

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Enligt förslaget ändras i lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (lagen om fredsbevarande verksamhet) regleringen av ändringssökandet så, att det stämmer överens med förvaltningsprocesslagen som trädde i kraft den 1 december 1996. I syfte att skapa ett enhetligt förfarande för sökande av ändring i frågor som gäller tillämpning av lagen om fredsbevarande verksamhet föreslås, att besvär över sådana beslut som gäller förvaltningsfrågor vilka baserar sig på lagen om

fredsbevarande verksamhet och som fattas av en myndighet som är underställd försvarsministeriet skall riktas till länsstyrelsen i Nylands län.

Enligt förslaget fogas dessutom till lagen om fredsbevarande verksamhet en reglering som gäller trygghandet av arbets- eller tjänsteförhållandets fortbestånd för en person som deltar i sådan tjänstgöring eller utbildning som avses i lagen.

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

MOTIVERING

1. Inledning

Det förfarande som skall iakttas vid förvaltningsrättslig lagskipning regleras i förvaltningsprocesslagen som trädde i kraft den 1 december 1996 (586/1996). Lagen i fråga är en allmän lag som innehåller de centrala stadgandena om besvär och vissa andra förvaltningsrättsliga rättsskyddsmedel samt om de förfaranden som skall iakttas vid behandlingen av dem. Genom förvaltningsprocesslagen upphävdes lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/1950) och lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden (200/1966) jämte ändringar.

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 den nu godkända förvaltningsprocesslagen skall nås och principerna i den genomföras inom varje förvalt-

ningsområde i samråd med förvaltningsdomstolskommissionen och justitieministeriet granskas vilka gällande lagar och författningar som stadgar om besvärsförfarandet. Stadgandena skall antingen samordnas med förvaltningsprocesslagen, strykas såsom obehövliga eller på nödvändiga punkter ändras till hänvisningar till förvaltningsprocesslagen.

Presidenten förordnade när han den 26 juli 1996 stadfäste förvaltningsprocesslagen att riksdagens uttalande skulle antecknas i protokollet såsom delgivet regeringen samt gav i uppdrag åt statsrådet att vidta av riksdagens uttalande påkallade åtgärder.

I lagen om fredsbevarande verksamhet ingår lika litet som i annan lagstiftning annat än i fråga om personer i statens tjänst sådana bestämmelser som skulle berättiga den som deltar i fredsbevarande tjänstgöring eller utbildning för fredsbevarande verksamhet att få tjänstledighet eller ledighet från arbetsförhållandet och att på så sätt bibehålla

sitt anställningsförhållande till arbetsgivaren under den tid det är fråga om. Bristen på anställningstrygghet har också vad den fredsbevarande personalen beträffar lett till rekryteringssvårigheter, eftersom bibehållandet av tjänste- eller arbetsförhållandet i och med den nuvarande rätt höga arbetslöshetsgraden är en särskilt central faktor för den som överväger att söka sig till en fredsbevarande uppgift.

2. Nuläge och föreslagna ändringar

2.1. Ändringssökande

Enligt 26 § 1 mom. lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, nedan lagen om fredsbevarande verksamhet, får den som är missnöjd med ett beslut som avses i 6 § 3 mom., 10 § 1 eller 2 mom. eller 12 eller 13 § eller med ett sådant beslut som meddelats på grund av rättelseyrkande som avses i 25 § 1 mom. söka ändring i beslutet enligt vad som bestäms i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Enligt paragrafens 2 mom. skall besvär över beslut som fattats av kommandören för övervakningsstyrkan eller en i 28 § nämnd myndighet anföras hos försvarsministeriet. Med stöd av paragrafens 3 mom. får ändring i övriga beslut som fattats med stöd av denna lag inte sökas genom besvär.

Om en person som ingått förbindelse att delta i utbildning eller inställa sig till tjänstgöring underlåter att infinna sig utan giltigt skäl, eller om hans utbildning eller tjänstgöringsförhållande upphör till följd av att han inte fullgjort sina skyldigheter eller att han handlat i strid med dem, är han enligt 6 § 3 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet skyldig att ersätta staten för utgifterna för ordnandet av hans utbildning eller tjänstgöring. Enligt stadgandet bestämmer försvarsministeriet om ersättningsskyldigheten.

