

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Försvarshögskolan

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Försvarshögskolan (RP 96/2024 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Satu Ylikorpi, försvarsministeriet
- chef för personalresursenheten, överstelöjtnant Jukka Lukkari, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- undervisningsråd Minna Bálint, undervisnings- och kulturministeriet
- Försvarsmaktens personalchef, generalmajor Rami Saari, Huvudstaben
- major Mikko Streng, Huvudstaben
- ordförande Ville Viita, Officersförbundet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om Försvarshögskolan ändras. Enligt propositionen ska den enda militärvetenskapliga påbyggnadsexamen efter att lagen träder i kraft vara doktorsexamen i militärvetenskaper. Det föreslås att generalstabsofficersexamen ersätts med en generalstabsofficerskurs, som i fortsättningen utgör en del av den militärvetenskapliga fortbildningen.

I och med den föreslagna ändringen är generalstabsofficersexamen inte längre en förutsättning för avläggande av doktorsexamen i militärvetenskaper. Det föreslås att den rättsliga grunden ändras så att en officer som avlagt magisterexamen i militärvetenskaper eller en person som avlagt någon annan lämplig högre högskoleexamen kan antas som studerande till doktorsexamen i militärvetenskaper.

Genom de föreslagna ändringarna reformeras officersutbildningen så att den svarar på förändringarna i Försvarsmaktens verksamhetsmiljö och så att utbildningssystemet för officerare blir mer kompatibelt med systemen i andra Natoländer. Dessutom tryggas tillgången till och en bättre allokering av personal. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

Betänkande FsUB 5/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens bakgrund och syften

(1) I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ingår som riktlinje att regeringen ska se till att försvarsförmågan upprätthålls och utvecklas med beaktande av förändringarna i säkerhetsmiljön samt sörjer för den militära och administrativa integrationen med Nato, samt säkerställer att Försvarsmaktens personal är tillräcklig och orkar i den förändrade verksamhetsmiljön.

(2) I propositionsmotiven konstateras det att behovet av officerare har ökat efter Finlands anslutning till Nato den 4 april 2023. Det ökade behovet av officerare i och med medlemskapet har i synnerhet gällt generalstabsofficerare, som behövs i allt större antal för Natos ledningsstruktur och som förbindelseofficerare i olika medlemsländers staber för samordning av försvaret och den operativa verksamheten. Den säkerhetspolitiska lägesutvecklingen och alliansen har ansetts förutsätta anpassning av utbildningsstrukturen så snabbt som möjligt, så att Finland klarar av att uppfylla de krav som ställs på det som medlemsland i Nato, samt de egna nationella personalbehoven.

(3) Utöver det som sägs ovan är ett av de viktigaste syftena med propositionen att möjliggöra en effektiv resursanvändning. Genom ändringen stärks således uppgifterna och resurserna inom Försvarshögskolans undervisning, forskning och samhällseliga genomslag, och undervisningen och examensstrukturen harmoniseras med andra akademiska examina.

(4) I propositionen noteras det att Försvarsmakten i sin interna bedömning har konstaterat att en generalstabsofficer inte behöver en sådan mer omfattande examenskompetens som är jämförbar med licentiatexamen i sitt arbete, utan magisterexamen ger tillräckliga färdigheter för det. Den nuvarande generalstabsofficersexamen, som är tvåårig och innehåller ett akademiskt slutarbete, har upplevts vara för lång på grundval av den studerandes respons som inhämtats av Försvarshögskolan. Det har endast gått cirka fem år sedan magisterexamen, som är nästan lika lång vad gäller studiepoäng och studietid, när generalstabsofficerskursen börjar. Generalstabsofficersexamen passar inte heller in i Bolognaprocessens examensstruktur med tre nivåer.

(5) Enligt propositionen är det i den nuvarande modellen också en utmaning att intresset för avläggande av generalstabsofficersexamen har minskat, vilket visas av studerandes respons och statistik som Försvarsmakten inhämtat. Enligt återkopplingen upplever cirka hälften av de studerande som avlägger generalstabsofficersexamen problem med att samordna studierna och familjelivet. Dessutom önskar de att studietiden ska förkortas och distansundervisningen ökas. I och med att verksamhetsmiljön har förändrats har man på basis av den insamlade responsen identifierat ett behov av att förnya läroplanen för påbyggnadsexamina och innehållet i undervisningen, samt att möjliggöra en snabbare övergång från studier till arbetslivet.

