

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Den reglering av skyldigheten för försvarsmaktens tjänstemän att övergå till en annan tjänst eller ett annat uppdrag som för närvarande delvis ingår i förordning föreslås i enlighet med principerna i reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt i

förvaltningsprocesslagen bli överförd till lagnivå.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1 Lagstiftning

Tjänstemannens flyttningskyldighet

I 9 a § lagen om försvarsmakten (402/1974) ingår ett bemyndigande att genom förordning bestämma om skyldigheten för en tjänsteman vid försvarsmakten att övergå till en annan tjänst eller till ett annat uppdrag.

Den egentliga bestämmelsen om förflyttning ingår i förordningen om försvarsmakten (667/1992). Enligt förordningens 61 § 1 mom. är försvarsmaktens tjänstemän skyldiga att övergå till en annan tjänst eller uppgift vid försvarsmakten när detta är nödvändigt för att tjänstgöringen skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Om förflyttningen till en annan tjänst eller förordnandet till en annan uppgift föranleder byte av tjänstgöringsort för tjänstemannen, skall beslutet i ärendet enligt paragrafens 2 mom. delges honom minst tre månader tidigare.

I 62 § förordningen om försvarsmakten föreskrivs, att ändring inte får sökas genom besvär i ett sådant beslut enligt 61 § 1 mom. som gäller förflyttning av en tjänsteman el-

ler förordnande av honom till en uppgift, och att rättelse i beslutet inte heller får yrkas.

Ändringssökande

Regeringsformens 16 § innehåller en grundläggande bestämmelse om vars och ens rätt att få sin sak behandlad eller avgjord av en domstol eller någon annan myndighet samt om rätten att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. I paragrafens 2 mom. föreskrivs att garantierna för rättsskydd när det gäller rättsskipning och förvaltning skall tryggas i lag som antagits av riksdagen. I detta moment nämns offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut samt rätten att söka ändring.

Det förfarande som skall iaktas i förvaltningsprocessen regleras av förvaltningsprocesslagen (586/1996) som trädde i kraft den 1 december 1996. Lagen i fråga är en allmän lag, som innehåller de centrala bestämmelserna om sökande av ändring och vissa andra förvaltningsrättsliga rättsskyddsmedel samt om det förfarande som skall iaktas vid

behandlingen därav.

Riksdagen förutsatte när den godkände regeringens proposition med förslag till förvaltningsprocesslag och till lagstiftning som har samband med den (RP 217/1995 rd) att det för att syftet med förvaltningsprocesslagen skall nås och principerna i den genomföras inom varje förvaltningsområde i samråd med förvaltningsdomstolskommissionen och justitieministeriet granskas vilka gällande lagar och författningar som stadgar om besvärsförfarande. Stadgandena skall antingen samordnas med förvaltningsprocesslagen, strykas såsom obehövliga eller på nödvändiga punkter ändras till hänvisningar till förvaltningsprocesslagen. Förslagen skall inom skäligen tid föreläggas riksdagen för behandling.

1.2. Bedömning av nuläget

Tjänstemannens flyttningskyldighet

Syftet med bestämmelserna om flyttningskyldighet är att trygga försvarsmaktens möjligheter att genom en ändamålsenlig fördelning av personalresurserna se till att de fredstida uppgifterna utförs effektivt och att den krigstida försvarsberedskapen upprätthålls. Det militära förvaltningssystemet kan inte basera sig på att besättandet av vakanta uppdrag alltid förutsätter den enskilda tjänstemannens uttryckliga samtycke i varje enskilt fall.

Även utbildningssystemet ökar för sin del den militära personalens rörlighet. Också den av det militära pensionssystemet föranledda pensions- och avgångsåldern, som är lägre än inom den övriga statsförvaltningen, påskyndar militärpersonernas arbetsrotation och förutsätter flexibilitet när det gäller möjligheterna att placera personalen. Förflyttningen från en uppgift till en annan inverkar i regel positivt på möjligheterna till avancemang inom tjänstgöringskarriären.

Dessutom anses det vara viktigt att också personer som tjänstgör i andra tjänster kan placeras i försvarsmaktens fredstida sammansättning enligt vad verksamhetsbehovet vid olika tillfällen förutsätter, även om förflyttningar när det gäller sådana tjänstemän inte är lika vanliga som i fråga om dem som tjänstgör i militära tjänster.

Innan en person flyttas till en annan tjänst eller förordnas till ett annat uppdrag utreds hans önskemål och beaktas alla existerande

alternativ. Oberoende av detta är det inte möjligt att helt undvika sådana förflyttningar som genomförs trots att de strider mot de framställda önskemålen.