I 10 § 1 och 2 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet bestäms om tjänstgöringsförhållandets början och längd och i 12 § om tjänstgöringsförhållandets upphörande av särskild orsak samt i 13 § om inverkan av hemförlovning på tjänstgöringsförhållandets upphörande. I lagens 25 § 1 mom. bestäms om rättelseyrkande som en person kan framställa om han enligt sin egen uppfattning inte erhållit honom tillkommande förmån

som grundar sig på beslutet om villkoren i anställningsförhållandet eller om förmånen utan fog återindrivits eller om han inte har erhållit tillräckligt stort skadestånd för egendom som skadats under tjänsteuppdrag eller förhållanden i anslutning därtill.

Eftersom lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden har upphävts föreslås att 26 § 1 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet ändras så, att där bestäms om möjligheten att söka ändring enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

Enligt 12 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen skall besvär över ett beslut av en myndighet som är underställd ministeriet anföras hos den länsrätt inom vars domkrets myndigheten vars beslut överklagas har sitt verksamhetsområde. Om denna grund inte kan användas skall besvär anföras hos den länsrätt inom vars domkrets den myndighet som har fattat beslutet har sitt verksamhetsställe eller, om inte heller denna grund kan användas, hos den länsrätt inom vars domkrets beslutet har fattats. Om det inte finns någon länsrätt som med stöd av 1 mom. är behörig i saken, skall besvär enligt lagens 12 § 2 mom. anföras hos länsrätten i Nylands län.

I fredsbevarande uppgifter deltar årligen ca 1 200-1 300 personer. Av de förvaltningsbeslut som fattas med stöd av lagen om fredsbevarande verksamhet är årligen i medeltal 30 sådana i fråga om vilka förvaltningsbesvär skulle kunna anföras. I praktiken har ett eller två besvär om året anförts över dessa beslut. De ovan nämnda besluten har utan undantag fattats i fredsbevarande organisationer utomlands, och för deras del är således länsrätten i Nylands län behörig länsrätt.

Om de besvärärenden som grundar sig på lagen om fredsbevarande verksamhet koncentreras till en och samma länsrätt garanteras uppkomsten av särskild sakkunskap och enhetlig behandling när de ifrågavarande ärendena gällande förvaltningsbesvär avgörs. I syfte att skapa ett enhetligt besvärförfarande föreslås, att till 26 § 1 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet fogas en bestämmelse om att sökande av ändring skall riktas till länsstyrelsen i Nylands län när det är fråga om sådana beslut som fattats i en fredsbevarande organisation som underlyder försvarsministeriet och som gäller ärenden vilka grundar sig på lagen om fredsbevarande verksamhet. Motsvarande reglering ingår i lagens 15 §, enligt vilken domstol för den fredsbevarande personalen enligt 5 § 1

mom. militära rättegångslagen (326/1983) är Helsingfors tingsrätt.

Besvär förbudet föreslås alltså gälla i fråga om beslut som innebär att en person inte antas till utbildning för fredsbevarande verksamhet (6 § 1 mom.) samt beslut genom vilka försvarsministeriet har förkastat en ansökan om ersättning av statens medel för skada som under tjänsteuppdrag eller förhållanden i anslutning därtill har åsamkats någon inom den fredsbevarande personalen (16 § 1 mom.).

Enligt 9 § lagen om fredsbevarande verksamhet fastställer försvarsministeriet behörighetsvillkoren för den fredsbevarande personalen. Enligt ministeriets beslut är behörighetsvillkoren för den som antas finskt medborgarskap, ålder 21 - 35 år i fråga om manskapet eller underbefälet och 25-40 år i fråga om reservofficerare, klanderfri hälsa och omskötta tänder, inga läkemedelsallergier, för män att värnplikstjänsten är väl fullgjord, att sökanden inte är bestraffad, lämplig utbildning för den uppgift som ansökningen gäller samt körkort. De vanligaste skälen till att en ansökan förkastas är det omdöme som erhållits om beväringstjänsten eller repetitionsövningarna, ett på ett psykologiskt test baserat utlåtande om olämplighet för FN-uppgifter, hälsotillstånd, förbrytelser, tjänsteduglighetsklass, att personen i fråga inte uppfyller de särskilda kraven för den uppgift som ansökningen gäller o.s.v.

Enligt 16 § 1 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet kan en skada som uppstår under tjänsteuppdrag eller förhållanden i anslutning därtill ersättas, även om staten inte är ansvarig för den med stöd av skadeståndslagen. Men å andra sidan kan ersättning utges endast för sådan egendom i fråga om vilken innehavet på den fredsbevarande organisationens verksamhetsområde kan anses vara oundgänglig eller behövlig. Med stöd av nämnda bestämmelse har ersättning utgetts t.ex. för privategendom som stulits i samband med ett beväpnat anfall på en bevakningsstation, för underhållningselektronik som uppbevarats i en inkvarteringscontainer och som skadats på grund av containerns bristfälliga elektriska installationer, för armbandsur som skadats i samband med tjänstgöringsuppdrag o.s.v.

