

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av värnpliktslagen

Till Försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 oktober 1997 proposition 184/1997 rd med förslag till lag om ändring av värnpliktslagen till försvarsutskottet och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pekka Pitkänen, försvarsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att värnpliktslagen kompletteras med en rättslig grund för den beredskaps-trupp som skall utbildas för internationell kris-hantering och fredsbevarande verksamhet. Tjänstgöringstiderna föreslås bli ändrade. De nya tjänstgöringstiderna är 180, 270 och 362 dagar. Ungefär hälften av beväringarna beräknas fullgöra militärtjänst under 180 dagar. Den del av manskapet som utbildas för speciella uppgifter kommer att tjänstgöra antingen 270 eller 362 dagar. Vidare föreslås bestämmelserna om sökande av ändring bli justerade i överensstämmelse med principerna i reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya förvaltningsprocesslagen.

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

I kapitlet om lagstiftningsordningen framhåller regeringen att 75 § 1 mom. regeringsformen om skyldigheten att delta i fäderneslandets för-

svar inte gäller alla medborgare på samma sätt. Enligt propositionen har det dock ansetts finnas godtagbara skäl till undantagen. De olika tjänstgöringstiderna innebär enligt regeringen varierande belastning på de värnpliktiga, men längden har fastställts utifrån försvarsmaktens mål för utbildning och verksamhet. Målet är att bygga upp en så effektiv försvarsberedskap som möjligt. Därför kan tjänstgöringstider av olika längd enligt regeringen inte anses särbehandla medborgarna utan godtagbara skäl. Bestämmelserna om syftet med beväringstjänst, repetitionsövningar, extra tjänstgöring och frivilliga övningar utvidgar inte begreppet fosterlandets försvar i den mening som avses i 75 § 1 mom. regeringsformen. Den grundutbildning som krävs för medverkan i militär krishantering och fredsbevarande verksamhet och som ges i samband med beväringstjänsten är ägnad att främja och förbättra de färdigheter som de värnpliktiga

får när de fullgör den tjänstgöringsskyldighet som avses i värnpliktslagen.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Tjänstgöringstid

Enligt lagförslaget 5 § är tiden för beväringstjänsten minst 180 dagar. Tjänstgöringstiden för de värnpliktiga som skall utbildas för uppdrag som kräver speciella färdigheter är 270 dagar. För de värnpliktiga som utbildas till officerare och underofficerare samt för de mest krävande specialuppgifterna är tjänstgöringstiden 362 dagar. Förslaget innebär att tjänstgöringstiden förkortas för det manskap som utbildas under kortare tid och förlängs för det manskap som utbildas för ledaruppdrag och de mest krävande specialuppgifterna. Skillnaden mellan den kortaste och den längsta tjänstgöringstiden ökar från tre till sex månader.

Enligt 75 § 1 mom. regeringsformen är varje finsk medborgare skyldig att delta i fäderneslandets försvar och att därvid biträda på det sätt som föreskrivs i lag. Grundlagsutskottet har tolkat detta lagrum på följande sätt: ”Stadgandet innebär en på grundlag baserad försvarsskyldighet som utsträcker sig till alla medborgare och som i detalj regleras genom en lag som stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Försvarsskyldigheten innebär, med beaktande av syftet med regeringsformens 75 §, att friska män i en viss ålder under fredstid är skyldiga att tjänstgöra en viss tid i aktiv tjänst eller i ersättande tjänstgöring” (GrUU 9 och 10/1985 rd).

Förslaget angående olika långa tjänstgöringstider har att göra med på vilket sätt det föreskrivs i lag om den skyldighet som härrör av grundlagen. Graderingen av tjänstgöringstiden måste bedömas utifrån jämlikhetsbestämmelsen i 5 § regeringsformen.

