i fortsättningen grundar sig direkt på grundlagens 126 §.

Paragrafens 2 mom. innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning. Detta gör det möjligt att reglera fördelningen av utnämningssättet mellan statsrådets allmänna sammanträde och utrikesministeriet i förordningen om utrikesförvaltningen.

16 §. *Statssekreterares och understatssekreterares skyldighet att övergå till annan tjänst.* Statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet är skyldiga att övergå till en tjänst som utrikesråd också utan eget samtycke. Den föreslagna paragrafen innehåller en bestämmelse om denna skyldighet som motsvarar bestämmelsen i 5 § i den gällande lagen om utrikesförvaltningen, men formuleringen har preciserats.

17 §. *Förordnande av allmänna tjänstemän till ett uppdrag och flyttning till ett annat tjänsteställe.* I paragrafen anges hur allmänna tjänstemän kan förordnas till ett uppdrag och flyttas från ett tjänsteställe till ett annat i det enhetliga tjänstesystemet inom utrikesförvaltningen. Det är fråga om såväl en tjänstemans flyttningsskyldighet (1 och 2 mom.) som förutsättningarna för frivilliga flyttningar (3 mom.).

Ett grundläggande drag i det enhetliga

tjänstesystemet inom utrikesförvaltningen, särskilt när det gäller de allmänna tjänsterna, är att tjänstemännen står till förfogande för olika uppdrag och kan flyttas från ett ställe och ett uppdrag till ett annat enligt funktionella behov. Det har inte varit möjligt att grunda flyttningssystemet helt på frivilliga flyttningar, utan de viktigaste tjänstemännen inom utrikesförvaltningen har av tradition haft en långtgående flyttningsskyldighet. Den lämpligaste tjänstemannen skall kunna flyttas också till mindre eftertraktade uppgifter. Samma grunder för flyttningsskyldigheten kommer att finnas också inom den närmaste framtiden. Det har dock inte ansetts motiverat att utvidga flyttningsskyldigheten.

Alla tjänstemän som arbetar vid en beskickning skall vid behov snabbt kunna återkallas, dvs. flyttas från beskickningen till ministeriet. Detta förutsätter redan den möjlighet enligt artikel 9 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser som den mottagande staten har att meddela att någon medlem av beskickningens diplomatiska personal är *persona non grata*, dvs. icke önskvärd, eller att någon annan medlem av beskickningspersonalen inte är önskvärd. I sådana fall skall den sändande staten återkalla personen i fråga eller entlediga honom från hans tjänst vid beskickningen.

Också i andra fall ligger det i den sändande statens intresse att återkalla en person vars verksamhet vid beskickningen inte är lämplig eller som visar att han eller hon inte är lämplig för arbete vid en beskickning. Av de principer som gäller det enhetliga tjänstesystemet och av beskickningsarbetets art följer å andra sidan att en tjänsteman inte heller annars kan stanna kvar och permanent arbeta vid en beskickning. Därför har det ansetts motiverat att för alla tjänstemän inom den allmänna karriären föreskriva en skyldighet att på förordnande flytta från en beskickning till ministeriet.

För närvarande regleras flyttningsskyldigheten i 5 § lagen om utrikesförvaltningen, och med stöd av den har närmare bestämmelser utfärdats i 14 § förordningen om utrikesförvaltningen. Vid beredningen av propositionen behandlades frågan om en utvidgning av flyttningsskyldigheten till vissa delar. Härvid konstaterades att en utvidgning av flyttningsskyldigheten för tjänstemän som hör till en viss grupp av tjänstemän så att den skulle gälla tjänstemän som redan innehar en tjänst kan ifrågasättas med hänsyn till

de grundläggande fri- och rättigheterna. Till följd härav skulle en utvidgning av flyttningsskyldigheten vara en process som kräver en lång övergångstid och det ansågs inte nödvändigt att sätta i gång en sådan process. Å andra sidan kan det antas att den karriärreform som bereds vid utrikesministeriet inte kommer att förutsätta ändringar av hur flyttningsskyldigheten berör olika tjänster.

Den föreslagna lagen utgår från att det inte är motiverat att ändra flyttningsskyldighetens omfattning. Bestämmelserna utfärdas helt på lagnivå och i en mera exakt utformning än de nu gällande.

Fastän det är fråga om en skyldighet som redan grundar sig på den gällande lagen, är det i samband med revideringen av lagen skäl att fästa uppmärksamhet vid de aspekter som hänför sig till flyttningsskyldigheten med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Flyttningsskyldigheten inskränker den rätt att välja bostadsort som tillkommer alla enligt 9 § 1 mom. grundlagen. Till flyttningsskyldigheten hör inte någon juridisk skyldighet att bo på en viss ort, men flyttningsskyldigheten inskränker de facto tjänstemannens rätt att välja bostadsort.

Rätten att välja bostadsort tryggas i grundlagen i form av en rättighet utan något lagförbehåll eller någon restriktiv klausul. I allmänhet är inte ens grundläggande fri- och rättigheter som formulerats på detta sätt ovillkorliga rättigheter, utan de kan inskränkas enligt de allmänna lärorna som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. I korthet är följande faktorer de centrala när det gäller inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna:

- 1) inskränkningarna bör grunda sig på lag, men en inskränkning som sträcker sig till kärnan av en grundläggande fri- eller rättighet kan inte föreskrivas genom en vanlig lag,
- 2) inskränkningarna skall vara noga avgränsade och exakt definierade,
- 3) grunderna för inskränkningarna skall vara acceptabla och nödvändiga för uppnåendet av ett acceptabelt syfte,
- 4) i den lagstiftning som gäller inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall rättsskyddet i övrigt ombesörjas och
- 5) inskränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna får inte stå i strid med de internationella människorättsliga förpliktelser som binder Finland. (GrUB 25/1994

rd)

Den föreslagna bestämmelsen om flyttningsskyldighet uppfyller ovan nämnda krav. Det är fråga om en inskränkning som fastställs i lag och noggrant definieras med hänsyn till olika tjänstebestämmelser. Grunderna för den är acceptabla och hänför sig till det enhetliga tjänstesystemet och förvaltningsrådets speciella karaktär så som anförts ovan. Tjänstemännens rättsskydd ombesörjs med hjälp av rätten att söka ändring (se nedan 30 §).

Det kanske mest väsentliga med tanke på rättsskyddet är att flyttningsskyldigheten hör till tjänsten redan då tjänstemannen utnämns till den med sitt samtycke. Det kan antas att en tjänsteman som söker sig till en tjänst är medveten om den flyttningsskyldighet som hör till den. I den föreslagna lagen föreslås inga tillägg till de tjänster som omfattas av flyttningsskyldigheten och inga utvidgningar av innehållet i flyttningsskyldigheten. I lagens övergångsbestämmelse säkerställs att en tjänstemans nuvarande flyttningsskyldighet inte utvidgas om han eller hon kvarstår i samma tjänst (se nedan 33 §).

Grundlagsutskottet har nyligen bedömt grundlagsenligheten när det gäller bestämmelser om flyttningsskyldigheten i ett utlåtande gällande lagen om försvarsmakten (GrUU 40/1998 rd). Vid granskningen av flyttningsskyldigheten för tjänstemän inom försvarsmakten ansåg grundlagsutskottet att försvarsmaktens uppdrag är av sådan karaktär att det är motiverat att tjänstemännen föreskrivs skyldigheter som går längre än normalt och ansåg att det fanns godtagbara grunder för flyttningsskyldigheten med hänsyn till systemet med grundläggande fri- och rättigheter.

Av tjänstemännen inom utrikesförvaltningen tjänstgör ungefär hälften vid beskickningarna i utlandet. När begreppen "flyttningsskyldighet" och "flyttning av tjänsteman" används i det etablerade språkbruket och i lagstiftningen innebär de inte att en tjänsteman juridiskt eller i sista hand de facto är tvungen att flytta till utlandet. Det är endast fråga om arbetsplatsens placering och om en därtill hörande inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheter som gäller val av bostadsort. Flyttningsskyldigheten kan inte anses strida mot 9 § 3 mom. grundlagen, enligt vilket finska medborgare inte mot sin vilja får föras till ett annat land.

För att ge en allmän bild av situationen är

det skäl att konstatera att besluten om flyttning av tjänstemän inom utrikesförvaltningen till ett annat tjänsteställe och en annan uppgift i allmänhet inte är förknippade med betydande rättskyddsfrågor. Utrikesministeriets personalplanering och verksamheten inom hela förvaltningsområdet grundar sig på att tjänstemän kan flyttas. Även om bestämmelserna om flyttningsskyldighet delvis garanterar att systemet fungerar, strävar man i praktiken efter att genomföra flyttningarna så att den som flyttas utses bland dem som frivilligt har anmält sig som intresserade av uppgiften.

I 1 och 2 mom. i den föreslagna 17 § ingår bestämmelser om flyttningsskyldighet för allmänna tjänstemän. Utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, administrativa utrikessekreterare, attachéer och administrativa attachéer skall på förordnande vara skyldiga att också utan eget samtycke övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation. Flyttningsskyldigheten skall således gälla flyttningar från ministeriet till en beskickning, från en beskickning till en annan och från en beskickning till ministeriet samt från ett uppdrag till ett annat vid ministeriet.

Andra allmänna tjänstemän skall på förordnande vara skyldiga att flytta från en beskickning till utrikesministeriet och att övergå från ett uppdrag till ett annat vid utrikesministeriet. En flyttning från ministeriet till en beskickning eller från en beskickning till en annan förutsätter däremot tjänstemannens samtycke enligt 3 mom.

I paragrafens 3 mom. ingår en grundläggande bestämmelse om flyttning av allmänna tjänstemän. En allmän tjänsteman kan utan begränsningar förordnas till ett uppdrag eller flyttas till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation, om tjänstemannen samtycker till det.

I de allmänna tjänsterna har utnämning till en tjänst och förordnande till ett uppdrag åtskiljts från varandra. Utnämningen till en tjänst fastställer i princip inte direkt den allmänna tjänstemannens tjänsteställe eller uppgift, men avgränsar en viss omfattande uppgiftshelhet inom vilken allmänna tjänstemän kan flyttas från ett uppdrag till ett annat enligt 17 §. Tekniskt fattas beslut om flyttningen genom ett beslut om förordnande till ett uppdrag. Beslut om förordnande till ett uppdrag skall första gången fattas då personen i fråga första gången utnämns till en all-

män tjänst och därefter alltid då uppdraget ändras.