(6) Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid försvarsministeriet. Enligt utredning har Försvarsmakten hört personalorganisationerna via samarbetsorganen under beredningen av förslaget. Under beredningen har försvarsministeriet samarbetat med Försvarsmakten, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning samt undervisnings- och kulturministeriet.

Betänkande FsUB 5/2024 rd

(7) Sammantaget anser försvarsutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Undervisningen vid Försvarshögskolan

(8) Försvarshögskolan är en militärvetenskaplig högskola som hör till Försvarsmakten och som det föreskrivs om i lagen om Försvarshögskolan (1121/2008). Försvarshögskolan har inget självstyre i likhet med universiteten, och är därför inte ett sådant universitet som avses i universitetslagen (558/2009). Examina vid Försvarshögskolan är dock uppbyggda enligt Bolognaprocessen och de jämföras med universitetsexamina.

(9) Den gällande lagen om Försvarshögskolan trädde i kraft den 1 januari 2009. Enligt 1 § 1 mom. i lagen är Försvarshögskolan en militärvetenskaplig högskola som hör till Försvarsmakten. Bestämmelser om Försvarshögskolans uppgifter ingår i 2 § i lagen. Enligt 6 § kan vid Försvarshögskolan avläggas kandidatexamen i militärvetenskaper som lägre högskoleexamen (180 studiepoäng) och magisterexamen i militärvetenskaper som högre högskoleexamen (120 studiepoäng). Enligt paragrafen hör även generalstabsofficersexamen och doktorsexamen i militärvetenskaper till examina som påbyggnadsexamina. Enligt 7 § kan vid Försvarshögskolan dessutom ordnas militärvetenskaplig fortbildning och annan utbildning samt militäryrkesundervisning.

(10) Efter avlagd kandidatexamen i militärvetenskaper och bedrivna militäryrkesstudier utnämns studeranden till en tidsbunden tjänst som yngre officer och han eller hon fördjupar erhållna undervisning under 3–4 år i arbetslivet. I propositionen står det att det fördjupade skedet med avvikelser från det som sägs ovan i praktiken tar cirka 5 år.

(11) Det är cirka 80 studerande som på en gång avlägger generalstabsofficersexamen, till vilken studerande antas vartannat år. Huvudämnet inom generalstabsofficersexamen är krigskonst, som omfattar strategi, operationsteknik, taktik och krigshistoria. Övriga läroämnen är ledarskap, militärteknik och militärpedagogik. Forskningsutbildningen och det tillhörande utarbetandet av ett diplomarbete är en väsentlig del av examen. Till de studier som leder till generalstabsofficersexamen kan även godkännas en person som avlagt en högre högskoleexamen inom ett lämpligt område vid en annan högskola och som är lämplig att utbildas till de högsta officersuppgifterna.

(12) Försvarshögskolan har även ett vetenskapligt program för påbyggnadsutbildning som leder till doktorsexamen i militärvetenskaper med studier i krigshistoria, ledarskap, militärteknik, operationsteknik och taktik samt militärpedagogik och strategi. Behörighetsvillkoret för deltagande i programmet är avlagd högre högskoleexamen eller generalstabsofficersexamen vid Försvarshögskolan. Av särskilda skäl kan man även godkänna sökande med en lämplig annan högre högskoleexamen till programmet för påbyggnadsutbildning till doktor i militärvetenskaper.

Ny utbildningsmodell för generalstabsofficerare

(13) Syftet med förslaget är att slopa generalstabsofficersexamen i dess nuvarande form. Kursens akademiska karaktär ändras och blir fortbildning som ordnas av Försvarsmakten inom ramen för officerstjänsten. I och med reformen kan en ettårig generalstabsofficerskurs som genomförs efter stabsofficerskursen ordnas varje år. Ändringen medför enligt utredning att kursen kan

Betänkande FsUB 5/2024 rd

intensifieras, eftersom inget akademiskt slutarbete, dvs. diplomarbete, som krävs för examen längre behöver göras under kursen. Dessutom kan antalet studiepoäng samt kursens längd regleras mer flexibelt genom Försvarmaktens och Förvarshögskolans interna föreskrifter.

