

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 26/2004 rd

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

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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har utrikesutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (UtUU 5/2004 rd) ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Keijo Siiskonen, inrikesministeriet
- enhetschef Anu Laamanen Ryter, utrikesministeriet
- regeringsråd Pasi Lankinen, försvarsministeriet

- medicinalråd Jouko Söder, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Raila Kangasperko, arbetsministeriet
- ombudsman Jyrki Hollmén, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- generalsekreterare Anne Palm, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU
- jurist Maija Lahti, Finlands Röda Kors
- jurist Heikki Sipiläinen, Statens samorganisation som representant för Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- justitieministeriet
- finansministeriet
- dataombudsmannen
- Kyrkans avtalsdelegation
- Kyrkans utlandshjälp
- Kommunala arbetsmarknadsverket
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny lag om civilpersonals deltagande i internationell krishantering. Lagen föreskriver om myndigheternas befogenheter när Finland deltar i krishantering genom att skicka ut civilpersonal i krishanteringsuppgifter, om den nationella beredskap som deltagan-

det förutsätter samt om rättigheter och skyldigheter för civilpersonal som deltar i krishantering utomlands.

Utrikesministeriet behandlar ärenden som gäller civilpersonals deltagande i krishantering. Inrikesministeriet behandlar ärenden som gäller

den nationella beredskap som deltagandet i kris-
hantering förutsätter. Dessutom beslutar inrikes-
ministeriet om bistånd som hör till området för
räddningsväsendet med stöd av räddningslagen.

Den nationella beredskap som deltagandet
förutsätter består i rekrytering, utbildning och
utrustning av den personal som skickas utom-
lands samt anställningsfrågor. I upprätthållande
och utvecklande av den nationella beredskapen
ingår dessutom att samordna förberedelserna
inom olika förvaltningsområden och samarbete
med fristående organisationer.

Civilpersonal som skickas ut i krishanterings-
uppgifter står i annat offentligt anställ-

ningsförhållande till staten som arbetsgivare, på
samma sätt som den fredsbevarande personal
som tjänstgör med stöd av lagen om fredsbeva-
rande verksamhet. Personalens rättigheter och
skyldigheter bestäms i enlighet med statstjänste-
mannalagen till den del inget annat bestäms i den
föreslagna lagen.

Inkomstskattelagen kompletteras med ett till-
lägg som krävs på grund av lönestrukturen för
civilpersonal som skickas ut i krishanterings-
uppgifter.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari
2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Propositionen föreskriver om fördelningen av
ansvarsområden och uppgifter mellan utrikesmi-
nisteriet och inrikesministeriet när det gäller
Finlands deltagande i civil krishantering, de an-
knytande förberedelserna här hemma och rättig-
heter och skyldigheter inom ramen för anställ-
ningsvillkoren för civilpersonal som deltar i
krishantering utomlands.

I propositionen påpekas det att civil krishan-
tering är ett omfattande och mångfacetterat be-
grepp. Det är enligt motiven till propositionen
inte lämpligt att ta in en uttömmande definition i
lagen. Enligt utskottet är detta ett godtagbart
synsätt med hänsyn till att ett av de främsta må-
len med lagen är att förtydliga beslutsprocessen
när experter ska sändas ut till krisområden samt
att lägga fast anställningsvillkoren för personer
som deltar i civil krishantering. Samtidigt påpe-
kar utskottet att civil krishantering genom må-
len med lagen tillförs ett begreppsmässigt inne-
håll explicit i den aktuella lagen.

I grunden handlar civil krishantering om kri-
ser i samband med konflikter som brutit ut eller
hotar att bryta ut. Civil krishantering avser ofta-
re ett brett spektrum av åtgärder för att förebyg-
ga konflikter och reparera deras konsekvenser,

påpekar utrikesutskottet med hänvisning till er-
hållen utredning. Civil krishantering avser att bi-
stå krisområden i deras utveckling mot demokrati,
främja och respektera rättsstatsprincipen och
de mänskliga rättigheterna, en god förvaltning
och ett fungerande civilt samhälle. Förvaltnings-
utskottet håller med utrikesutskottet om beskriv-
ningen av civil krishantering.

I likhet med utrikesutskottet framhåller för-
valtningsutskottet att den civila krishantering
har fått större betydelse i takt med att konflikterna
har blivit allt mer varierande och följd effekterna
för den civila befolkningen har ökat. Genom
experthjälp och andra metoder främjar den civila
krishantering en fredlig utveckling i krishärdar.
Från fall till fall kan den civila krishantering
bestå av observatörsuppdrag, utbildning och
rådgivning inom polisområdet, rättsförvaltningen
och räddningstjänsten samt av uppdrag inom
förvaltning, infrastruktur och basala samhällstjänster.

Förvaltningsutskottet omfattar utrikesutskot-
tets syn att den civila krishantering hänger
nära samman med krishantering, men att det
finns en tydlig skillnad mot t.ex. militär krishan-
tering eller CIMIC-verksamhet. För en närmare
analys av frågan hänvisar utskottet till utlåtan-
det från utrikesutskottet.