I beslutet om förordnande till ett uppdrag är det på sätt och vis fråga om att ett särskilt beslut fattas om den del av beslutet om utnämning till tjänsten som gäller fastställande av tjänsteställe och tjänsteuppgifter. I detta avseende förutsätter den föreslagna lagen inte att uppdragets innehåll skall fastställas noggrannare i beslutet om förordnande till ett uppdrag än vad som görs i de vanliga beslut som gäller utnämning till en tjänst.

A andra sidan lämnar den föreslagna bestämmelsen också fastställandet av uppgiftsbenämningarna öppet. De benämningar som används i olika chefsuppgifter och andra uppgifter inom utrikesförvaltningen skall delvis grunda sig på 126 § grundlagen (beskickningschef) och på 19 § i den föreslagna lagen om utrikesförvaltningen, som gäller förordnande till en uppgift. I övrigt skall bestämmelser om uppgiftsbenämningarna kunna utfärdas genom förordning på samma sätt som nu. Lagen förutsätter inte att alla olika typer av uppgifter har en uppgiftsbenämning. I enlighet med nuvarande praxis skall det vara möjligt att delvis använda tjänstebenämningarna som uppgiftsbenämningar.

I de bestämmelser som gäller flyttningsskyldigheten fastställs inte till vilka uppgifter en tjänsteman är skyldig att flytta. Praxis har varit att flyttningsskyldigheten gäller uppgifter inom samma karriärområde. T.ex. en tjänsteman inom karriärområde III (karriärdiplomat) kan flyttas till uppgifter inom sitt karriärområde, men inte till uppgifter inom karriärområde I—II.

Det kan inte garanteras att en tjänsteman som flyttas från en uppgift till en annan alltid kan få en uppgift som motsvarar den tidigare uppgiften eller en högre uppgift. Uppgifter som är mindre krävande och har en lägre ställning i hierarkin kan också omfattas av flyttningsskyldigheten. Den som har tjänstgjort i chefsuppgifter har t.ex. kunnat flyttas till en expertuppgift. Avsikten är att ovan nämnda praxis skall fortgå, men det har fortfarande inte ansetts ändamålsenligt att i lagstiftningen fastställa flyttningsskyldigheten i detalj med hänsyn till uppgifternas innehåll.

I samband med det enhetliga tjänstesystemet inom utrikesförvaltningen och flyttningsskyldigheten är det skäl att ta upp deras följdverkningar. Ställningen för tjänste-

männens makar är problematisk och problemen är en följd av att tjänstemannen flyttar från ett land till ett annat flera gånger under sin karriär. Det är allt vanligare att tjänstemannens maka eller make har en egen karriär, som bryts när han eller hon följer med på utlandskommenderingarna. Det är svårt att återgå till arbetslivet efter en långvarig vistelse i utlandet. Bl.a. pensions- och arbetslöshetsskyddet har brister med tanke på makarna. Utrikesministeriet tillsatte därför i juni 1999 en arbetsgrupp som skall utreda och lägga fram förslag till lösningar på problemen. Avsikten är att utredningen skall vara klar senast den 1 juni 2000.

18 §. *Förordnande av specialtjänstemän till ett uppdrag och flyttning till ett annat tjänsteställe.* I paragrafen anges under vilka förutsättningar specialtjänstemän kan förordnas till ett uppdrag och flyttas till ett annat tjänsteställe. Med specialtjänstemän avses enligt definitionen i början av 1 mom. tjänstemän som innehar en speciell tjänst, vilket i sin tur enligt definitionen i 14 § innebär andra än de allmänna tjänster som nämns där. En grupp av specialtjänstemän utgörs av tjänstemän som representerar sakkunskapen inom olika förvaltningsområden och som tjänstgör en viss tid vid utrikesrepresentationerna i tjänsteförhållande som specialsakkunnig inom utrikesförvaltningen.

I de speciella tjänsterna bestäms uppgifterna i regel utgående från tjänstebenämningen på samma sätt som i vanliga tjänster vid ministerierna. Ett beslut om förordnande av en specialtjänsteman till ett uppdrag skall fattas endast i det fall att avsikten är att flytta tjänstemannen till andra uppgifter på de grunder som anges i 18 §.

De speciella tjänsterna inom utrikesförvaltningen är likadana som de vanliga tjänsterna vid ministerierna också i det avseendet att specialtjänstemännen vanligen tjänstgör permanent vid ministeriet och inte har flyttningsskyldighet medan de är vid ministeriet. Inom det enhetliga tjänstesystemet kan dock en specialtjänsteman flyttas från utrikesministeriet till en beskickning, om tjänstemannen samtycker till det. I praktiken är en förutsättning för flyttningen givetvis också att det finns en uppgift vid beskickningen som lämpar sig för tjänstemannen och att den statliga arbetsgivaren anser att flyttningen är ändamålsenlig.

Till följd av de speciella tjänsternas karaktär och arten av uppgifter som hör till dem

är det motiverat att flyttningarna från ministeriet till en beskickning alltid är tidsbundna på samma sätt som nu. Arrangemanget blir tillräckligt flexibelt genom att den fastställda tiden kan förlängas med tjänstemannens samtycke och genom att tjänstemannen å andra sidan under vissa förutsättningar kan flyttas tillbaka till ministeriet före den fastställda tidens slut. Å andra sidan är beskickningsuppgifterna många gånger tidsbundna redan av den anledningen att specialtjänstemannens tjänsteförhållande är tidsbundet. Största delen av de specialtjänstemän som för närvarande tjänstgör vid beskickningarna är visstidsanställda specialsakkunniga som tjänstgör som experter inom de olika förvaltningsområdena vid Finlands representation i Europeiska unionen i Bryssel och vid vissa andra representationer.

Så som konstaterades ovan i motiveringen till 17 § förutsätter Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och också beskickningsarbetets art i övrigt i princip att de tjänstemän som arbetar vid en beskickning vid behov snabbt kan flyttas från beskickningen tillbaka till hemlandet. I praktiken är sådana situationer då det är nödvändigt att omedelbart flytta en tjänsteman till ministeriet sällsynta. Det måste dock finnas bestämmelser som gäller flyttningsskyldigheten med tanke på sådana situationer.

Med anledning av detta är också specialtjänstemännen enligt 2 mom. skyldiga att flytta till ministeriet, om det finns vägande skäl till det. Detta skall med stöd av 1 mom. gälla tjänstemän som flyttats från ministeriet till en beskickning för viss tid och också de specialtjänstemän för vilka beskickningen har förordnats till tjänsteställe redan i början av tjänsteförhållandet (visstidsanställda specialsakkunniga).

Sådana vägande skäl som avses i bestämmelsen kan t.ex. vara att den mottagande staten meddelar att en specialtjänsteman som hör till beskickningens diplomatiska personal är *persona non grata*, men flyttningen kan också grunda sig på andra orsaker till följd av vilka förutsättningarna att tjänstgöra vid beskickningen har försämrats på ett avgörande sätt. Dessa orsaker kan bero antingen på tjänstemannen själv eller på yttre faktorer.

En tjänstemans rättsskydd förutsätter dock att bestämmelsen får en snäv tolkning och att flyttningarna i allmänhet skall basera sig på tjänstemannens samtycke. Å andra sidan

behöver en flyttning inte grunda sig på lika vägande skäl som uppsägning av en tjänsteman med stöd av 25 § statstjänstemannalagen (750/1994).

Så som konstaterades i samband med 17 § inskränker flyttningsskyldigheten rätten att välja bostadsort enligt 9 § 1 mom. grundlagen. En specialtjänstemans flyttningsskyldighet är betydligt mindre omfattande än de allmänna tjänstemännens och därmed av mindre betydelse som en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den föreslagna bestämmelsen måste anses nödvändig och motiverad med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Med tanke på de allmänna krav som systemet med grundläggande fri- och rättigheter i detta avseende ställer på lagstiftningen kan det hänvisas till motiveringen ovan vid 17 §.

I paragrafens 3 mom. fastställs innehållet i en specialtjänstemans flyttningsskyldighet med avseende på till vilka uppdrag en tjänsteman är skyldig att övergå då han eller hon flyttas från en beskickning till ministeriet. Då en specialtjänsteman flyttas till en beskickning kan det kräva att arbetet vid ministeriet omorganiseraras och därför är det inte längre ändamålsenligt att anvisa honom eller henne den tidigare uppgiften vid återkomsten till ministeriet. Därför utgår bestämmelsen från att en specialtjänsteman som med sitt samtycke har flyttats till en beskickning inte efter den fastställda tidens utgång skall vara berättigad att återvända till sin gamla uppgift, utan att också något annat uppdrag som motsvarar tjänsten kan anvisas tjänstemannen.

Uppdrag som motsvarar tjänsten är sådana uppdrag som lämpar sig för tjänstemannen på basis av tjänstebenenämningen och behörighetsvillkoren eller i vilka tjänstemän med tjänstebenenämningen i fråga vanligen tjänstgör. Vid tillämpningen av bestämmelsen har det också stor betydelse vilka typer av uppgifter som har hört just till den tjänsten som saken gäller.

19 §. *Myndighet som förordnar till en uppgift.* Vid revideringen av lagen om utrikesförvaltningen har man för avsikt att ompröva republikens presidents utnämningsrätt och rätt att förordna till en uppgift inom utrikesförvaltningen med beaktande av bestämmelserna i den nya grundlagen. Det enhetliga tjänstesystemet gör regleringen av utnämningsrätten betydligt mer komplicerad än vad den är inom det vanliga tjänstesyste-

met. Då det i allmänhet vid regleringen av utnämningsrätten helt enkelt är fråga om att fastställa den myndighet som utnämner till en tjänst, omfattar samma helhet inom det enhetliga tjänstesystemet tre olika beslutsfaser: tjänsteutnämning, förordnande till en uppgift och i sinom tid flyttning vidare till en annan uppgift.