År 1997 verkställdes inom försvarsmakten 470 sådana förflyttningar där tjänstgöringsorten för de berörda personerna ändrades. Dessa förflyttningar gällde 300 officerare, 18 specialofficerare, 110 institutofficerare, fyra innehavare av militär specialtjänst och 38 personer som utnämnts till en civil tjänst.

Förflyttningens inverkan på de ekonomiska förmånerna

Den allmänna principen är, att förflyttningarna gäller en tjänst på samma eller högre nivå. Det är inte alltid möjligt att helt undvika en sänkning av totallönen i samband med en förflyttning. Orsaken kan vara, att den ort till vilken en person förflyttas befinner sig i en lägre dyrortsklass eller att den nya tjänsten inte i samma mån som den tidigare inbegriper uppgifter för vilka arbetstidsbaserade ersättningar utbetalas. Å andra sidan är de ovan nämnda ersättningarna tillägg för obekväma arbetstider eller förhållanden, och det är därför inte möjligt att betala sådana ersättningar när en person förflyttas utan att motsvarande grund föreligger.

Med stöd av ett tjänstekollektivavtal om ersättning av flyttningskostnader har överenskommelse träffats om de ersättningar och arrangemang som förflyttningen till en annan ort medför.

Besvärsförbud

Det har inte ansetts vara ändamålsenligt att bevilja en tjänsteman inom försvarsmakten besvärsrätt i ett beslut som gäller förflyttning eller förordnande till ett uppdrag, eftersom besvärsrätten skulle begränsa försvarsmaktens möjligheter att placera sin personal på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Det skulle försvåra försvarsmaktens möjligheter att sköta sina i lag fastställda uppgifter särskilt när det är fråga om nyckelpositioner.

När det gäller den militära personalen bör särskilt beaktas, att personalens storlek är begränsad. Varje månad övergår personal till reserven från s.k. nyckelposter. Med tanke på skötseln av uppgifterna är det nödvändigt att personalen kan flyttas till nya uppgifter enligt behov, också oberoende av personlig

villighet. Detta är viktigt också för den skull, att försvarsmakten kan komplettera sin officers- och institutofficerskår endast en gång om året när de som utbildas för tjänsterna i fråga har avslutat sina grundkurser, men däremot inte vid behov, som på andra håll inom statsförvaltningen.

Om de myndigheter som är behöriga att besluta om utnämning av försvarsmaktens tjänstemän till tjänsterna och om förordnande av dem till uppgifterna bestäms i 50 och 54 § förordningen om försvarsmakten. Befogenheten innehas på den lägsta nivån av chefen för en enskild förvaltningsenhet och på den högsta av republikens president. Över beslut som fattas av republikens president kan enligt förvaltningsprocesslagen besvär inte anföras. Över beslut av statsrådet och ministerierna kan besvär anföras endast på den grunden, att beslutet strider mot lag. Om det vore möjligt att besvara sig över beslut som gäller förordnande till tjänstgöring skulle försvarsmaktens personalgrupper befinna sig i olika ställning enbart beroende på vilken myndighet som fattat beslutet.

Förhållandet mellan besvärsförbudet och bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna

Såsom ovan i punkt 1 konstateras ingår en allmän bestämmelse om rätten att söka ändring i 16 § 2 mom. regeringsformen. Bestämmelsen har formulerats så att skyldigheten att trygga denna rättighet åvilar lagstiftaren, dvs. det är fråga om ett grundlagsenligt uppdrag som skall skötas av lagstiftaren. Konstitutionella mandat skiljer sig så tillvida från stadganden som formulerats som rättigheter för individen att de uttryckligen riktar sig bara till lagstiftaren och att de i sig inte är direkt tillämpliga vid domstolar och andra myndigheter.

Förutsättningarna för de tillåtna begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna bestäms enligt de allmänna lärorna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har behandlat dem i sitt betänkande om revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd). Enligt betänkandet kan de centrala kraven när det gäller inskränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna sammanfattas enligt följande. Inskränkningen av rättigheterna i fråga bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen. Inskränkningarna skall

vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Grunderna för inskränkningar skall vara acceptabla och förenliga med kravet på proportionalitet, dvs. de bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Det kan inte stadgas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna kräver ett adekvat rättsskydd. Inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna.

Inskränkningarnas förhållande till Finlands internationella förpliktelser vad de mänskliga rättigheterna beträffar behandlas nedan i punkt 5.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Tjänstemannens flyttningsskyldighet

Enligt förslaget kompletteras regleringen av flyttningsskyldigheten för försvarsmaktens tjänstemän genom att bestämmelserna i förordningen jämte de till saken hörande reviderade bestämmelserna om besvärsförbud överförs till lagen.