När det är fråga om ett ärende som skall avgöras enligt skadeståndslagen är det inte fråga om ett överklagbart förvaltningsbeslut,

utan ett normalt tvistemål där meningsskiljaktigheterna avgörs vid domstol. Ett ärende som avses i 16 § 1 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet kan till sin natur jämföras härmed särskilt i det fall, att grunden utgörs både av ansvar på grund av vållande och av övervakningsstyrkans särskilda förhållanden. I praktiken är det för det mesta fråga om relativt små skadeståndsärenden, i vilka avgörandet är förknippat med ändamålsenlighetsprövning och som därför inte hör till de ärenden som behandlas vid högsta förvaltningsdomstolen.

2.2. Fortbestånd av arbets- eller tjänsteförhållande

Enligt 21 § lagen om fredsbevarande verksamhet skall en person som är i statens tjänst beviljas oavlönad tjänstledighet eller befrielse från arbetet för tjänstgörings- eller utbildningstiden, om han antas till tjänstgöring i en fredsbevarande organisation som avses i 3 § eller till utbildning som avses i 5 §. Konkret innebär paragrafen, att när en person får tjänstledighet eller befrielse från anställningsförhållandet till staten avbryts inte detta anställningsförhållande, utan det fortsätter latent. När tiden för befrielsen löpt ut har personen i fråga rätt att återgå till sin tjänst eller uppgift.

I lagen om fredsbevarande verksamhet ingår inte annat än i fråga om dem som är i statens tjänst några bestämmelser som skulle berättiga personer som deltar i fredsbevarande tjänstgöring eller utbildning för fredsbevarande uppgifter att få tjänstledighet eller befrielse från sitt arbetsförhållande under tiden i fråga, utan det är arbetsgivaren som prövar beviljandet av befrielse. I praktiken har olika arbetsgivares förhållningssätt till saken varierat. Arbetsgivarna på de offentliga områdena, såsom kommunerna och församlingarna, har i allmänhet varit mer positiva än den privata sektorns arbetsgivare. I det fall att arbetsgivaren inte har beviljat befrielse har personen i fråga varit tvungen att avbryta sitt tjänste- eller arbetsförhållande. Av den fredsbevarande personalen har i medeltal hälften saknat kännedom om arbets- eller utbildningsplats när de hemförlovats från tjänstgöringen. Under den tid arbetslösheten legat på nuvarande rätt höga nivå har bristen på anställningstrygghet i praktiken lett till rekryteringssvårigheter. Bl.a. har många av dem som sökt sig till

tjänstgöring i fredsbevarande uppgifter och ingått tjänstgöringsförbindelse brutit förbindelsen på grund av att de fått en stadigvarande arbetsplats och inte vågat ta emot den fredsbevarande uppgiften om de därvid riskerat att förlora arbetsplatsen.

Det är möjligt att upprätthålla de finländska fredsbevarande truppers prestationsförmåga endast om det upplevs vara i den mån attraktivt att delta i fredsbevarande uppgifter, att antalet sökande ökar märkbart från nuvarande nivå. Om antalet yrkeskunniga sökande är större kan den bästa möjliga personalen väljas ut för placering i fredsbevarande uppgifter. Om anställningstryggheten utvidgas till att omfatta alla dem som vill söka sig till tjänstgöring i fredsbevarande verksamhet ökar också högst sannolikt antalet sökande. Samtidigt skulle alla de som vill arbeta i fredsbevarande uppgifter befinna sig i en jämlik position oberoende av vilket slag av arbetsgivare de är anställda hos när de söker sig till tjänstgöringen eller utbildningen i fråga.

Enligt förslaget fogas också till lagen om fredsbevarande verksamhet en ny 21 a §, enligt vilken ett arbets- eller tjänsteförhållande som innehas av en person vilken antas till sådan tjänstgöring eller utbildning som avses i lagen om fredsbevarande verksamhet inte av arbetsgivaren får avslutats på grund av tjänstgöringen eller utbildningen eller sägas upp medan tjänstgöringen eller utbildningen pågår. Enligt förslaget föreskrivs ytterligare i paragrafen, att om tjänstgöringen eller utbildningen har avslutats eller avbrutits skall personen i fråga få återgå till sitt tidigare eller ett därmed jämställbart arbete med iakttagande i tillämpliga delar av vad som bestäms i lagen om fortbestånd av till tjänstgöring inkallad värnpliktigs arbets- eller tjänsteförhållande. I den sistnämnda lagen bestäms bl.a. om lagens tillämpningsom-