För närvarande utnämner republikens president med stöd av 15 § förordningen om utrikesförvaltningen understatssekreterarna, avdelningscheferna, de ambulera ambassadörerna, inspektörerna inom utrikesförvaltningen och beskickningscheferna till deras uppgifter. Den nya grundlagen förutsätter att de bestämmelser som gäller republikens presidents utnämningsrätt i fortsättningen utfärdas på grundlags- eller lagnivå. Med stöd av 126 § grundlagen förordnar republikens president beskickningarnas chefer till deras uppdrag. I motiveringen till regeringens proposition konstateras till denna del följande: "Det är motiverat att statsöverhuvudet fortsättningsvis har rätt att tillsätta cheferna inom utrikesrepresentationen och att bestämmelsen om utnämningsrätten ges grundlagsstatus." (RP 1/1998 rd)

I samband med den så kallade maktbefogenhetsreformen (RP 285/1994 rd), som inte har genomförts, godkände riksdagen en ändring av lagen om utrikesförvaltningen att vila i sådan form att uppgiften som avdelningschef vid utrikesministeriet hade slopats från presidentens utnämningsrätt. Lösningen grundade sig på ett utlåtande av utrikesutskottet och ett betänkande av grundlagsutskottet. I dem ansågs det att beslut om tjänsteutnämningar inom utrikesförvaltningen bör fattas i samma ordning som inom andra förvaltningsområden (UtUU 3/1994 rd och GrUB 16/1994 rd). I grundlagsutskottets betänkande ingick en avvikande ståndpunkt, där det ansågs att det vore inkonsekvent om presidenten utnämner cheferna för beskickningarna men inte avdelningscheferna vid utrikesministeriet, eftersom t.ex. chefen för den politiska avdelningen samarbetar mycket intimt med presidenten och avdelningscheferna i en del ärenden är beskickningschefernas förmän.

I regeringens proposition om den nya grundlagen hänvisas till nämnda betänkande av grundlagsutskottet och konstateras följande: "Också bestämmelser om utnämning till tjänster inom utrikesförvaltningen skall utfärdas genom lag. Dessa skall överens-

stämma med de allmänna principerna om utnämningssystemet." Vid beredningen av lagen om utrikesförvaltningen har det visat sig vara problematiskt att genomföra denna princip. Vid utnämningar inom utrikesförvaltningen är det fråga om de högsta tjänsterna och uppgifterna i diplomatkarriären och till dem hör också uppgiften som beskickningschef. Dessa bildar en helhet som inte direkt kan jämföras med vanliga tjänster vid ministerierna. Uppgiften som beskickningschef kan å andra sidan jämföras med tjänsterna som chef för ämbetsverken, som inte föreslås ingå i presidentens utnämningssystem i den nya grundlagen. Således finns det betydande skillnader i regleringen och tjänstesystemen mellan utrikesförvaltningen och de övriga förvaltningsområdena också då den nya grundlagen träder i kraft.

Därför är det inte alldeles klart hur nämnda allmänna principer gällande utnämningar skall tillämpas inom utrikesförvaltningen. Från de utgångspunkter som anförts ovan har det ansetts motiverat att rätten att förordna till en uppgift kvarstår hos presidenten i övrigt, men att presidenten inte längre skall förordna avdelningscheferna vid utrikesministeriet till deras uppdrag.

Till andra uppgifter inom utrikesförvaltningen än de som nämns i 1 mom. förordnar statsrådet eller utrikesministeriet enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen. Avsikten är att bestämmelser om den myndighet som förordnar till en uppgift skall ingå i förordningen om utrikesförvaltningen på samma sätt som nu.

I paragrafens 3 mom. begränsas andra myndigheters behörighet när det gäller flyttning av sådana tjänstemän som presidenten har förordnat till uppgiften. Det är fråga om en exakt avgränsning av presidentens och statsrådets behörighet inom det enhetliga tjänstesystemet. Om avsikten är att flytta en tjänsteman som presidenten har förordnat till en annan uppgift än en sådan som presidenten förordnar till, skall presidenten förordna att uppdraget upphör med stöd av 21 § 1 mom. Först därefter kan en annan myndighet (statsrådets allmänna sammanträde eller utrikesministeriet) förordna tjänstemannen till den nya uppgiften.

En motsvarande bestämmelse finns i 17 § i den gällande förordningen om utrikesförvaltningen när det gäller uppgiften som beskickningschef. Avsikten är att samma princip skall utvidgas så att den i den nya lagen

gäller alla de uppgifter som presidenten förordnar till.

Det är motiverat att beslutsrätten ges till presidenten när det gäller upphörandet av en uppgift som innehas av en person som presidenten har förordnat av den anledningen att upphörandet av en uppgift och möjligheten att flytta tjänstemannen till en annan uppgift är en fast del av hela den behörighet som gäller rätten att förordna till uppgiften. Om statsrådet eller utrikesministeriet med stöd av bestämmelserna om flyttningsskyldighet kunde flytta en av presidenten förordnad person till en annan uppgift utan presidentens medverkan, skulle detta inskränka presidentens rätt att förordna till en uppgift betydligt.

20 §. *Interimistiskt förordnande till en uppgift.* I paragrafen bestäms om interimistiskt förordnande av tjänstemän inom utrikesförvaltningen till deras uppgifter. Bestämmelsen tillgodoser delvis samma behov inom det enhetliga tjänstesystemet som det som inom de vanliga tjänstesystemen kan tillgodoses genom utnämningar till tjänsteförhållande för viss tid enligt 9 § 1 mom. statstjänstemannalagen. Då en tjänsteman inom utrikesförvaltningen flyttar till en annan uppgift, blir en uppgift men inte en tjänst ledig. En uppgift kan inte besättas interimistiskt med hjälp av ett tjänsteförhållande för viss tid.

Det finns ingen motsvarande bestämmelse i den gällande lagen eller förordningen, men det har visat sig att en sådan behövs. Interimistiskt förordnande till en uppgift behövs i synnerhet för att ordna skötseln av chefsuppgifterna vid utrikesministeriet och beskickningarna under den tid en uppgift är vakant då tjänstemannen övergår till ett annat uppdrag och uppgiften inte ännu har kunnat besättas. Dessutom behövs möjligheten att interimistiskt förordna till en uppgift för skötseln av vikariat och också andra kortvariga uppgifter i synnerhet vid beskickningarna.

Genom den föreslagna bestämmelsen skapas ett beslutsförfarande för nämnda behov inom utrikesförvaltningen som skiljer sig från förordnande till en uppgift enligt 17 och 18 § på följande punkter:

1. Interimistiskt förordnande till en uppgift begränsas till de grunder som nämns i lagen: ordnande av vikarie då en uppgift är vakant eller av andra särskilda skäl.
2. Interimistiskt förordnande till en uppgift ges alltid för viss tid eller annars tidsbegrän-

sat, högst för ett år, varefter tjänstemannen återgår till sin tidigare uppgift.

3. En tjänsteman som interimistiskt har förordnats till chefsuppgifter skall i sin uppgiftsbenämning använda ordet "tjänstförrättande" (t.ex. tf. avdelningschef) till åtskillnad från andra uppgiftsinnehavare.

4. En tjänsteman som inte uppfyller behörighetsvillkoren för en uppgift kan av särskilda skäl interimistiskt förordnas till uppgiften i fråga. När det gäller chefsuppgifterna finns det uppgiftsrelaterade behörighetsvillkor.

Då det är fråga om temporära lösningar och exceptionella situationer bör den maximala tiden för interimistiskt förordnande till en uppgift vara ganska kort. Å andra sidan bör tiden vara så lång att den täcker grunderna för interimistiskt förordnande enligt 20 § 1 mom. Ett år räcker för att täcka t.ex. semester- och moderskapsledighetsvikariat och kan antas vara en tillräckligt lång tid för att täcka fall då en uppgift är vakant. Tjänstledigheten kan pågå flera år, men om den tjänsteman som förordnats till uppgiften blir tjänstledig för en längre tid än ett år är det inte ändamålsenligt att besätta uppgiften interimistiskt enligt 20 § under den tiden.

Till uppgiften som beskickningschef kan inte förordnas interimistiskt. Detta följer av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser i vilken begreppet *beskickningschef* (*head of the mission*) avser endast den som har fått akkreditering för den egentliga uppgiften som beskickningschef men inte hans vikarie som tjänstgör som tillförordnad beskickningschef (artikel 1 och 19). Som benämning är tjänstförrättande beskickningschef en begreppsmässig omöjlighet. Däremot kan en ledande tjänsteman interimistiskt förordnas till en beskickning om kraven enligt 1 mom. uppfylls när det gäller uppgiften som beskickningschef.

Att en interimistisk uppgift är tidsbegränsad kan anges antingen med datum (*för viss tid*) eller så att tidpunkten då uppgiften upphör bestäms på något annat sätt (*annars tidsbegränsat*). Bestämmelsens ordalydelse motsvarar 9 § 1 mom. statstjänstemannalagen. En begränsad tid som anges på något annat sätt än med datum kunde t.ex. vara interimistiskt förordnande till en uppgift tills uppgiften besätts permanent. Också då skall förordnandet dock begränsas till högst ett år.

Beslut om interimistiskt förordnande till en uppgift skall enligt 2 mom. fattas av utrikesministeriet oberoende av vilken myndighet

som annars förordnar till uppgiften. Också till denna del kan interimistiskt förordnande till en uppgift i princip jämföras med utnämning till tjänsteförhållande för viss tid (se 20 § statstjänstemannaförordningen; 971/1994).

Av särskilda skäl kan en tjänsteman som inte uppfyller behörighetsvillkoren för en uppgift förordnas till uppgiften interimistiskt. Det är närmast fråga om särskilda skäl då någon som uppfyller behörighetsvillkoren inte tillräckligt snabbt finns tillgänglig enligt principerna om en god personalplanering. I praktiken vore det i allmänhet ändamålsenligt att till chefsuppgifter interimistiskt förordna en tjänsteman som redan tjänstgör vid verksamhetsenheten i fråga. I första hand bör strävan dock vara att också interimistiskt förordna en tjänsteman som uppfyller behörighetsvillkoren för uppgiften i fråga.

