

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om civilpersonals deltagande i krishantering och om ändring av 76 § i inkomstskattelagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2004 en proposition med förslag till lagar om civilpersonals deltagande i krishantering och om ändring av 76 § i inkomstskattelagen (RP 206/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att utrikesutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

- konsultativ tjänsteman Erkki Platan, inrikesministeriet
- enhetschef Anu Laamanen Ryter, utrikesministeriet
- regeringsråd Pasi Lankinen, försvarsministeriet
- jurist Maija Lahti, Finlands Röda Kors
- generalsekreterare Anne Palm, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto (KATU)
- rättstandläkare Helena Ranta.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om civilpersonals deltagande i internationell krishantering. Genom lagen föreskrivs om myndigheternas befogenheter när Finland deltar i krishantering genom att skicka ut civilpersonal i krishanteringsuppdrag, om den nationella beredskap som deltagandet förutsätter samt om rättigheterna och skyldigheterna för civilpersonal som deltar i krishantering utomlands.

Utrikesministeriet ska behandla ärenden som gäller civilpersonals deltagande i krishantering. Inrikesministeriet ska behandla ärenden som gäller den nationella beredskap som deltagandet i krishantering förutsätter. Dessutom ska inrikesministeriet besluta om bistånd inom området

för räddningsväsendet med stöd av räddningslagen.

Den nationella beredskap som deltagandet förutsätter består i rekrytering, utbildning och utrustning av den personal som skickas utomlands samt anställningsfrågor. I uppgiften att upprätthålla och utveckla den nationella beredskapen ingår dessutom att samordna förberedelserna av ovan nämnda ärenden inom olika förvaltningsområden och samarbete med medborgarorganisationer.

Civilpersonal som skickas ut i krishanteringsuppdrag ska stå i annat offentligt anställningsförhållande till staten som arbetsgivare, på samma sätt som den fredsbevarande personal

som tjänstgör med stöd av lagen om fredsbevarande verksamhet. Personalens rättigheter och skyldigheter bestäms i enlighet med statstjänstemannalagen till den del inget annat bestäms i den föreslagna lagen.

I propositionen föreslås också att ett tillägg görs till inkomstskattelagen som förutsätts av lönestrukturen för civilpersonal som skickas ut i krishanteringsuppdrag.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den civila krishantering har fått större betydelse i takt med att konflikterna har blivit allt mera varierade och följeffekterna för den civila befolkningen har ökat. Enligt propositionen är det mycket svårt att förutspå i vilken riktning den civila krishantering kommer att utvecklas. Därför har regeringen inte heller ansett det värt att definiera vad som menas med civil krishantering. Däremot har den försökt ange målen för verksamheten, men utan att ändå kunna ange någon klar grund. Syftet med civil krishantering är — förutom att lindra skadorna efter katastrofer och naturkatastrofer — att förebygga konflikter och reparera skadorna efter dem och åtgärder för att återställa normala samhällsfunktioner. Utskottet framhåller utifrån erhållen utredning att civil krishantering oftare avser ett brett spektrum av åtgärder för att förebygga konflikter och reparera deras konsekvenser. Civil krishantering avser att bistå krisområden i att utvecklas mot demokrati, främja och respektera rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna, en god förvaltning och ett fungerande civilt samhälle.

Utskottet omfattar regeringens syn att den civila krishantering hänger nära samman med krishantering, men att det finns en tydlig skillnad mot t.ex. militär krishantering eller CIMIC-verksamhet. Militär krishantering och fredsbevarande verksamhet kan inbegripa sådant bruk av maktmedel som är helt främmande för civil krishantering. Som regeringen framhåller är bruket av maktmedel i polisuppdrag inom ramen för

civil krishantering inte av samma art som bruket av maktmedel i militär krishantering och fredsbevarande verksamhet. Civila krishanteringsoperationer kan t.ex. inte involvera bruk av maktmedel för att säkra ett uppdrag eller tvinga parterna i en konflikt genom hot med maktmedel. Genom samarbete mellan militära styrkor och civila (Civil Military Cooperation, CIMIC) försöker man samordna de gemensamma målen för militär krishantering och civil krishantering och uppnå dem effektivare. Oavsett gemensamma mål och likheter tjänar CIMIC ändå i första hand militära syften och i och med att det handlar om en militär organisation leds den enligt operativa ledningsförhållanden.