(14) Utskottet anser att det är viktigt att kursinnehållet kan regleras, eftersom den snabba förändringen i säkerhetsomgivningen oundvikligen medför ett behov av regelbunden översyn av kursinnehållet. I och med ändringen är generalstabsofficerskursen också mer jämförbar med motsvarande utbildning i andra Natoländer. Finländska officerare kommer härefter att kunna avlägga generalstabsofficerskursen (General Staff Officer Course) på lika villkor även i ett annat Natomedlemsland. På samma sätt kan officerare från andra Natoländer avlägga generalstabsofficerskursen i Finland.

(15) Generalstabsofficersstudierna ska fortfarande vara den mest centrala kursen som ger officerarna behörighet för de högsta uppgifterna vid Försvarmakten och Gränsbevakningsväsendet. Målet är att generalstabsofficerarna som utexamineras årligen ska underlätta personalplaneringen i inhemska och internationella uppgifter, där man i regel tjänstgör i tre års uppgiftsrotation. Förhoppningen är att den nya utbildningsmodellen ska göra generalstabsofficerskursen mer attraktiv för sökande. Enligt utredning till utskottet verkar den nya modellen klart ha ökat intresset för utbildningen. Detta visas av att 90 personer anmälde sig till den förnyade urvalsprocessen, och 50 av dem blev antagna till kursen. För jämförelsens skull: 82 personer sökte till den pågående kursen och 80 personer blev antagna.

Tjänstgöringsförbindelse

(16) Bestämmelser om tjänstgöringsförbindelse finns i 29 § i lagförslaget. Den som har antagits för militärvetenskapliga studier och militäryrkesstudier, vilka krävs för en officerstjänst, samt den som innehar en tjänst vid Försvarmakten, Gränsbevakningsväsendet eller försvarsministeriet ska ge en skriftlig förbindelse om att han eller hon kommer att tjänstgöra i en mot utbildningen svarande tjänst vid försvarsministeriet, Försvarmakten eller Gränsbevakningsväsendet en viss minimitid. Tiden är högst fyra år efter avlagd magisterexamen i militärvetenskaper och doktorsexamen i militärvetenskaper, högst tre år efter avlagd kandidatexamen i militärvetenskaper, högst tre år efter avlagd generalstabsofficerskurs samt sammanlagt högst 14 år efter det att utbildningen inleddes som elev i utbildning för militär tjänst vid studier till flygare och navigatör. I fråga om generalstabsofficerskursen och doktorsexamen gäller förbindelsen endast sådana studier som bedrivs med fulla löneförmåner.

(17) Närmare bestämmelser om de förbindelsetider som motsvarar skäliga kostnader för utbildningen utfärdas genom förordning av försvarsministeriet. Förordningen (1126/2008) uppdaterades senast 2008. Enligt 1 § i förordningen är den förbindelsetid som motsvarar skäliga kostnader för utbildningen i fråga om generalstabsofficersexamen två år. Enligt utredning till utskottet medför den föreslagna lagändringen behov av att uppdatera förordningen. När en tvåårig examen förkortas till en kurs på ett år anser utskottet att förbindelsetiden på två år enligt 2008 års förordning är för lång. Försvarsministeriet får bedöma hur lång förbindelsetid som kan anses skälig. Utskottet anser i och för sig att det nuvarande systemet med förbindelsetider är motiverat. Studierna sker med fulla löneförmåner. Dessutom försvåras Försvarmaktens långsiktiga personalplanering avsevärt om det nuvarande systemet avvecklas. Utskottet påpekar att Försvarmakten på olika kur-

Betänkande FsUB 5/2024 rd

ser utbildar just det antal personer som Försvarsmakten behöver för skötseln av sina lagstadgade uppgifter.

Övrigt

(18) Den kompetens som krävs för examina, lärokurser och andra omfattande samlade kompetenser enligt lagen om en referensram för examina och övriga samlade kompetenser (93/2017) beskrivs i referensramen på ett enhetligt, begripligt och jämförbart sätt. Där fastställs också förhållandet mellan examina och övriga samlade kompetenser. Utifrån den kompetens som krävs placeras de på någon av de åtta kravnivåerna i referensramen för examina och övriga samlade kompetenser.