I paragrafens 3 mom. preciseras förhållandet mellan interimistiskt förordnande till en uppgift och flyttningsskyldigheten. Beslut om interimistiskt förordnande till en uppgift och likaså beslut om förordnande till en uppgift under pågående tidsbundet interimistiskt uppdrag kan fattas inom de gränser som 17 och 18 § ställer för flyttning av tjänstemän.

21 §. *Upphörande av uppgifter och befogenheter*. Enligt den nya lagen skall ett förordnande till en uppgift i regel gälla tills vidare på samma sätt som nu. Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om när uppgifterna upphör och när förordnande till en uppgift kan ges för viss tid. Samma bestämmelser skall dessutom tillämpas på de befogenheter som avses i 8—10 § (sidoakkreditering, en ambulerande ambassadörs befogenheter, representation i internationella organisationer).

Den tidigare uppgiften upphör automatisk då en ny uppgift börjar. Till denna del kan bestämmelsen jämföras med 65 § statstjänstemannalagen. Enligt den anses en tjänsteman ha avgått från sin tidigare tjänst räknat från den tidpunkt då han permanent utnämns till en annan statlig tjänst.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller den principen att en tjänsteman kan förordnas endast till en uppgift åt gången. Endast bestämmelserna i 8 och 10 § om sidoakkreditering och förordnande av representanter i internationella organisationer utgör ett undantag från den principen. Till övriga delar skall "regeln om en uppgift" vara ovillkor-

lig.

Bestämmelsen möjliggör särskilda beslut om att en uppgift upphör. Ett sådant beslut skall för det första fattas i sådana fall då avsikten är att en tjänsteman som republikens president har förordnats till en uppgift skall förordnas till en annan uppgift om vilken beslutet inte fattas av presidenten. Då skall presidenten först befria tjänstemannen från hans uppdrag (se 19 § 3 mom.).

Det kan vara ändamålsenligt att fatta beslut om att en uppgift upphör utan något samtidigt förordnande till en ny uppgift också i vissa andra fall. T.ex. om en allmän tjänsteman blir tjänstledig för en längre tid kan det vara nödvändigt att förordna att uppgiften upphör för tiden för tjänstledigheten och förordna till en ny uppgift först efter tjänstledigheten. Detta gör det möjligt att förordna en ny person t.ex. till en viss chefsuppgift då företrädaren blir tjänstledig.

Också i andra fall kan det antingen med tanke på tjänstemannen eller arbetsgivaren vara nödvändigt att besluta om tidpunkten då en uppgift upphör, fastän beslut om tjänstemannens förordnande till nästa uppgift inte kan fattas samtidigt. Beslut om att en uppgift upphör skall fattas av den myndighet som förordnar till uppgiften i fråga. Beslut om att en uppgift skall upphöra kan dock fattas endast inom ramen för bestämmelserna om tjänstemannens flyttningsskyldighet.

22 §. *Förordnande om tjänsteställe.* I paragrafen bestäms om de grunder enligt vilka en tjänstemans tjänsteställe fastställs i olika fall och om möjligheten att fatta ett särskilt beslut om tjänstestället. Med tjänsteställe avses en tjänstemans fasta tjänsteutövningställe i utrikesförvaltningens organisation. Således kan utrikesministeriet och beskickningarna, med undantag för honorärkonsulaten, vara tjänsteställen. Begreppet tjänsteställe ersätter begreppet *tjänstgöringsort* som används i den gällande lagen.

Vanligen ingår förordnandet om en allmän tjänstemans tjänsteställe i beslutet om förordnande till uppgiften, och en specialtjänstemans tjänsteställe bestäms på grundval av beslutet om utnämning till tjänsten. Med stöd av den föreslagna 22 § kan beslutsfattandet dock delas upp så att det först fattas ett särskilt beslut om tjänstestället och att innehållet i uppgiften bestäms senare genom beslutet om förordnande till uppgiften.

Med stöd av 10 § 1 mom. kan chefen för en diplomatisk beskickning samtidigt förord-

nas till chef för en ständig representation eller en särskild representation. Med tanke på en sådan uppgiftskombination bestäms i 22 § 1 mom. för tydlighetens skull att tjänstestället för en beskickningschef bestäms enligt chefskapet för den beskickning till vilken tjänstemannen först har förordnats. Republikens president kan dock då chefen för en beskickning förordnas till sin uppgift samtidigt besluta annorlunda om tjänstestället.

Enligt 2 mom. skall beslut om tjänsteställe fattas av utrikesministeriet. Beslut om tjänsteställe kan fattas endast inom de gränser som 7 § 2 mom. samt 17 och 18 § ställer när det gäller flyttning av tjänstemän. Beslut om tjänsteställe för en tjänsteman som innehar en uppgift till vilken republikens president har förordnat kan inte fattas förrän republikens president har beslutat att uppgiften skall upphöra. Till denna del överensstämmer bestämmelsen med 19 § 3 mom.

I paragrafens 3 mom. finns en bestämmelse för den händelse att tjänstestället inte har bestämts i beslut enligt 1 eller 2 mom. Då är utrikesministeriet tjänsteställe.

23 §. *Beslut gällande begäran om agre-mang.* Enligt artikel 4 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser skall den sändande staten hos den mottagande staten skaffa agre-mang för den person som den avser att ackreditera såsom beskickningschef i den mottagande staten. Detsamma gäller sidoackreditering och befullmäktigande av ambulerande ambassadörer.

I det beslutsfattande som gäller förordnande till en uppgift som beskickningschef hör begäran om agre-mang till förberedelserna för beslutet. Praxis har varit att republikens president beslutar att agre-mang skall begäras vid presidentföredragning. Denna praxis grundar sig inte på någon särskild bestämmelse. Den nya grundlagens 57 § förutsätter att presidentens uppgifter nämns i lag. I 23 § föreslås därför en bestämmelse om presidentens beslut gällande begäran om agre-mang.

I princip kunde det tänkas att presidenten inte alls skulle fatta något formellt beslut gällande begäran om agre-mang, utan att denna begäran skulle höra till de icke formbundna förberedelserna för beslutet om förordnande till uppgiften. Begäran om agre-mang är emellertid en särskilt viktig fas av den anledningen att den person som skall förordnas till uppgiften som chef för en be-

skickning i själva verket utnämns då. Därför är det motiverat att presidenten också i fortsättningen skall fatta beslut gällande begäran om agremang vid presidentföredragning.

24 §. *Behörig domstol.* Bestämmelsen motsvarar 35 § i den gällande förordningen om utrikesförvaltningen. Det är skäl att bestämmelsen om behörig domstol flyttas från förordningen och tas in på lagnivå.

4 kap. Särskilda bestämmelser

25 §. *Militärattachéer och andra personer i anställningsförhållande till försvarsmakten vid beskickningarna.* I 1 mom. föreskrivs om de förutsättningar under vilka tjänstemän i militära tjänster och andra personer i anställningsförhållande till försvarsmakten kan flyttas till en beskickning. De militärer som flyttas till beskickningarna tjänstgör i uppgifter som militär-, marin och flygattachéer enligt artikel 7 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och i uppgifter som militära representanter vid internationella organisationer. Dessutom tjänstgör personer i anställningsförhållande till försvarsmakten i bistående uppgifter i anslutning till ovan nämnda uppgifter.

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser fastställer inte militär-, marin- och flygattachéernas uppgifter. Det är inte heller ändamålsenligt att exakt försöka bestämma dem i lagen om utrikesförvaltningen. I bestämmelsen avses sådana uppgifter som militärattaché som överensstämmer med internationell praxis.

Militärattachéerna följer vanligen försvarsutvecklingen i stationeringslandet och skaffar utöver militär information dessutom information bl.a. från politikens, ekonomins och förvaltningens områden för försvarsförvaltningens behov. Militärattachéerna står givetvis i kontakt med de militära myndigheterna i stationeringslandet och med militärattachéer från andra länder.

För närvarande har Finland en militärattaché vid två ständiga representationer i internationella organisationer, dvs. i FN och OSSE. Å andra sidan har militärer anställts i tjänster inom utrikesförvaltningen vid den särskilda representationen i Nordatlantiska försvarsorganisationen (NATO). För uppgifterna vid NATO-representationen har militära tjänster inrättats inom utrikesförvaltningen och behörighetsvillkoren för dem har fastställts i förordningen om utrikesförvaltning-

en (9 §).

Den föreslagna bestämmelsen möjliggör att såväl specialarrangemanget gällande NATO-representationen som praxis gällande FN- och OSSE-representationen kan fortgå. De militära uppgifterna vid nämnda representationer och de helt nya militära uppgifter som i framtiden möjligtvis öppnar sig vid beskickningarna kan ordnas antingen inom försvarsmaktens tjänster med stöd av den föreslagna 25 § eller enligt NATO-representationsmodellen. Lösningen kan basera sig på uppgiftens och representationens art och på ändamålsenlighetsprövning.

I paragrafens 2 mom. bestäms om ledning och övervakning vid beskickningen av den personal, som står i tjänsteförhållande till försvarsmakten. Militärattachéernas centrala uppgifter hör till försvarsmaktens verksamhetsområde. I dessa uppgifter står militärerna under ledning och övervakning av försvarsförvaltningens myndigheter. Med försvarsförvaltningens myndigheter avses försvarsministeriet och försvarsmakten. I lagstiftningen gällande försvarsförvaltningen kunde man ge närmare bestämmelser om behörighetsfördelningen i frågor gällande ledning och övervakning inom försvarsförvaltningen mellan försvarsministeriet och försvarsmakten samt ytterligare inom försvarsmaktens inre organisation.

På grund av sitt tjänsteförhållande hör militärerna till försvarsmakten och står under militärt befäl även i det fall att de är placerade vid beskickningarna, som hör till utrikesförvaltningens organisation. Å andra sidan utgår bestämmelsen dock från att också de tjänstemän inom försvarsmakten som har flyttats till en beskickning utgör en del av beskickningens tjänstemannakår. Beskickningschefen är deras förman och de tjänstgör under utrikesministeriets allmänna ledning och övervakning och är direkt underställda utrikesministeriet enligt den föreslagna lagens 2 och 3 § i de ärenden som inte lyder under försvarsförvaltningen. Utrikesministeriets styrning omfattar i synnerhet utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och förvaltningsärenden med undantag för anställningsvillkoren.