Graderingen av tjänstgöringstiden beror inte på någon sådan orsak enligt 5 § 2 mom. reger-

ingsformen som hänför sig till den enskilde. Vad gäller den generella jämlikhetsbestämmelsen i 5 § 1 mom. regeringsformen bör noteras att det i förarbetet till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 306/1993 rd, s. 46) hänvisades till grundlagsutskottets vedertagna praxis. Grundlagsutskottets praxis är därför av betydelse för tolkningen av bestämmelsen. Utskottets tidigare tolkningspraxis visar att utskottet sedan början av 1990-talet har understrukit att det ur en generell jämlikhetsbestämmelse inte kan härledas några skarpa gränser då en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 12/1990 rd och 3/1991 rd samt efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna GrUU 19/1997 rd).

I propositionen motiveras ändringen av tjänstgöringstiderna med att hanteringen av militär utrustning kräver alltmer yrkeskunskap och specialisering. I och med att de unga har högre utbildningsnivå kan beväringarna tilldelas mer krävande uppgifter än tidigare. Också praktisk ledarutbildning kräver en tillräckligt lång och effektiv tjänstgöringstid. Försvarsmakten har också uppgifter som beväringarna kan lära sig inom en kortare tid än den nu stipulerade minimitjänstgöringen. Omständigheter av denna typ kan tillsammans utgöra en grund som utifrån den generella jämlikhetsbestämmelsen ger den föreslagna graderingen av tjänstgöringstiderna ett berättigande. Utifrån dessa premisser påverkar inte 5 § regeringsformen behandlingsordningen, men utskottet understryker att kriterierna för en sådan gradering av tjänstgöringstiderna som nu föreslås bör påvisas mer uttömmande och mer konkret än i propositionen.

Utskottet finner det viktigt att reformen också resulterar i de ekonomiska och utbildningsrelaterade omständigheter som nämns i motiveringen

till propositionen. Specialutbildning under en längre tjänstgöringstid kommer enligt motiveringen att ge extra poäng vid inträdesförhör till läroinrättningar, medan ledarskapsutbildning, ledarskaps erfarenhet, annan utbildning och övervakad praktik kommer att räknas de studerande till godo i form av studieveckor eller kurser vid läroanstalter. Därför är det angeläget att jämlikhetsaspekterna särskilt lyfts fram. Värnplikten gäller bara män. Kvinnor kan fullgöra värnplikt frivilligt, och mycket få kvinnor per åldersklass antas till militärtjänst jämfört med antalet män som rycker in. Av dessa orsaker kommer det föreslagna systemet praktiskt taget bara att gagna män. Utskottet understryker att systemet måste överensstämma med den princip för jämställdhet mellan män och kvinnor som finns inskriven i vår lagstiftning och att det inte får strida mot förbudet mot diskriminering på grund av kön.

Fredsbevarande verksamhet och krishantering

Enligt 3 a § 2 mom. kan beväringarna i samband med beväringstjänsten och repetitionsövningarna få den militära grundutbildning som medverkan i internationell krishantering och fredsbevarande verksamhet kräver. Utbildningen kan under en kortare tid också ordnas utomlands. Bestämmelsen avser att i värnpliktslagen slå fast en rättslig grund för den situationen att en del av beväringstjänsten kan användas till utbildning av så kallade beredskapstrupper. Enligt motiveringen innehåller bestämmelsen i enlighet med vad som anfördes vid riksdagsbehandlingen av statsrådets redogörelse om beredskapstrupper (SRR 2/1996 rd) grundläggande bestämmelser om utbildning för beredskapstrupper under värnpliktstiden och vid repetitionsövningar.

Utskottet ansåg i sitt utlåtande 9/1996 rd om redogörelsen att utbildning av beredskapstrupper som beväringar deltar i frivilligt överensstämmer med 75 § 1 mom. regeringsformen. I sitt utlåtande 18/1995 rd framhöll utskottet i fråga om möjligheten att förordna bland andra personer som fullgör sin tjänstgöring i enlighet med värnpliktslagen till uppgifter i anknytning till utbildning i fredsbevarande verksamhet att utbildningen utomlands bör pågå bara under en kort tid.