Ändring av svenskspråkiga benämningar

I lagens 4 § bestäms om försvarsmaktens sammansättning. I lagtexten är den svenskspråkiga benämningen på försvarsgrenarna *land-, sjö- och luftstridskrafterna*. Enligt förslaget ändras de svenskspråkiga benämningarna på försvarsgrenarna till *armén, marinen* och *flygvapnet*. Dessa benämningar har på senare tid använts allt mer allmänt på grund av att de är enkla och tydliga. I Sveriges lagstiftning används motsvarande benämningar på försvarsgrenarna.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har varken organisatoriska eller ekonomiska verkningar.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid försvarsministeriet.

Den föreslagna regleringen av flyttningsskyldigheten ingick i en tidigare beredd och mera omfattande regeringsproposition om

ändring av lagen om försvarsmakten. Utlåtande om utkastet till propositionen i fråga har erhållits bl.a. från utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, trafikministeriet, staben för gränsbevakningsväsendet, huvudstaben, Upseeriliitto ry, Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry, Päälystöliitto ry, Valtion ja erityispuolustuksen ammattiliitto VAL ry och Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry. Utlåtande också om det nu aktuella utkastet till proposition har dessutom erhållits från Sotilasammattiliitto SoAL ry samt från de övriga ovan nämnda organisationerna, frånsett Maanpuolustuksen Insinöörit ry.

Arendet har behandlats i det samarbetsförfarande som avses i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988).

Personalorganisationerna anser att flyttningsarrangemanget inte borde gälla försvarsmaktens personal som helhet. Flyttningsarrangemanget och det därtill hörande ersättningsystemet borde enligt organisationerna utvecklas.

Statsrådets svenska språknämnd har förordat ändringen av den svenska språkdräkten för benämningarna i 4 § 1 mom. 3 punkten på det sätt som föreslås.

5. Samband med internationella fördrag

Konventionen om de mänskliga rättigheterna

Ett centralt internationellt fördrag som hänför sig till frågan är den europeiska

konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990), nedan konventionen om de mänskliga rättigheterna, som ingått inom ramen för Europarådet. I artikel 6 punkt 1 i konventionen om de mänskliga rättigheterna ingår grundläggande bestämmelser om en rättvis rättegång. I enlighet därmed skall envar vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättas enligt lag, när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelser mot honom för brott.

Tillämpningspraxis när det gäller den ovan nämnda bestämmelsen ger inte någon klar allmän anvisning om de offentlighetsliga frågor på vilka bestämmelsen skall tillämpas. Utgångspunkten är dock att tjänstemannafrågorna faller utanför artikelns tillämpningsområde. Detta gäller bl.a. frågor som hänför sig till utnämning till en tjänst, avancemang i tjänsten och avsättning från en tjänst. Däremot är frågorna gällande tjänstemannapension enligt nuvarande rättspraxis sådana frågor som avses i artikeln.

Gemenskapsrätten

Inom gemenskapsrätten har man inte strävat till att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna genom ett eget täckande regelverk, utan de nationella myndigheterna i medlemsstaterna skall svara för rättsskyddet. När det gäller denna uppgift iaktar myndigheterna de nationella bestämmelserna om kompetens och förfarande, likväl med beaktande av de krav som gemenskapsrätten omfattar.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

9 a §. Den reglering som nämns i den allmänna motiveringen och som gäller skyldigheten för försvarsmaktens tjänstemän att flytta föreslås bli överförd från förordning till lagnivå.

Enligt vad som konstateras i den allmänna motiveringen är det med tanke på att försvarsmaktens uppgifter skall kunna skötas effektivt nödvändigt att en person som

tjänstgör i en militär tjänst kan förordnas att övergå till en annan tjänst eller ett annat uppdrag när det är nödvändigt för att skötseln av uppgifterna eller tjänstgöringen skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

I 2 mom. införs enligt förslaget en bestämmelse om när beslutet om förflyttning skall delges den person som det gäller.

Såsom i den allmänna motiveringen anføres är det inte lätt att samordna systemet för

ändringssökande med den militära förvaltningen, som förutsätter att effektiviteten betonas. I syfte att trygga den grundläggande fri- och rättigheten enligt 16 § regeringsformen föreslås dock att det skall vara möjligt att enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen söka ändring i ett förflyttningsbeslut som leder till byte av tjänstgöringsort. I syfte att se till, att effektivitetskravet uppfylls bör förflyttningsbeslutet enligt förslaget likväl iakttas, om inte besvärinstansen bestämmer annorlunda.