Paragrafens 3 mom. innehåller en hänvisningsbestämmelse, som preciserar förhållandet mellan lagen om utrikesförvaltningen och lagstiftningen gällande försvarsförvaltningen. I den föreslagna 25 § föreskrivs endast om förutsättningarna för tjänstemän

vid försvarsmakten att tjänstgöra vid en beskickning, deras ställning och begränsning av deras uppgifter, med andra ord om ställningen i utrikesförvaltningens organisation för tjänstemän som kommer från försvarsmakten. Däremot skall bestämmelser om utnämning av tjänstemän vid försvarsmakten som tjänstgör vid en beskickning och förordnande av dem till en uppgift samt bestämmelser om militärt befäl fortfarande ingå i den lagstiftning som gäller försvarsmakten. Med stöd av gällande bestämmelser förordnar republikens president militärattachéerna och de militära representanterna till deras uppgifter.

Alla tjänstemän som arbetar vid en beskickning skall vid behov snabbt kunna befrias från sina uppgifter. Med stöd av artikel 9 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser kan den mottagande staten meddela att en medlem av beskickningens diplomatiska personal är *persona non grata*. I sådant fall skall den sändande staten återkalla personen i fråga eller entlediga honom från hans tjänst vid beskickningen.

I praktiken är sådana situationer där en tjänsteman måste avlägsnas från en beskickning under pågående mandattid sällsynta. I en sådan situation skall återkallande av en tjänsteman vid försvarsmakten och eventuella nya uppgifter grunda sig på beslut som fattas enligt den lagstiftning som gäller försvarsmakten. Innan de formella besluten fattas kan dock utrikesministeriet och beskickningen med stöd av 2 och 3 § lagen om utrikesförvaltningen vidta sådana administrativa och praktiska åtgärder som Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser förutsätter.

Den föreslagna paragrafen skapar en sådan legislativ grund för militärattachéernas och de militära representanternas ställning vid en beskickning som hittills har saknats bland de bestämmelser som gäller utrikesförvaltningens organisation samt preciserar behörighetsfördelningen mellan utrikesministeriet och försvarsförvaltningen. Det kan antas att bestämmelsen inte förutsätter några ändringar i de praktiska procedurerna. Eventuella ändringar av militärernas administrativa ställning vid en beskickning blir beroende av lagstiftningen gällande försvarsförvaltningen.

26 §. *Personer i anställningsförhållande till teknologiska utvecklingscentralen vid beskickningarna.* I paragrafen anges under vilka förutsättningar tjänstemän vid och andra

personer i anställningsförhållande till teknologiska utvecklingscentralen (TEKES) kan tjänstgöra vid en beskickning och höra till dess personal.

Begreppet *medlem av beskickningspersonalen* i den föreslagna bestämmelsen definieras i artikel 1 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Med medlem av beskickningspersonalen avses enligt artikeln en medlem av beskickningens diplomatiska personal, av dess administrativa och tekniska personal samt av dess tjänstepersonal. Med medlem av den diplomatiska personalen avses en sådan medlem av beskickningspersonalen som har diplomatisk ställning.

Tjänstgöring vid en beskickning kräver samtycke av utrikesministeriet. I lagen om utrikesförvaltningen skall endast ingå bestämmelser om de förutsättningar under vilka personer i TEKES tjänst kan tjänstgöra vid en beskickning och om deras ställning vid beskickningen. I övrigt skall den lagstiftning som gäller TEKES tillämpas på dem.

I sina uppgifter tjänstgör de som står i anställningsförhållande till TEKES under TEKES ledning men i samarbete med beskickningen enligt det föreslagna 2 mom. och de lyder under beskickningschefen när det gäller den interna förvaltningen. Detta motsvarar gällande praxis.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om utrikesministeriets rätt att besluta frånta en person i TEKES tjänst medlemskapet i beskickningspersonalen. En sådan möjlighet är nödvändig med tanke på Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, även om sådana situationer där någon måste avlägsnas från en beskickning under pågående mandattid är sällsynta i praktiken.

Sådana vägande skäl som avses i bestämmelsen kan t.ex. vara att den mottagande staten meddelar att en tjänsteman som hör till beskickningens diplomatiska personal är en icke önskvärd person, men flyttningen kan också grunda sig på andra orsaker till följd av vilka förutsättningarna att tjänstgöra vid beskickningen har försämrats på ett avgörande sätt. Dessa orsaker kan bero antingen på tjänstemannen själv eller på yttre faktorer.

27 §. *Medlem av beskickningspersonalen i vissa fall.* Så som konstaterades ovan vid 26 § grundar sig begreppet *medlem av beskickningspersonalen* på definitionerna i artikel 1 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Med stöd av artikel 7 i Wienkonven-

tionen kan den sändande staten med vissa begränsningar ganska fritt utse medlemmarna av beskickningspersonalen. I ingressen till konventionen konstateras som en principiell utgångspunkt att ändamålet med diplomatiska privilegier och diplomatisk immunitet inte är att gynna den enskilde utan att trygga ett effektivt fullgörande av de uppgifter som ankommer på beskickningarna såsom företrädare för sina stater.

I konventionen begränsas inte den sändande statens möjligheter att ordna beskickningens och dess personals administrativa ställning. I detta avseende är det t.ex. möjligt att utse också andra än tjänstemän till medlemmar av beskickningens diplomatiska personal, om den sändande statens lagstiftning gällande beskickningar tillåter det.

Det har därför blivit internationell praxis att beskickningspersonalen utöver karriärdiplomater, ordinarie bistående personal och specialtjänstemän omfattar också personer som inte har en så fast koppling till den sändande staten och som t.ex. företräder privaträttsliga kommersiella intressegrupper. Detta är praxis speciellt när det gäller representationen i sådana länder där en utländsk sammanslutning har svårt att vara verksam i privaträttslig ställning.

Den föreslagna paragrafen utgår från den tanken att det också i finsk lagstiftning är motiverat att i begränsad utsträckning göra det möjligt för privaträttsliga instanser att bli medlem av beskickningspersonalen i sådana fall där det ligger i Finlands intresse. I detta sammanhang måste också den finländska industrins och det finländska näringslivets intressen och behov beaktas. Ett sådant arrangemang skall dock kunna genomföras på ett administrativt klart och ändamålsenligt sätt, utan att skötseln av beskickningens egentliga uppgifter och den interna förvaltningen samt förutsättningarna för utrikesministeriets allmänna ledningsuppgift äventyras.

Med detta som utgångspunkt bestäms i 1 mom. att den som är anställd vid en privaträttslig sammanslutning kan upptas som medlem av beskickningspersonalen, om det finns särskilda skäl till det och uppgifterna ansluter sig till verksamheten inom utrikesrepresentationen. Fastän det är en enskild och inte en sammanslutning som upptas som medlem av beskickningspersonalen, är det samtidigt fråga om att den sammanslutning som står bakom personen i fråga kopplas till

verksamheten vid beskickningen.

Utöver de särskilda skäl som talar för att en privat instans kopplas till en beskickning förutsätts dessutom att den berörda persons och sammanslutningens uppgifter ansluter sig till verksamheten inom utrikesrepresentationen. Det är främst allmännyttiga sammanslutningar som inte eftersträvar vinst som är lämpliga i anslutning till en beskickning som representerar finska staten. Som ett exempel på uppgifter som ansluter sig till verksamheten inom utrikesrepresentationen kan nämnas exportfrämjande.

En sammanslutning kan anses ha en anknytning till utrikesrepresentationen t.ex.

1) om sammanslutningen allmänt kan anses företräda Finland och finländarnas intressen eller

2) om dess verksamhet i högre grad kan jämföras med sådana offentliga tjänster som skulle stöda verksamheten vid beskickningen.

För närvarande utgör handelssekreterare som är anställda vid Suomen Ulkomaankauppaliitto - Finlands Utrikeshandelsförbund ry (numera verksamt under namnet Finpro) och personer som bistår dem den klart största gruppen personer utanför utrikesförvaltningen som har upptagits som medlemmar av beskickningspersonalen. Utrikesministeriet och Utrikeshandelsförbundet har utarbetat ett samarbetsprotokoll gällande samarbetet inom utrikesrepresentationen. Protokollerna förnyades i juni 1998.

Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att fortsätta med rådande praxis i enlighet med principerna i samarbetsprotokollet, om detta anses ändamålsenligt också i fortsättningen. Till övriga delar ger den föreslagna bestämmelsen anledning att gå igenom uppgifterna om de personer utanför utrikesförvaltningen som har upptagits som medlemmar av beskickningspersonalen och från fall till fall bedöma om förutsättningar enligt den nya lagen finns och om medlemskapet i beskickningspersonalen också annars är befogat. Med tanke på sådana fall där medlemskapet i beskickningspersonalen inte överensstämmer med den nya lagen föreslås i 33 § 3 mom. en bestämmelse om en övergångstid fram till utgången av år 2001.

Att personer som är anställda hos en privaträttslig sammanslutning upptas som medlemmar av beskickningspersonalen innebär i själva verket att beskickningen och dess per-

sonal i internationellt rättsligt hänseende är något annat än vad de är med tanke på den statliga förvaltningsorganisationen. Utomstående personer står inte i tjänsteförhållande till utrikesförvaltningen, de står inte direkt under utrikesministeriets ledning och övervakning och beskickningschefen är inte deras förman.

Enligt 2 mom. skall nämnda personer samarbeta med beskickningen, vilket är logiskt med tanke på att det i 1 mom. förutsätts att uppgifterna skall ansluta sig till verksamheten inom utrikesrepresentationen. De skall dessutom iakttä de föreskrifter och anvisningar som gäller beskickningens interna förvaltning och ordning.

Utomstående personer står således under ett slags husbondevälde. Bestämmelser om de ärenden som avses i det föreslagna 2 mom. kan också ingå i beskickningens arbetsordning, även om arbetsordningen inte i övrigt förpliktar personer som inte hör till utrikesförvaltningen.

Beslut om godkännande som medlem av beskickningspersonalen och om fråntagande av medlemskapet fattas av utrikesministeriet med stöd av 3 mom. På grund av sakens natur är det inte ändamålsenligt att någon kan bli medlem av personalen annat än för viss tid. Efter utgången av den fastställda tiden kan frågan prövas på nytt.