Utskottet anser att regeringen redogör för olika funktioner i onödigt stor omfattning — som humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete, fredsbevarande — med hänsyn till propositionens de facto mycket begränsade innehåll och det faktum att lagen uttryckligen utesluter sådana funktioner.

Utveckling av den civila krishantering

Utskottet har behandlat frågan om utveckling av den civila krishantering i flera olika sammanhang, senast i sitt utlåtande om Finlands säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (UtUU 4/2004 rd). Det understryker att civil krishantering primärt bör komma i fråga när det gäller att förebygga och hantera konflikter. Enligt utskottets mening är det viktigt att Finland fortsatt arbetar aktivt både nationellt och för att genomföra och utveckla EU:s civila krishantering.

Utskottet poängterar att den civila krishantering är ett viktigt led i EU:s yttre förbindelser

och ett allt viktigare redskap för att förstärka säkerheten också i ett globalt perspektiv. Europeiska unionen är ur vår synvinkel den viktigaste internationella aktören när det gäller att utveckla den civila krishantering, vilket har beaktats också i lagförslaget.

Utskottet tillstyrker ett närmare samarbete mellan FN och EU inom civil krishantering. Organisationernas krishanteringssamarbete kräver praktiska samarbetsprojekt för att ge verkliga resultat. Också en rad andra internationella organisationer, som OSSE, Europarådet, Röda Korset och Röda halvmånen, har bred erfarenhet av civil krishantering. I detta sammanhang hänvisar utskottet t.ex. till OSSE:s insatser för valobservation och sina synpunkter på hur den kunde utvecklas (UtUB 19/2002 rd). Vidare understryker utskottet att frivilligorganisationerna spelar en central roll inte minst när det gäller att förstärka det civila samhället.

Enligt utredning förekommer det fortfarande en hel del överlappningar på internationell nivå i den civila krishantering. De är i sig inte nödvändigtvis till skada. Det viktigaste är att organisationerna kan komma överens om en arbetsfördelning och verksamhetsprinciper. Det är också nödvändigt med en samordning med samtidiga militära operationer.

De som deltar i civila krishanteringsoperationer utsätts allt oftare för våld och därför understryker utskottet att större uppmärksamhet bör fästas vid att skydda de anställda.

Finlands resurser och beredskap för civil krishantering

Propositionen avser att skapa större klarhet i olika ministeriers befogenhet och beslutsprocesser. Meningen är inte att rucka på den nuvarande befogenhetsfördelningen mellan utrikesministeriet och inrikesministeriet. Det är utrikesministeriet som fortsatt fattar beslut om Finlands deltagande i civila krishanteringsoperationer som kräver utrikes- och säkerhetspolitisk prövning. Utrikesministeriet beslutar om Finlands deltagande i internationell krishantering enligt beslutsproceduren i utrikes- och säkerhetspolitis-

ka frågor. Enligt propositionen ska inrikesministeriet fortsatt behandla frågor som har med utsändande av civil personal i krishanteringsuppdrag att göra, när det handlar om bistånd genom räddningsväsendet på det sätt som avses i räddningslagen, och när någon utrikes- och säkerhetspolitisk prövning inte är involverad. Utskottet anser att befogenheten att fatta beslut om deltagande bör bibehållas oförändrad. Propositionen avser att förstärka inrikesministeriets status som ansvarig myndighet för den nationella beredskapen för civil krishantering och ge det en tydligare roll i utbildningen, registreringen och rekryteringen av experter.

