

FÖRSVARsutskottets utlåtande 13/2014 rd

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om militär kris-
hantering, lagen om försvarsmakten och lag om
ändring av rubriken för lagen om sättande i
kraft av de bestämmelser som hör till området
för lagstiftningen i samarbetsprotokollet mel-
lan Förenta nationerna och Finland om upplå-
tande av resurser till Förenta nationernas ope-
ration i Libanon (UNIFIL)**

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 re-
geringens proposition med förslag till lag om
ändring av lagen om militär kris-
hantering, lagen om försvarsmakten och lag om ändring av rubri-
ken för lagen om sättande i kraft av de bestäm-
melser som hör till området för lagstiftningen i
samarbetsprotokollet mellan Förenta nationerna
och Finland om upplåtande av resurser till För-
enta nationernas operation i Libanon (UNIFIL)
(RP 297/2014 rd) till utrikesutskottet för bered-
ning och bestämde samtidigt att försvarsutskot-
tet ska lämna utlåtande om ärendet till utrikes-
utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- enhetschef Helena Partanen, äldre regerings-
sekreterare Anna Korhola och föredragande
Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Häikiö, inrikes-
ministeriet
- avdelningsstabsofficer, överstelöjtnant Kari
Kaakinen och militärjurist Mika Lundelin,
Huvudstaben
- ordförande Jari Rantala, Upseeriliitto ry
- ordförande Sakari Vuorenmaa, Befälsförbun-
det rf
- huvudförtroendeman Mika Oranen, Underof-
ficersförbundet rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet konstaterar att lagen om militär kris-
hantering (211/2006) har visat sig fungera under
de senaste åtta åren. Beslut om deltagande i eller
utträde ur militär kris-
hantering fattas av republi-

kens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett förslag till avgörande läggs fram ska statsrådet höra riksdagen utrikesutskott.

Om förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, ska statsrådet höra riksdagen innan förslaget till avgörande läggs fram. Om förslaget till avgörande gäller förordnande av högst tio personer till ett militärt krishanteringsuppdrag, ska statsrådet innan förslaget till avgörande läggs fram ge riksdagens utrikesutskott en utredning i saken.

Regeringen föreslår i propositionen att lagen om militär krishantering ska ändras så att lagen i fortsättningen kan tillämpas också på utsändandet av militärpersoner på militära uppdrag i annan internationell krishantering. Vidare ska beslutsförfarandet gällande finskt deltagande i militär krishantering enligt förslaget lättas upp så att försvarsministeriet — efter att ha hört utrikesministeriet — fattar beslut om att sända ut enskilda militärpersoner på militära krishanteringsuppdrag och på militära uppdrag i annan militär krishantering.

De föreslagna ändringarna medför ett behov av att också precisera andra bestämmelser i lagen om militär krishantering samt lagen om försvarsmakten. Dessutom föreslås det att lagen om militär krishantering kompletteras med en bestämmelse som möjliggör en smidig nationell behandling av de samarbetsprotokoll som gäller deltagande i Förenta nationernas militära krishanteringsinsatser och sättande i kraft av dem genom förordning av statsrådet.

Utskottet anser att alla de föreslagna bestämmelserna är behövliga, men med vissa närmare motiverade anmärkningar. Även om det är fråga om lagändringar som i sig är små, vill utskottet framhålla att de har en mera omfattande principiell betydelse. Att militärpersoner deltar i civila krishanteringsinsatser i militära uppdrag är nytt inom det finländska krishanteringsdeltagandet.

Problemen med de gällande bestämmelserna

Med stöd av den gällande lagen om militär krishantering är det för närvarande möjligt att sända ut militärpersoner endast på militära krishanteringsuppdrag. Lagen medger däremot inte att militärpersoner sänds ut på militära uppdrag inom den internationella krishanteringen i övrigt, exempelvis som förbindelseofficer eller militär rådgivare vid civila krishanteringsinsatser eller FN:s politiska insatser.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört är det tills vidare inte fråga om något stort antal med beaktande av det totala antalet krishanteringsuppdrag. Utskottet anser trots det att det är viktigt att det lagstiftningen inte lägger hinder i vägen för finländare att söka dessa uppdrag.

Den gällande lagstiftningen är problematisk också i fråga om de nya formerna av insatser där det krävs specialkompetens som förvärvats inom försvarsmakten. Ett exempel på sådana insatser är att specialavdelningen för skyddstjänst i sin CBRN-kapacitet (kapacitet för kemiska och biologiska hot, strålnings- och kärnhot) deltog i förstöringen av kemiska vapen i Syrien. Enligt utskottets bedömning kommer det att bli vanligare i framtiden med sådana insatser som avviker från den traditionella krishanteringen. Därför är det viktigt att regleringen av den militära krishanteringen är uppdaterad också i detta avseende. Vid en allmän granskning av deltagandet i olika insatser är ett centralt kriterium vilken effekt insatsen har i målområdet. En viktig grund för deltagande i militära krishanteringsinsatser är också den nytta det medför för utvecklandet av det nationella försvaret.