När det gäller att godkänna någon som medlem av beskickningspersonalen har utrikesministeriet vittgående prövningsrätt. Då beskickningens huvuduppgift är att representera finska staten, skall en återhållsam linje följas när utomstående personer upptas som medlemmar.

Om det finns grundad anledning till det kan medlemskapet i beskickningspersonalen fråntas innan den fastställda tiden går ut. Den i princip viktigaste, om också i praktiken sällsynta, grunden för att någon avlägsnas från en beskickning är att den mottagande staten meddelar att en medlem av beskickningens diplomatiska personal är *persona non grata*. Syftet med bestämmelsen är också att ge utrikesministeriet möjlighet att ompröva situationen, om en viss persons ställning som medlem av beskickningspersonalen kan ifrågasättas.

I paragrafens 4 mom. ingår ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser om saken genom förordning, om det visar sig nödvändigt.

28 §. *Titlar och tjänstetitlar*. Grundlagens

57 § förutsätter att presidentens uppgifter anges i lag. I den föreslagna paragrafen bestäms om republikens presidents rätt att bevilja titlar på motsvarande sätt som i 30 § 4 mom. i den gällande förordningen om utrikesförvaltningen. I övrigt skall bestämmelserna om titlar och tjänstetitlar inom utrikesförvaltningen utfärdas genom förordning på samma sätt som nu. Med tjänstetitel avses en benämning som anger personens ställning eller uppgift och som enligt internationell sed används inom utrikesrepresentationen.

29 §. *Beslut av republikens president utan statsrådets förslag till avgörande*. Med stöd av 58 § 1 mom. i den nya grundlagen fattar presidenten i regel sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Med stöd av 58 § 3 mom. grundlagen fattar presidenten beslut utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande i de fall som nämns särskilt i lagen och som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling i statsrådets allmänna sammanträde.

Den föreslagna paragrafen innehåller en bestämmelse om de ärenden som presidenten skall avgöra med stöd av lagen om utrikesförvaltningen och där beslutet skall fattas utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. Till dessa ärenden hör sidoackreditering för beskickningschefen, befullmäktigande som gäller en ambulerande ambassadörs verksamhetsområde, befullmäktigande av en tjänsteman att representera Finland i en internationell organisation (8—10 §) och beviljande av titlar (28 § 1 mom.).

För tydlighetens skull är det skäl att konstatera att beslut om förordnande av en tjänsteman till uppgiften som ambulerande ambassadör med stöd av 19 § skall fattas enligt huvudregeln utifrån statsrådets förslag till avgörande. Utan förslag till avgörande skall presidenten fatta beslut om i vilka stater en ambulerande ambassadör ges fullmakt att tjänstgöra. Ett sådant befullmäktigande kan jämföras med sidoackreditering.

30 §. *Ändringssökande*. I 21 § i den nya grundlagen föreskrivs om rättsskyddet som en grundläggande rättighet. Innehållet i bestämmelsen är detsamma som innehållet i 16 § i den gällande regeringsformen efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995. Som en delfaktor inom rättsskyddet nämns i bestämmelsen att rätten att söka ändring skall tryggas genom lag. Det är fråga om en bestämmelse om grund-

läggande fri- och rättigheter som har formulerats som en förpliktelse för lagstiftaren att trygga rättigheterna. En sådan bestämmelse, som också kallas konstitutionellt mandat, skiljer sig från bestämmelser som formulerats som rättigheter för individen så till vida att den riktar sig till lagstiftaren och i sig inte är tillämplig vid domstolar och andra myndigheter (GrUB 25/1994 rd).

Förvaltningsprocesslagen (586/1996) är den allmänna lag som gäller ändringssökande i förvaltningsärenden. I den föreskrivs om allmän besvärsmått i överensstämmelse med ovan nämnda bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna. Med stöd av lagens 7 § kan besvär över beslut av statsrådet och ministerier anföras hos högsta förvaltningsdomstolen på den grunden att beslutet strider mot lag.

Den allmänna besvärsmått enligt förvaltningsprocesslagen kan dock begränsas genom bestämmelser i lag. Härvid skall det beaktas att det är fråga om en inskränkning av en grundläggande rättighet (jfr 17 §).

I 38 § 5 mom. i den gällande förordningen om utrikesförvaltningen föreskrivs om förbud mot ändringssökande. Enligt det får ändring inte sökas genom besvär i gallrings- och utbildningsnämndens utlåtande om huruvida en person som har sökt tjänst som attaché för viss tid är lämplig eller ej, i nämndens beslut om huruvida en attaché för viss tid har behörighet för tjänster inom utrikesförvaltningen eller ej och inte heller i beslut som gäller bestämmande av tjänstgöringsort eller förordnande till uppgift.

Orsakerna till missnöje när det gäller flyttningsbeslut, med anledning av vilka en tjänsteman eventuellt kan antas vilja att beslutet ändras, kan indelas främst i två grupper: personval där någon annan har valts och flyttning som har genomförts mot tjänstemannens vilja. I förhållande till varandra är elementen således diametralt motsatta. I somliga fall finns det flera som är intresserade av en viss uppgift, men endast en kan väljas. I andra fall finns det ingen som är intresserad av uppgiften i fråga, varvid beslut om flyttning eventuellt måste fattas mot tjänstemannens vilja med stöd av de bestämmelser som gäller flyttningskyldigheten.

I de beslut som gäller interna flyttningar inom utrikesförvaltningen måste sådana personval göras som med tanke på rättsskyddet delvis kan jämföras med tjänsteutnämningar. Det är fråga om bedömning av

sökandenas utbildning, språkkunskaper, erfarenhet och personliga egenskaper samt andra motsvarande faktorer som måste beaktas vid valet.

Med stöd av 59 § statstjänstemannalagen får ändring inte sökas genom besvär i beslut som gäller utnämning av en tjänsteman, om inte något annat bestäms i lag. Detta förbud mot ändringssökande gäller också tjänsterna inom utrikesförvaltningen.

Den föreslagna bestämmelsen om ändringssökande utgår från den tanken att det är motiverat med ett förbud mot ändringssökande också i fortsättningen till den del det är fråga om ett beslut som baserar sig på tjänstemannens samtycke, om tjänstestället inte ändras samtidigt. För det första kan detta motiveras med att det är fråga om personval som kan jämföras med besättande av en tjänst. För det andra gäller besvärsmått enligt förvaltningsprocesslagen i fråga om beslut av statsrådet och ministeriet beslutets laglighet, medan det vid personval huvudsakligen är fråga om ändamålsenlighet, som inte är en godtagbar besvärgrund.

Med tanke på en tjänstemans rättsskydd är däremot sådana beslut av betydelse med anledning av vilka tjänstemannens tjänsteställe ändras, eftersom den i 9 § 1 mom. grundlagen tryggade rätten att välja bostadsort finns i bakgrunden. En ändring av tjänstestället gäller tjänstemannens rättigheter och skyldigheter så till vida att en tjänsteman med stöd av 21 § grundlagen skall ha rätt att få beslutet behandlat vid domstol, även om han eller hon har samtyckt till flyttningen. Dessutom skall rätten att söka ändring tryggas när det gäller sådana beslut om förordnande till en uppgift som har fattats utan tjänstemannens samtycke.

I 1 mom. bestäms dessutom om förbud mot sökande av ändring i beslut som gäller medlemskap i beskickningspersonalen eller tjänstetitel. Medlemskap i beskickningspersonalen skall inte betraktas som ett sådant ärende som gäller en enskild persons rättigheter och som skulle förutsätta rätt att söka ändring i utrikesministeriets avgöranden. De tjänstetitlar som används vid beskickningarna skall inte heller uppfattas som en fråga som gäller individens rättigheter och förutsätter besvärsmått. När det gäller tjänstetitlar är det fråga om de benämningar som anger ställning eller uppgift och som medlemmarna av beskickningspersonalen använder inom

utrikesrepresentationen i enlighet med internationell sed.

Till den del sökande av ändring inte förbjuds i 1 mom. skall förvaltningsprocesslagen tillämpas på ändringssökandet.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller inte något förbud mot sökande av ändring i gallrings- och utbildningsnämndens utlåtanden och beslut. Utlåtanden kan dock i allmänhet inte betraktas som överklagbara beslut enligt 5 § förvaltningsprocesslagen och därför öppnar sig inte någon rätt att söka ändring till denna del. När det gäller nämndens beslut slopas förbudet i förordningen och besvärsmått öppnas i enlighet med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Denna ändring kan motiveras med att ett avgörande genom vilket en attaché som utnämnts för viss tid konstateras ha behörighet för allmänna tjänster inom utrikesförvaltningen är ett viktigt avgörande som gäller tjänstemannens rättigheter. Det finns således inte tillräcklig grund för ett förbud mot sökande av ändring till denna del.

Då innehållet i flyttningsskyldigheten är ganska klart, är det inte att vänta att möjligheten att söka ändring medför några större mängder besvärsskrifter. Med tanke på en fungerande personaladministration är det emellertid ytterst viktigt att säkerställa att planerade flyttningar kan genomföras trots att ändring söks. Anförande av besvär får under inga omständigheter bli ett sätt att undvika uppgifter som upplevs som otrevliga.

På denna grund föreslås i 3 mom. att ett beslut som gäller tjänsteställe, förordnande till en uppgift eller upphörande av en uppgift kan verkställas utan att det har vunnit laga kraft. Med tanke på rättsskyddet är det väsentligt att högsta förvaltningsdomstolen med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen dock kan förbjuda att beslutet verkställs eller avbryta verkställigheten.

31 §. *Närmare bestämmelser.* Paragrafen innehåller ett sedvanligt bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser genom förordning.

5 kap. Ikraftträdelsebestämmelser

32 §. *Ikraftträdande.* Paragrafen innehåller en sedvanlig ikraftträdelsebestämmelse och en bestämmelse om upphävande. Lagen avses träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen den 1 mars 2000.

Genom den nya lagen upphävs den gällande lagen om utrikesförvaltningen och 3 § lagen om konsulära tjänster som gäller handräkning och som ersätts av 13 § i den nya lagen om utrikesförvaltningen.