Det är viktigt att Finlands medverkan i internationell krishantering utvecklas på ett samordnat sätt med utrikes- och säkerhetspolitisk insikt. Civil krishantering genomförs huvudsakligen genom internationella organisationer och är därmed förknippad med betydande organisationspolitiska frågor som faller inom utrikesministeriets behörighet. Utifrån utredning understryker utskottet att den föreliggande lagstiftningen inte får leda till att Finlands möjligheter att delta i den förändrade internationella krishantering försvagas av orsaker som inte har kunnat förutses när lagen stiftades. I detta sammanhang påpekar utskottet att t.ex. solidaritetsklausulen i Europeiska unionens konstitutionella fördrag och eventuella följdändringar inte har behandlats i propositionen.

Utskottet framhåller att man måste fästa större avseende vid utbildningen för civil krishantering och samarbetet mellan olika organisationer. Det behövs bättre beredskap och dessutom nya metoder och former för civil krishantering. Det är bra att EU vill utveckla sin snabbinsatsförmåga i civil krishantering, som går ut på att både personella och ekonomiska resurser smidigt och snabbt ska kunna sättas in där de behövs.

Genom bättre nationell koordinering kan Finlands åtgärder samordnas bättre och ges större tyngd, anser utskottet. Vid utfrågningen av sakkunniga har det framkastats att man kunde uppätta en nationell delegation för civil krishantering för att främja samarbetet också med frivil-

ligorganisationer. Förslaget är värt att studera närmare.

Utskottet hänvisar till en utredning av statens, frivilligorganisationernas och forskningsinstitutens gemensamma centra för utveckling av civil krishantering bl.a. i Schweiz och Sverige. Det hänvisar till ett förslag (UtUU 4/2004 rd) om att regeringen bör låta utreda om det behövs och är möjligt att inrätta ett liknande center för civil krishantering och konfliktförebyggande i Finland. Det hänvisar ytterligare till ett tidigare förslag (UtUB 17/2003 rd) om att utreda möjligheterna för civiltjänstgörare att delta i civil krishantering.

Utskottet noterade i sitt utlåtande (UtUU 3/2004 rd) om budgetpropositionen för 2005 att utbildningen för civil krishantering bör granskas utifrån de långsiktiga behoven och stödja Finlands beredskap att delta i civila krishanteringsoperationer. Det understryker att experter genom utbildning och träning kan ges betydligt bättre beredskap att delta i internationella krishanteringsoperationer. Utbildning bör ordnas regelmässigt för alla som deltar i civil krishantering och den bör omfatta för alla gemensamma träningsavsnitt inom vissa viktiga områden, som mänskliga rättigheter, humanitär rätt, kulturell kompetens och säkerhetsfrågor. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen och poängterar att

utvecklingsplanerna bör ge mera rum för utveckling av rättsstaten, däribland mänskliga rättigheter. Finlands resurser för civil krishantering (totalt 386 personer 2004) omfattar bara sex experter på mänskliga rättigheter och inte en enda expert t.ex. på hur man förbättrar kvinnors villkor (gender) trots att statistiken visar att den stora majoriteten av civila offer i konflikter består av just kvinnor och flickor.

Utom att utbildningen förbättras bör också anställningsvillkoren göras konkurrenskraftiga, menar utskottet. På denna punkt är propositionen helt nödvändig.

Utskottet har systematiskt understrukt (UtUU 6/2001 rd, UtUB 27/2002 rd, UtUB 17/2003 rd) att anslag för civil krishantering bör anvisas till statsbudgeten på samma sätt som för militär krishantering. Det hänvisar också till sitt utlåtande (UtUU 3/2004 rd) om budgetpropositionen för 2005 och inskräpper att det behövs större resurser både för att förstärka den nationella beredskapen och förvaltningen och för att delta i operationer.

Utlåtande

Utrikesutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 2 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Aulis Ranta-Muotio /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Eva Biaudet /sv
Antero Kekkonen /sd
Katri Komi /cent
Eero Lankia /cent

Kalevi Olin /sd
Aila Paloniemi /cent
Maija Perho /saml
Suvi-Anne Siimes /vänt
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowitz /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänt.

Sekreterare var

utskottsrad Raili Lahnalampi.