råde, om en värnpliktigs skyldighet att till arbetsgivaren anmäla vilken dag han återvänder till arbetet samt om tidpunkten för den värnpliktiges återkomst till arbetet.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har varken betydande ekonomiska eller organisatoriska verkningar. Ökningen av anställningstryggheten skulle uppskattningsvis årligen gälla 100 personer som på grund av den fredsbevarande uppgiften lämnar en anställning hos en kommun och 500 som lämnar en anställning hos en privat arbetsgivare.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid försvarsministeriet. Utlåtande om utkastet till proposition begärdes av Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund och Finlands Kommunförbund samt till den del det är fråga om ändringssökande av justitieministeriet. De preciseringar som justitieministeriet föreslog har beaktats vid beredningen av propositionen. Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund och Finlands Kommunförbund ansåg att bestämmelser om anställningstryggheten för en person som tjänstgör i fredsbevarande uppgifter och deltar i utbildning för sådana uppgifter inte borde ingå i lagen.

5. Ikraftträdande

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

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

Lag

om ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 29 juni 1984 om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (514/1984) 26 §, samt
fogas till lagen en ny 21 a § som följer:

21 a §

Fortbestånd av arbets- eller tjänsteförhållande

Ett arbets- eller tjänsteförhållande som innehas av en person vid tidpunkten för antagning till tjänstgöring eller utbildning enligt denna lag får inte avbrytas av arbetsgivaren på grund av tjänstgöringen eller utbildningen eller uppsägas av denne under den tid tjänstgöringen eller utbildningen pågår. Efter att tjänstgöringen eller utbildningen har avslutats eller avbrutits skall personen i fråga återtas i tidigare arbete eller därmed jämförbart arbete med iakttagande av tillämpliga delar av vad som bestäms i lagen om fortbestånd av till tjänstgöring inkallad värnplikts arbets- eller tjänsteförhållande (570/1961).

26 §

Sökande av ändring

Den som är missnöjd med ett beslut som avses i 6 § 3 mom., 10 § 1 eller 2 mom., 12 eller 13 § eller med ett sådant beslut som meddelats på grund av rättelseyrkande som avses i 25 § 1 mom. får söka ändring i beslutet enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Besvär över ett beslut som har fattats i en fredsbevarande organisation som underlyder försvarsministeriet skall dock anföras hos länsrätten i Nylands län.

I övriga beslut som fattas med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär.

Denna lag träder i kraft den

199 .

Helsingfors den 24 oktober 1997

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Försvarsminister *Anneli Taina*

Lag

om ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 29 juni 1984 om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (514/1984) 26 §, samt

fogas till lagen en ny 21 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

21 a §

Fortbestånd av arbets- eller tjänsteförhållande

Ett arbets- eller tjänsteförhållande som innehas av en person vid tidpunkten för antagning till tjänstgöring eller utbildning enligt denna lag får inte avbrytas av arbetsgivaren på grund av tjänstgöringen eller utbildningen eller uppsägas av denne under den tid tjänstgöringen eller utbildningen pågår. Efter att tjänstgöringen eller utbildningen har avslutats eller avbrutits skall personen i fråga återtas i tidigare arbete eller därmed jämförligt arbete med iakttagande i tillämpliga delar av vad som bestäms i lagen om fortbestånd av till tjänstgöring inkallad värnpliktigs arbets- eller tjänsteförhållande (570/1961).

26 §

Sökande av ändring

Den som är missnöjd med beslut som avses i 6 § 3 mom., 10 § 1 eller 2 mom. eller 12 eller 13 § eller med sådant beslut som meddelats på grund av rättelseyrkande som avses i 25 § 1 mom., får söka ändring i beslutet på det sätt som är stadgat i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50).

Besvär över beslut som fattats av konnendören för övervakningsstyrkan eller i 28 § nämnd myndighet skall anföras hos försvarsministeriet.

I övriga beslut som fattats med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär.

26 §

Sökande av ändring

Den som är missnöjd med ett beslut som avses i 6 § 3 mom., 10 § 1 eller 2 mom., 12 eller 13 § eller med ett sådant beslut som meddelats på grund av rättelseyrkande som avses i 25 § 1 mom. får söka ändring i beslutet enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Besvär över ett beslut som har fattats i en fredsbevarande organisation som underlyder försvarsministeriet skall dock anföras hos länsrätten i Nylands län.

I övriga beslut som fattas med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär.

Denna lag träder i kraft den

199