33 §. *Övergångsbestämmelse.* Med stöd av förslaget 7 § 2 mom. kan tjänstemän inte längre placeras vid honorärkonsulat. Övergångsbestämmelsens 1 mom. möjliggör att tjänstemän som tjänstgör vid honorärkonsulat kan fortsätta sin tjänstgöring till utgången av den övergångsperiod som fastställs i bestämmelsen, dvs. till utgången av år 2001. Före det skall tjänstemännen flyttas till ett annat tjänsteställe eller också skall en beskickning som leds av en utsänd tjänsteman eller en enhet som hör till en sådan inrättas på ifrågavarande ställen.

Med stöd av övergångsbestämmelsens 2 mom. kommer ingen tjänstemans flyttningsskyldighet att utvidgas så länge personen i fråga innehar sin nuvarande tjänst. Bestämmelsen gäller endast några fall. Det finns vissa tjänstemän inom utrikesförvaltningen vilkas tjänster har inrättats vid ministeriet i enlighet med 5 § i den gällande lagen, fastän det på basis av benämningen är fråga om allmänna tjänster. Enligt 14 § 2 mom. i den gällande förordningen om utrikesförvaltningen är en attaché som utnämns för viss tid skyldig att göra den praktik som ger behörighet i en av ministeriet bestämd beskickning. I den föreslagna lagens 17 § har attachéernas flyttningsskyldighet utvidgats.

I övergångsbestämmelsens 3 mom. fastställs en övergångstid fram till utgången av år 2001 efter vilken beskickningspersonalen med tanke på personer utanför utrikesförvaltningen skall överensstamma med den nya lagen.

2. Närmare bestämmelser

Till följd av den föreslagna lagen om utrikesförvaltningen måste också den gällande förordningen om utrikesförvaltningen revideras i sin helhet.

3. Ikraftträdande

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som den nya grundlagen den 1 mars 2000.

4. Lagstiftningsordning

Den nya grundlagen förutsätter att bestämmelser om republikens presidents uppgifter och utnämningssamt om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall ingå i lag. Därför innehåller den föreslagna lagen om utrikesförvaltningen flera bestämmelser om sådana frågor som tidigare har reglerats genom förordning.

De föreslagna bestämmelserna om flyttningsskyldigheten för tjänstemän inom utrikesförvaltningen (17 och 18 §) samt bestämmelsen om förbud mot sökande av ändring (30 §) är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna inskränker den i 9 § 1 mom. grundlagen tryggade rätten att välja bostadsort och rätten enligt 21 § grundlagen att

få ett beslut som gäller individens rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol.

På de grunder som anförs i propositionens detaljmotivering kan de föreslagna bestämmelserna dock anses ha godtagbara grunder med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och lagförslaget är sålunda inte problematiskt med avseende på grundlagen. Det föreslås därför att lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning enligt 66 § riksdagsordningen.

Då det rör sig om en förnyelse av lagstiftningen på basen av den nya grundlagen, är det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inbegärs om lagförslaget.

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

Lag

om utrikesförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om Finlands utrikesförvaltnings organisation, beskickningarnas uppgifter och verksamhet samt tjänstemännens och personalens ställning inom utrikesförvaltningen.

På tjänstemän inom utrikesförvaltningen tillämpas dessutom vad som bestäms om statliga tjänsteförhållanden. Om bestämmelser som avviker från denna lag ingår i någon annan lag eller förordning, skall bestämmelserna i denna lag tillämpas.

På honorärkonsulat tillämpas endast 1—5 och 7 §, 11 § 2 mom. samt 12 § 2 och 3 mom. i denna lag.

2 §

Utrikesförvaltningen

Utrikesförvaltningen omfattar utrikesministeriet och de beskickningar som hör till utrikesrepresentationen.

Den allmänna ledningen och övervakningen av beskickningarna ankommer på utrikesministeriet.

Bestämmelser om de administrativa förhållandena mellan beskickningarna kan utfärdas genom förordning.

3 §

Operativa ledningsförhållanden

Utrikesministeriet kan i ärenden som hör till dess verksamhetsområde meddela föreskrifter och anvisningar om en beskicknings verksamhet i enskilda fall. Detta gäller dock inte enskilda förvaltningsbeslut som omfattas av beskickningens beslutanderätt.

4 §

Internationella konventioner som gäller beskickningar

Om inrättande och indragning av beskickningar, deras uppgifter och ställning, beskickningarnas personal samt andra frågor i anslutning till beskickningarnas verksamhet i utlandet gäller utöver denna lag också vad som bestäms i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (FördrS 4/1970) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser (FördrS 50/1980).

2 kap.

Utrikesrepresentationen

5 §

Beskickningar

Utrikesrepresentationen omfattar diplomatiska beskickningar och konsulära beskickningar.

De konsulära beskickningarna är konsulat som leds av en utsänd tjänsteman eller honorärkonsulat som förestås av en honorärkonsul.

6 §

Diplomatiska beskickningar och konsulat

De diplomatiska beskickningarna omfattar ambassader och legationer i olika stater samt ständiga representationer och särskilda representationer i olika internationella organisationer och samarbetsorgan.

Utöver de beskickningar som nämns ovan i 1 mom. kan Finland i enlighet med internationella fördrag och internationell praxis ha också andra diplomatiska representationer.

Generalkonsulat, konsulat, vicekonsulat och konsularagenturer är konsulat som leds

av en utsänd tjänsteman.

7 §

Honorärkonsulat

Honorärkonsulaten är antingen honorära generalkonsulat, honorärkonsulat eller honorära vicekonsulat som leds av en honorär generalkonsul, en honorärkonsul eller en honorär vicekonsul, eller honorära konsularagenter som leds av en konsularagent.

Honorärkonsulaten är inte statliga förvaltningsmyndigheter och ett honorärkonsulat kan inte vara tjänsteställe för en tjänsteman.

8 §

Sidoackreditering

Republikens president kan befullmäktiga chefen för en ambassad eller en legation att tjänstgöra som diplomatisk representant i en annan stat utöver stationeringslandet (*sidoackreditering*), varvid den sidoackrediterade chefen också tjänstgör som chef för den ambassad eller legation som eventuellt finns i staten i fråga.

9 §

Ambulerande ambassadörer

En ambulerande ambassadör tjänstgör från utrikesministeriet som diplomatisk representant i de stater som republikens president befullmäktigar honom eller henne att tjänstgöra i.

En ambulerande ambassadör tjänstgör som chef för den ambassad eller legation som eventuellt finns i verksamhetsområdet, och på honom eller henne tillämpas i den uppgiften till tillämpliga delar de bestämmelser som gäller sidoackrediterade chefer.

10 §

Förordnande av representanter i internationella organisationer i vissa fall

Republikens president kan förordna chefen för en diplomatisk beskickning att vid sidan av denna uppgift tjänstgöra som chef för en ständig representation eller en särskild representation.

Republikens president kan befullmäktiga chefen för en diplomatisk beskickning eller någon annan tjänsteman inom utrikesförvaltningen att tjänstgöra som Finlands representant vid en sådan internationell organisation eller ett sådant internationellt samarbetsorgan där Finland inte har någon representation.

11 §

Beskickningarnas placeringsorter

Bestämmelser om placeringsorten för diplomatiska beskickningar, konsulat som leds av en utsänd tjänsteman och separata verksamhetsenheter som hör till dessa utfärdas av republikens president genom förordning.

Utrikesministeriet beslutar om Finlands honorärkonsulat så som närmare bestäms genom förordning.

12 §

Beskickningarnas uppgifter

Utöver vad som bestäms någon annanstans i lag skall en diplomatisk beskickning och ett konsulat

- 1) representera finska staten och bevaka Finlands politiska, ekonomiska och kulturella intressen,
- 2) främja kännedomen om Finland i utlandet,
- 3) informera utrikesministeriet om ärenden som är av betydelse för Finland och
- 4) utföra andra uppdrag som utrikesministeriet bestämmer.

Om beskickningarnas konsulära uppgifter bestäms särskilt.

Närmare bestämmelser om beskickningarnas uppgifter kan utfärdas genom förordning.

13 §

Handräckning som beskickningarna lämnar

En beskickning kan lämna handräckning till andra myndigheter, om detta är motiverat med beaktande av beskickningens uppgifter, till buds stående resurser och möjligheter att lämna handräckning samt lokala förhållanden, eller i enlighet med vad som särskilt bestäms om lämnande av handräckning.

3 kap.

Tjänstemän inom utrikesförvaltningen

14 §

Tjänster inom utrikesförvaltningen

Tjänsterna inom utrikesförvaltningen är gemensamma för förvaltningsområdet. Den som innehar en tjänst inom utrikesförvaltningen kan tjänstgöra i olika uppgifter och på olika tjänsteställen i utrikesförvaltningens organisation så som anges i denna lag.

Allmänna tjänster är tjänsterna som utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, biståndsråd, biståndssekreterare, pressråd, pressekreterare, administrativ utrikessekreterare, attaché, administrativ attaché, avdelningssekreterare, byråsekreterare, byråtjänsteman, expeditjonsvakt och vaktmästare. Alla övriga tjänster är speciella tjänster.

Bestämmelser om behörighetsvillkoren för tjänster inom utrikesförvaltningen kan utfärdas genom förordning, om inte något annat bestäms i lag.

15 §

Utnämmande myndighet

Republikens president utnämner statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet. Presidenten beslutar också om utnämmande av den som tjänstgör som statssekreterare eller understatssekreterare till en tjänst som utrikesråd.

Statsrådet eller utrikesministeriet beslutar om utnämning till övriga tjänster inom utrikesförvaltningen enligt vad som bestäms genom förordning, om inte något annat bestäms i lag.

16 §

Statssekreterares och understatssekreterares skyldighet att övergå till annan tjänst

Statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet är skyldiga att övergå till en tjänst som utrikesråd.

17 §

Förordnande av allmänna tjänstemän till ett uppdrag och flyttning till ett annat tjänsteställe

Utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, administrativa utrikessekreterare, attachéer och administrativa attachéer är på förordnande skyldiga att i sin tjänst övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation.