Av skäl som anförs i den allmänna motiveringen är det alltjämt motiverat att bibehålla det förbud mot sökande av ändring som hänför sig till beslutet om skyldigheten för försvarsmaktens tjänstemän att övergå till en annan tjänst eller ett annat uppdrag i de fall, där förflyttningen inte medför byte av tjänstgöringsort.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

3. Lagstiftningsordning

Såsom i den allmänna motiveringen

konstateras i punkten bedömning av nuläget innebär den bestämmelse om besvärsförbud som föreslås ingå i 9 a § ett intrång i den rätt att söka ändring som avses i 16 § 2 mom. regeringsformen. Den föreslagna regleringen kan dock anses uppfylla de centrala krav som har uppställts när det är fråga om en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt förslaget bestäms om besvärsförbudet genom den nu aktuella lagen, av vilken det väsentliga innehållet i inskränkningarna framgår. Den föreslagna bestämmelsen gäller endast en viss sak och en begränsad krets av personer. Den riktar sig sålunda inte mot kärnan i den aktuella grundläggande rättigheten. Försvarsmaktens möjligheter att sköta sina i lag föreskrivna uppgifter genom en ändamålsenlig placering av personalen tryggas med hjälp av bestämmelsen. Den nämnda motiveringen som hänför sig till rikets säkerhet kan anses vara en godtagbar grund för begränsning av besvärsrätten. Förslaget strider inte mot Finlands internationella förpliktelser.

Av ovan nämnda skäl kan lagförslaget enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om ändring av lagen om försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 31 maj 1974 om försvarsmakten (402/1974) 9 a § och den svenska språkdräkten i 4 § 1 mom. 3 punkten, dessa lagrum sådana de lyder, 9 a § i lag 759/1986 och 4 § 1 mom. 3 punkten i lag 490/1992, som följer:

4 §

Försvarsmakten omfattar

3) armén, marinen och flygvapnet,

9 a §

En tjänsteman vid försvarsmakten är skyldig att övergå till en annan tjänst eller ett annat uppdrag vid försvarsmakten när det är nödvändigt för att skötseln av uppgifterna eller för att tjänstgöringen skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Om förflyttningen till en annan tjänst eller förordnandet till ett annat uppdrag föranleder byte av tjänstgöringsort för tjänstemannen

skall beslutet delges honom minst tre månader tidigare.

I ett beslut som gäller förflyttning till en tjänst eller förordnande till ett uppdrag och som föranleder byte av tjänstemannens tjänstgöringsort får ändring sökas enligt vad som bestäms i förfaltningsprocesslagen (586/1996). Beslutet skall likväl iakttas oavsett de anförda besvären, om inte besvärinstansen bestämmer annorlunda. I ett beslut som gäller förflyttning till en tjänst eller förordnande till ett uppdrag och som inte föranleder byte av tjänstgöringsort får ändring inte sökas genom besvär.

Denna lag träder i kraft den

199 .

Helsingfors den 30 oktober 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Försvarsminister *Anneli Taina*

Lag

om ändring av lagen om försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut ändras i lagen den 31 maj 1974 om försvarsmakten (402/1974) 9 a § och den svenska språkdräkten i 4 § 1 mom. 3 punkten, dessa lagrum sådana de lyder, 9 a § i lag 759/1986 och 4 § 1 mom. 3 punkten i lag 490/1992, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Försvarsmakten omfattar

3) land-, sjö- och luftstridskrafterna,

4 §

Försvarsmakten omfattar

3) armén, marinen och flygvapnet,

9 a §

Om skyldighet för en tjänsteman vid försvarsmakten att övergå till annan tjänst eller till annat uppdrag stadgas genom förordning.

9 a §

En tjänsteman vid försvarsmakten är skyldig att övergå till en annan tjänst eller ett annat uppdrag vid försvarsmakten när det är nödvändigt för att skötseln av uppgifterna eller för att tjänstgöringen skall kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Om förflyttningen till en annan tjänst eller förordnandet till ett annat uppdrag föranleder byte av tjänstgöringsort för tjänstemannen skall beslutet delges honom minst tre månader tidigare.

I ett beslut som gäller förflyttning till en tjänst eller förordnande till ett uppdrag och som föranleder byte av tjänstemannens tjänstgöringsort får ändring sökas enligt vad som bestäms i förfaltningsprocesslagen (586/1996). Beslutet skall likväl iaktas oavsett de anförda besvären, om inte besvärinstansen bestämmer annorlunda. I ett beslut som gäller förflyttning till en tjänst eller förordnande till ett uppdrag och som inte föranleder byte av tjänstgöringsort får ändring inte sökas genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 199 .