Beslut om deltagande och beredskap

Enligt 2 § 4 mom. i lagen om militär krishantering kan försvarsministeriet besluta om mindre ändringar i fråga om deltagandet. Det finns däremot inte någon bestämmelse som gör det möjligt att besluta om utsändandet av enskilda militärpersoner. Därför har det krävts att republikens president med riksdagens medverkan har fattat beslutet också när enskilda personer ska sändas ut på uppdrag. Enligt inkommen utredning har

det här beslutsförfarandet visat sig vara onödigt omständligt och tidskrävande.

Det föreslås nu nya bestämmelser enligt vilka försvarsministeriet efter att ha hört utrikesministeriet kan besluta om att sända ut militärpersoner på enskilda militära uppdrag i militär krishantering eller på militära uppdrag i annan internationell krishantering. Enligt propositionsmotiven ska Finland kunna sända ut enskilda militärpersoner på till exempel stabs-, rådgivar-, utbildar- eller sakkunniguppdrag eller på uppdrag i militär krishantering eller annan internationell krishantering som till sin art eller varaktighet är begränsade.

Utskottet anser att ändringen är befogad, om bara den förenklade beslutsprocessen avgränsas så att den gäller uppdrag som till sin art eller varaktighet är begränsade på det sätt som avses i motiven. Utskottet vill också påminna om att det i vissa fall kan vara politiskt betydelsefullt att skicka ut en enskild finländsk militärperson.

Begreppet militärperson och befogenheterna att använda maktmedel

Begreppet militärperson har inte definierats i lagstiftningen. Generellt anses det att en militärperson hör till statens vapenmakt och är underställd dess ledningsförhållanden. Med ett militärt uppdrag avses i detta sammanhang ett uppdrag där operationens uppgiftsbeskrivning förutsätter att uppdraget sköts av en militärperson eller ett uppdrag som med beaktande av uppgiftsbeskrivningen lämpar sig bäst för en militärperson i tjänst eller som anställts i ett anställningsförhållande.

En militärpersons agerande grundar sig på de skyldigheter som ingår i uppgiftsbeskrivningen i varje enskilt fall och följer nationell lagstiftning. Enligt 28 § i lagen om militär krishantering omfattas personer som deltar i krishanteringstjänstgöring också av bestämmelserna om krigsmän i 45 kap. i strafflagen. De omfattas också av lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014) och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den till den del något annat inte bestäms i den aktu-

ella paragrafen. Militärpersoners användning av maktmedel är begränsade till tjänstgöringsuppdraget och ska stämma överens med grundprinciperna för internationell rätt och med de regler för användning av maktmedel som fastställts för insatsen.

När Finland sänder ut militärpersoner på militära uppdrag i civila krishanteringsinsatser blir det nödvändigt att särskilt bedöma och besluta huruvida vars och ens uppgifter i insatsen kräver att hen bär maktmedelsredskap eller har rätt att använda maktmedel.

Rätten för militärpersoner att bära maktmedelsredskap har inte reglerats särskilt. De som deltar i krishantering utrustas och utbildas på det sätt som uppdraget kräver. Också inom den militära krishanteringens finns det uppgifter där militärpersonerna inte bär maktmedelsredskap, såsom uppdrag som obeväpnade militärobserverare.

Den som utför tjänstgöring enligt lagen om militär krishantering är enligt 45 § i lagen om försvarsmakten skyldig att vid tjänstgöring använda försvarsmaktens militäruniform, om inte något annat bestäms på grund av tjänsteuppgiftens art eller av någon annan orsak.

Det är enligt utskottets uppfattning motiverat att sända ut militärpersoner på militära uppdrag i en civil krishanteringsinsats när uppdraget enligt styr- och planeringsdokumenten för insatsen definierar uppgiften som ett militärt uppdrag som kan skötas endast av en person som tjänstgör i militärtjänst eller i ett militärt uppdrag. Det är viktigt att kontakterna mellan de ministerier som är centrala när det gäller besluten om krishantering (UM, FSM, IM) är täta i snabbt föränderliga situationer då man beslutar sända ut militärpersoner i exempelvis civila krishanteringsinsatser.

De nya bestämmelsernas inverkan på anställningsvillkoren

Lagen om militär krishantering innehåller bestämmelser om krishanteringspersonalens ställning. Krishanteringspersonalen består av anställda vid försvarsmakten och av reservister. De

som är anställda vid försvarsmakten är tjänstlediga från sina ordinarie uppgifter under tiden för krishanteringstjänsteförhållandet. Reservisterna anställs i ett anställningsförhållande på viss tid. Tjänsteförhållandet mellan krishanteringspersonalen och staten är ett så kallat annat offentlig-rättsligt anställningsförhållande.