Andra tjänstemän som innehar allmänna tjänster (*allmän tjänsteman*) är på förordnande skyldiga att i sin tjänst flytta från en beskickning till utrikesministeriet och att övergå från ett uppdrag till ett annat vid utrikesministeriet.

I andra fall än de som avses i 1 och 2 mom. kan en allmän tjänsteman i sin tjänst förordnas till ett uppdrag eller flyttas till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation, om tjänstemannen samtycker till det.

18 §

Förordnande av specialtjänstemän till ett uppdrag och flyttning till ett annat tjänsteställe

En tjänsteman som innehar en speciell tjänst (*specialtjänsteman*) kan i sin tjänst förordnas till ett uppdrag och för viss tid flyttas från utrikesministeriet till en beskickning, om tjänstemannen samtycker till det. Denna tid kan förlängas med tjänstemannens samtycke.

En specialtjänsteman kan flyttas från en beskickning till utrikesministeriet oberoende av den tid som avses i 1 mom., om tjänstemannen samtycker till det eller om det finns vägande skäl till det.

En specialtjänsteman som i de fall som avses i 1 och 2 mom. flyttar från en beskickning till utrikesministeriet är på förordnande skyldig att övergå till ett uppdrag som motsvarar tjänsten.

Denna paragraf tillämpas inte på statssekreteraren och understatssekreterarna vid utrikesministeriet.

19 §

Myndighet som förordnar till en uppgift

Republikens president förordnar inspektörerna inom utrikesförvaltningen, beskickningscheferna och de ambulerande ambassadörerna till deras uppgifter.

Till övriga uppgifter inom utrikesförvaltningen förordnar statsrådet eller utrikesministeriet enligt vad som bestäms genom förordning.

Någon annan myndighet kan inte förordna en tjänsteman enligt 1 mom. till ett annat uppdrag förrän republikens president har förordnat att uppdraget upphör.

20 §

Interimistiskt förordnande till en uppgift

För ordnande av skötseln av ett vikariat eller en vakant uppgift eller av andra särskilda skäl kan en tjänsteman inom utrikesförvaltningen förordnas till uppgiften interimistiskt för viss tid eller annars tidsbegränsat, högst för ett år. Till uppgiften som beskickningschef kan dock inte ges ett interimistiskt förordnande.

Om interimistiskt förordnande till en uppgift beslutar utrikesministeriet. En tjänsteman som inte uppfyller behörighetsvillkoren för en uppgift kan av särskilda skäl interimistiskt förordnas till uppgiften i fråga.

En tjänsteman kan med de begränsningar som anges i 17 och 18 § förordnas till en uppgift interimistiskt eller förordnas till en annan uppgift under den tid som avses i 1 mom.

21 §

Upphörande av uppgifter och befogenheter

Ett uppdrag som en tjänsteman innehar till följd av ett förordnande till en uppgift och de befogenheter som avses i 8—10 § upphör

- 1) till följd av ett förordnande till en annan uppgift,
- 2) vid utgången av den fastställda tiden, om uppgiften är tidsbunden, och
- 3) genom beslut som fattas av den myndighet som förordnar till uppgiften eller beslutar om befogenheterna.

Till en uppgift ges förordnande för viss tid i de fall som avses i 18 § 1 mom. och 20 §

1 mom.

När ett tidsbundet uppdrag har upphört återgår tjänstemannen till sin tidigare uppgift, om han eller hon inte förordnas till en annan uppgift.

22 §

Förordnande om tjänsteställe

Tjänstestället för en tjänsteman inom utrikesförvaltningen bestäms i det beslut som gäller utnämningen till tjänsten eller förordnandet till uppgiften eller förordnas genom ett särskilt beslut. I de fall som avses i 10 § 1 mom. bestäms tjänstemannens tjänsteställe enligt den uppgift för vilken ett förordnande först har givits, om inte republikens president beslutar något annat.

Särskilt beslut om tjänsteställe fattas av utrikesministeriet. Beslut om tjänstestället för en tjänsteman som innehar en uppgift till vilken republikens president har givit förordnande kan dock inte fattas förrän republikens president har förordnat att uppgiften upphör. I övrigt kan beslut om tjänsteställe fattas med iakttagande av begränsningarna i 7 § 2 mom. samt i 17 och 18 §.

Har beslut om tjänsteställe inte fattats enligt 1 eller 2 mom., är utrikesministeriet tjänsteställe.

23 §

Beslut gällande begäran om agremang

Republikens president beslutar om framställande av begäran om agremang hos mottagarstaten för en tjänsteman som avses bli förordnad till chef för en diplomatisk beskickning, sidoackrediterad eller befullmäktigad att tjänstgöra som ambulerande ambasadör.

24 §

Behörig domstol

En tjänsteman inom utrikesförvaltningen som har utnämnts av republikens president eller statsrådet åtalas för tjänstebrott vid Helsingfors hovrätt.

En tjänsteman inom utrikesförvaltningen som tjänstgör inom utrikesrepresentationen svarar i tvistemål som rör honom eller henne personligen samt i brottmål, om brottet har

begåtts utomlands och målet inte enligt lag skall handläggas av högre rätt, vid Helsingfors tingsrätt.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

25 §

Militärattachéer och andra personer i anställningsförhållande till försvarsmakten vid beskickningarna

Vid en beskickning kan tjänstemän vid försvarsmakten tjänstgöra i uppgifter som militär-, marin- och flygattachéer samt militära representanter och där kan tjänstgöra personal som bistår dem och som står i anställningsförhållande till försvarsmakten.

I uppgifter som hör till försvarsförvaltningens verksamhetsområde tjänstgör de som avses i 1 mom. under ledning och övervakning av de myndigheter, som hör till försvarsförvaltningen. I övrigt lyder de här avsedda personerna under beskickningschefen och står under utrikesministeriets ledning och övervakning i enlighet med 2 § 2 mom. och 3 §.

Om utnämning av de personer som avses i denna paragraf och förordning av dem till en uppgift, om militärt befäl samt om ledning och övervakning inom försvarsförvaltningens verksamhetsområde bestäms särskilt.

26 §

Personer i anställningsförhållande till teknologiska utvecklingscentralen vid beskickningarna

Med utrikesministeriets samtycke kan tjänstemän och andra personer som står i anställningsförhållande till teknologiska utvecklingscentralen tjänstgöra som medlemmar av beskickningspersonalen i uppgifter som ansluter sig till verksamheten inom utrikesrepresentationen så som bestäms i lagen om teknologiska utvecklingscentralen (429/1993) eller i förordning som utfärdats med stöd av den.

De personer som avses i 1 mom. samarbetar med beskickningen och lyder under beskickningschefen i ärenden som gäller beskickningens interna förvaltning och ordning.

Utrikesministeriet kan frånta en person enligt 1 mom. medlemskapet i beskickningspersonalen, om det finns vägande skäl till det.

27 §

Medlem av beskickningspersonalen i vissa fall

Den som är anställd vid en privaträttslig sammanslutning kan upptas som medlem av beskickningspersonalen, om det finns särskilda skäl till det och den anställdes uppgifter ansluter sig till verksamheten inom utrikesrepresentationen.

De personer som avses här är skyldiga att samarbeta med beskickningen och iakta de föreskrifter och anvisningar som gäller beskickningens interna förvaltning och ordning.

Utrikesministeriet fattar beslut om att godkänna en person enligt 1 mom. som medlem av beskickningspersonalen för viss tid. Utrikesministeriet kan dock frånta en person medlemskapet i beskickningspersonalen innan denna tid går ut om det finns grundad anledning till det.

Bestämmelser som preciserar 1—3 mom. kan utfärdas genom förordning.

28 §

Titlar och tjänstetitlar

Republikens president kan tilldela en tjänsteman inom utrikesförvaltningen en titel utan att den åtföljs av motsvarande tjänst eller uppgift för den tid tjänstemannen är i utrikesförvaltningens tjänst.

Om titlar och tjänstetitlar som används inom utrikesförvaltningen i andra fall än de som avses i 1 mom. bestäms genom förordning.

29 §

Beslut av republikens president utan statsrådets förslag till avgörande

Republikens president fattar beslut om befullmäktigande enligt 8—10 § och beviljande av titel enligt 28 § 1 mom. utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande.

30 §

Ändringssökande

I ett beslut som gäller förordnande till en uppgift eller upphörande av en uppgift får ändring inte sökas genom besvär, om beslutet har fattats med tjänstemannens samtycke och tjänstestället inte ändras till följd av beslutet. I ett beslut som gäller medlemskap i beskickningspersonalen eller tjänstetitel får ändring inte heller sökas genom besvär.

Om sökande av ändring i ett beslut som avses i denna lag i andra fall än de som avses i 1 mom. bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Ett beslut som gäller tjänsteställe, förordnande till en uppgift eller upphörande av en uppgift kan verkställas innan det har vunnit laga kraft.

31 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag kan utfärdas genom förordning.

5 kap.

Ikraftträdelsebestämmelser

32 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den _____

Helsingfors den 5 november 1999

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Genom denna lag upphävs

1) lagen den 23 december 1987 om utrikesförvaltningen (1164/1987) och

2) 3 § lagen den 22 april 1999 om konsulerlära tjänster (498/1999).

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

33 §

Övergångsbestämmelse

En tjänsteman vars tjänsteställe när lagen träder i kraft är ett honorärkonsulat kan utan hinder av 7 § 2 mom. tjänstgöra vid honorärkonsulatet till den 31 december 2001, om inte något annat föreskrivs eller något annat bestäms med stöd av denna lag.

På tjänstemän som när denna lag träder i kraft har en mera begränsad flyttningsskyldighet med stöd av den tidigare lagen än vad de skulle ha enligt denna lag tillämpas de bestämmelser om flyttningsskyldighet som gäller vid lagens ikraftträdande så länge de stannar i de tjänster, som de innehar vid ikraftträdandet.

Den som när denna lag träder i kraft är medlem av beskickningspersonalen men som inte är i utrikesförvaltningens tjänst och inte skulle kunna upptas som medlem av beskickningspersonalen enligt denna lag kan kvarstå som medlem till den 31 december 2001, om inte något annat föreskrivs eller något annat bestäms med stöd av denna lag.

Utrikesminister *Tarja Halonen*