Med anledning av de tidigare ståndpunkterna påpekar utskottet att förslaget uttryckligen innehåller ett krav på att utbildning utomlands skall vara kortvarig. Däremot sägs ingenting om att beväringar kan söka sig frivilligt till utbildning för beredskapstrupper. Med denna formulering förefaller bestämmelsen därför rättsligt sätt betyda att en värnpliktig kan förordnas till utbildning av beredskapstrupper. Utskottet har den uppfattningen att en förutsättning för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är att det i lagen skrivs in en särskild bestämmelse om att internationell utbildning av beredskapstrupper är frivillig för de värnpliktiga.

Centralnämnden för uppståndsärenden

Centralnämnden för uppståndsärenden skall alljämt vara besvärinstans enligt värnpliktslagen. Enligt propositionen upphävs besvär förbudet i frågor som gäller en värnpliktigs duglighet till tjänst. Däremot får beslut av centralnämnden inte överklagas. Regleringen bör bedömas med hänsyn till 16 § 1 mom. regeringsformen, där det föreskrivs att var och en har rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller av något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

Sammansättningen av centralnämnden för uppståndsärenden regleras i 8 § förordningen angående tillämpning av värnpliktslagen. Enligt paragrafen består centralnämnden för uppståndsärenden av en lagfaren ordförande och vice ordförande, som skall ha erfarenhet av domarbefattning. Vidare har nämnden fyra andra medlemmar, av vilka två skall vara lagfarna och två vara officerare förtrogna med värpliktsärenden, i minst stabsofficersgrad. Hela sammansättningen förordnas av statsrådet på framställning av försvarsministeriet för fyra år i sänder. Enligt uppgifter till utskottet har praxis varit att ordföranden kommer från högsta förvaltningsdomstolen och vice ordföranden från Helsingfors hovrätt.

En av de konstitutionella huvudfrågorna är om centralnämnden för uppståndsärenden är ett oavhängigt organ på det sätt som avses i 16 § 1 mom. regeringsformen. Enligt motiveringen till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 78, första spalten) inne-

fattar uttrycket oavhängigt lagskipningsorgan inte bara rättsskyddsorganets oavhängighet i förhållande till den verkställande makten utan också kravet på det beslutsfattande organets opartiskhet i förhållande till parterna i ett rättsärende. Enligt utskottet uppfylls det senare kravet inte fullt ut när det gäller centralnämnden för uppståndsärenden, eftersom regleringen av sammansättningen är så allmänt formulerad att till och med hälften av medlemmarna kan komma från försvarsförvaltningen. I så fall bör nämnden karakteriseras som ett förvaltningsinternt organ (jfr GrUU 22/1997 rd).

Utskottet menar att lagförslaget på denna punkt strider mot 16 § 1 mom. regeringsformen. Om lagen skall stiftas i vanlig lagstiftningsordning måste antingen beslut av centralnämnden för uppståndsärenden hädanefter kunna överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen eller alternativt bestämmelserna om nämndens sammansättning ändras för att garantera att majoriteten av medlemmarna rekryteras utanför försvarsför-

valtningen. Om man utgår från det senare alternativet kommer centralnämnden att vara ett oavhängigt lagskipningsorgan och därmed överensstämma med den grundläggande rättigheten i 16 § 1 mom. regeringsformen. Regleringen av sammansättningen måste då flyttas upp från författningsnivå till lagnivå, eftersom principen är att viktiga omständigheter i anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna skall regleras i lag (t.ex. GrUU 31/1997 rd).

Utlåtande

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets konstitutionella anmärkningar i fråga om 3 a § 2 mom. och centralnämnden för uppståndsärenden i egenskap av besvärinstans beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 8 december 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
medl. Gunnar Jansson / sv (delvis)
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti / saml
Juha Korkea-
oja / cent
Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml

Paavo Nikula /gröna
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Tuula Haatainen /sd
Reijo Kallio /sd (delvis)
Juha Karpio /saml (delvis).