(19) Enligt utredning till utskottet medför den föreslagna lagändringen behov av ändringar i referensramen. Ändringarna gäller statsrådets förordning om en referensram för examina och övriga samlade kompetenser (120/2017), som utfärdats med stöd av lagen om en referensram. I bilagan till statsrådets förordning stryks generalstabsofficersexamen i sin nuvarande form och den nya generalstabsofficerskursen skrivs in där. En framställning om ändring av referensramen ska lämnas till Utbildningsstyrelsen, som lämnar utlåtande om framställningen och lämnar framställningen till undervisnings- och kulturministeriet för behandling. I samband med beredningen av ändringen i förordningen säkerställer undervisnings- och kulturministeriet att generalstabsofficerskursen är en sådan examen eller samlad kompetens som avses i lagen samt bedömer vilken kravnivå kursen ska ha och vilken kompetens som krävs.

Sammanfattning

(20) Utskottet konstaterar att det finns goda grunder för den föreslagna nya regleringen. Den nuvarande tvååriga generalstabsofficersutbildningen är onödigt lång och internationellt sett inte så jämförbar. Till exempel i Norge, Storbritannien och Förenta staterna är magisterexamen jämförbar med den finländska generalstabsofficerskursen. Modellen har ansetts problematisk också på grund av att det finns för få sökande till kursen i förhållande till behovet. En ettårig kurs kan bidra till att öka intresset för kursen, och den nya utbildningsmodellen möjliggör också en snabbare utbildningscykel för officerare. Detta perspektiv är enligt utskottet mycket viktigt när man beaktar behovet av att öka antalet officerare så snabbt som möjligt.

(21) Utskottet anser också att de föreslagna ändringarna förtydligar Försvarshögskolans militärvetenskapliga examensstruktur. Doktorsexamen i militärvetenskaper blir då den enda militärvetenskapliga påbyggnadsexamen. Den har stabil och erkänd status i universitetens examenssystem. Enligt förslaget är det således fortsättningsvis möjligt att avlägga en militärvetenskaplig högskoleexamen på tre nivåer och militärvetenskaplig fortbildning vid Försvarshögskolan.

(22) Att generalstabsofficersexamen blir en ettårig kurs är enligt utskottet en betydande förändring i dagens officersutbildningsstruktur. Utskottet ser det som viktigt att utbildningskvaliteten inte blir lidande till följd av att utbildningstiden förkortas. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att följa upp genomförandet av reformen och bedöma resultaten av den nya modellen. Försvarsministeriet bör före utgången av 2026 lämna riksdagen en utredning om hur målen för examensreformen har nåtts (utskottets förslag till uttalande). Utskottet anser det också viktigt att försvars-

Betänkande FsUB 5/2024 rd

förvaltningen för en dialog med Officersförbundet vid inkörningen av den nya kursmodellen också för att säkerställa att det finns intresserade sökande till den nya kursen.

(23) Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön och Finlands Natomedlemskap har medfört betydande tilläggsbehov i Försvarsmaktens personalstruktur. De nya uppgifterna kräver inte bara tilläggsresurser utan också en revidering av lagstiftningen. Utskottet konstaterar att Försvarsmaktens nya personalstrategi har publicerats i början av 2024. I strategin beskrivs hur man ska reagera på utmaningarna i omvärlden. Utskottet betonar att tillräcklig personal inom Försvarsmakten och arbetsmotivation är ytterst viktiga frågor för att vårt försvarssystem ska fungera. Utvecklingen av personalsystemet bör målmedvetet fortsätta, särskilt med beaktande av förpliktelserna i anslutning till Natomedlemskapet. Utskottet anser det vara viktigt att också reservister allt oftare används på frivillig basis i olika Natouppdrag.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 96/2024 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet före utgången av 2026 lämnar en utredning om hur reformen av generalstabsofficersutbildningen fungerar.

Helsingfors 12.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mikko Savola cent
medlem Otto Andersson sv
medlem Miko Bergbom saf
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Tomi Immonen saf
medlem Mika Kari sd
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Jani Kokko sd
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Tuula Väättäinen sd.

Betänkande FsUB 5/2024 rd

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.