Enligt lagen kan den finländska krishanteringsorganisationen omfatta krishanteringsstyrkor, avdelade enheter och enskilda personer. Krishanteringsorganisationen hör till försvarsmakten och är underställd huvudstaben.

Med avseende på anställningsvillkoren utgår lagförslaget från att en militärperson som deltar i civil krishantering är anställd i krishanteringstjänsteförhållande och villkoren bestäms på samma sätt som i fråga om militär krishantering. I bägge fallen är villkoren alltså desamma som de som anges i fråga om behörighets- och anställningsvillkoren för den militära krishanteringspersonalen i försvarsministeriets förordning.

Utskottet påminner om att förordningen enligt krishanteringspersonalens förhandlings- och deltagandesystem förutsätter förhandlingar om villkoren med personalorganisationerna. Anställningsvillkoren för den civila krishanteringspersonalen bestäms i lagen om civilpersoners deltagande i krishantering, statstjänstemannalagen och inrikesministeriets förordning om anställningsvillkoren för civilpersonal som deltar i krishantering. Det är viktigt att anställningsvillkoren för de finländska militärpersoner och civilpersoner som deltar i samma operation så vitt möjligt är jämförbara.

Utifrån inkommen utredning anser utskottet att krishanteringspersonalens förhandlings- och deltagandesystem är ett fungerande verktyg för försvarsförvaltningen och personalorganisationerna när det gäller att diskutera och avgöra praktiska frågor i anslutning till anställningsvillkoren. Syftet med samarbetsgruppen är att ge försvarsmaktens personalorganisationer reella möjligheter att påverka vid beredningen och genomförandet av krishanteringspersonalens anställningsförhållanden och anställningsvillkor.

En svaghet i systemet är att processen är långsam och stel i situationer som kräver snabba åtgärder och beslut. Hittills har anställningsvillkoren varit kända före deltagandet i en insats. I framtiden kommer det inte nödvändigtvis att vara så, om det uppstår ett behov av att sända ut en enskild officerare i en ny insats enligt en snabb tidtabell. Utskottet påpekar att oklarheter om anställningsvillkoren bromsar rekryteringsprocessen och gör det svårare att finna de mest kompetenta sakkunniga för krishanteringssuppdragen.

Utskottet förutsätter att försvarsförvaltningen fortsätter att utveckla förhandlingssystemet tillsammans med personalorganisationerna för att anställningsfrågorna (lön, dagtraktamenten, försäkringsskydd mm.) ska kunna redas ut före deltagandet i en insats.

Ställningstagande

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 23 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Timo Heinonen /saml
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Pentti Oinonen /saf
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent
Ismo Soukola /saf
Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Försvarsutskottet konstaterar att "lagen om militär krishantering (211/2006) har visat sig fungera under de senaste åtta åren. Ett beslut om deltagande i eller utträde ur militär krishantering fattas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett förslag till avgörande läggs fram ska statsrådet höra riksdagen utrikesutskott." Om det är fråga om ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, ska statsrådet höra riksdagen innan förslaget till avgörande läggs fram. Enligt gällande lag ska de centrala beslutsinstanserna inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken bedriva ett nära samarbete med varandra innan ett beslut om deltagande i militär krishantering fattas.

Det föreslås nu nya bestämmelser enligt vilka försvarsministeriet efter att ha hört utrikesministeriet på egen hand kan besluta om att sända ut militärpersoner på enskilda militära uppdrag i militär krishantering eller på militära uppdrag i annan internationell krishantering. Enligt förslaget lämnas såväl republikens president som riksdagen utanför beslutsfattande och beredning. De sakkunniga som utskottet har hört har inte förmått ange tillräckliga skäl för att lätta upp beslutsprocessen på det sätt som föreslås. I sitt utlåtande påpekar utskottet också, helt berättigat, att "det i vissa fall kan vara politiskt betydelse-

fullt att skicka ut en enskild finländsk militärperson". Denna bedömning accentueras när vi vet att deltagandet redan nu och allt oftare i fortsättningen sker genom att enskilda militärpersoner sänds ut på stabs-, rådgivar-, utbildar- eller sakkunniguppdrag.

Vänstergruppen anser att det vare sig av motiveringen till lagförslaget eller av utskottsbehandlingen framgår tillräckliga skäl till den nya till försvarsministeriet koncentrerade regleringen om deltagandet i och beredskapen för militär krishantering. Vänstergruppen motsätter sig ändringsförslaget på denna punkt.

Utskottet påpekar kritiskt att "även om det är fråga om lagändringar som i sig är små, vill utskottet framhålla att de har en mera omfattande principiell betydelse. Att militärpersoner deltar i civila krishanteringsinsatser i militära uppdrag är nytt inom det finländska krishanteringsdeltagandet." Vänstergruppen anser att man genom lagändringen fördunklar den principiella skillnaden mellan militär och civil krishantering, och ställer sig därför inte bakom regeringens proposition.

Förslag

Jag föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 23 januari 2015

Jyrki Yrttiaho /vg