I propositionen går regeringen närmare in på bl.a. humanitär hjälp, utvecklingssamarbete och fredsbevarande verksamhet. Informationen är nyttig trots att propositionen har ett mycket begränsat innehåll, anser förvaltningsutskottet.

Ansvarsområden

Hädanefter ska utrikesministeriet behandla frågor som gäller civil personals deltagande i krishantering. Beslutsprocessen när civil personal sänds ut för krishanteringsuppdrag ingår i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Utrikesministeriet beslutar om Finlands deltagande i civila krishanteringsoperationer, vilka uppgifter civil personal sänds ut för och hur många personer som deltar. Kostnaderna för att civil personal deltar i krishantering kommer fortfarande att finansieras genom ett anslag för utrikesministeriet i statsbudgeten.

Inrikesministeriet behandlar ärenden som gäller den nationella beredskapen när civil personal deltar i krishanteringsuppdrag. Dessutom behandlar inrikesministeriet ärenden som gäller bistånd genom räddningsväsendet enligt 49 § i räddningslagen (468/2003). Hittills har inrikesministeriet haft i uppdrag att samordna den nationella beredskapen inför civila krishanteringsoperationer men blir nu ansvarigt för underhåll och utveckling.

Nationell beredskap

I den nationella beredskapen ingår beredskap att rekrytera civil personal som kan skickas utomlands för krishantering, materiell och logistisk beredskap och krishanteringsutbildning för civil personal. I den nationella beredskapen ingår också att samordna elementen ovan mellan förvaltningsområdena och att samarbeta med fristående organisationer för att upprätthålla och utveckla beståndsdelarna i den nationella beredskapen.

Det gäller att bygga upp ett effektivt rekryterings- och utbildningssystem för att vi också ska kunna planera för och säkerställa personaltillgången för uppdrag inom landet, framhåller utskottet. Samtidigt välkomnar utskottet möjligheten för Räddningsinstitutet att satsa på utbild-

ning och forskning i anknytning till civil krishantering. Den lagstadgade samarbetskyldigheten inbegriper också satsningar på utbildning och forskning i samråd med fristående organisationer.

Rättigheter och skyldigheter inom ramen för anställningsvillkoren

Enligt propositionen ska civil personal som deltar i krishantering stå i så kallat annat offentlig-rättsligt anställningsförhållande. Deras rättsliga status avviker från ett statligt tjänsteförhållande på den punkten att anställningen är tidsbegränsad på grund av uppdragets karaktär.

En annan skillnad gentemot statliga tjänstemäns rättsliga status är att anställningsvillkoren enligt lagförslaget inte kan läggas fast genom tjänstekollektivavtal. Med hänsyn till de civila krishanteringsuppdragens karaktär är detta en möjlig lösning, också med hänsyn till att mycket divergerande expertgrupper kan vara involverade i arbetet, framhåller förvaltningsutskottet. Här bör också noteras att personalen tjänstgör för den som genomför krishanteringsoperationen. Det är alltså den som genomför operationen som ska ordna arbetsförhållandena utifrån den givna situationen.

Det ligger i den statliga arbetsgivarens intresse att se till att anställningsvillkoren är konkurrenskraftiga för att kvalificerad och kunnig personal ska kunna rekryteras till uppdragen, understryker utskottet.

I detta sammanhang vill utskottet påpeka att möjligheten att införa tjänstekollektivavtal, ändra anställningen till ett statligt tjänsteförhållande, tillämpa speciallagstiftning om tjänsteförhållanden på anställningar inom ramen för civil krishantering och andra anställningsvillkoren i relation till anställningsvillkoren för statliga tjänstemän i förekommande fall kan övervägas.

Expertregister

Rekryteringen till civila krishanteringsuppdrag ska fortfarande bygga på frivillighet. Regeringen föreslår ett expertregister som ska underlätta rekryteringen. Registret motiveras dels med den statliga arbetsgivarens intressen, dels med pre-

sumtiva sökandes intressen. Utskottet menar att en anmälan till registret kan vara ett behändigt sätt att anmäla sig för civila krishanteringsuppdrag. Men det är inte det enda sättet att anmäla sitt intresse.

Registret bygger på att den som vill anmäla sig för ett uppdrag själv skriver in de uppgifter i registret som är av betydelse för rekryteringen. Enligt propositionen är inrikesministeriet registeransvarig, men ansvarar inte för att uppgifterna är riktiga. Om det upptäcks fel i registret kan den registeransvariga kontakta personen och be honom eller henne kontrollera uppgifterna. Den registeransvariga kan också själv kontrollera uppgifterna med samtycke från den registrerade i den kunskapskälla som han eller hon uppger.

Avslutningsvis

Förvaltningsutskottet omfattar det som utrikesutskottet säger i sitt utlåtande om insatser för att utveckla den civila krishanteringen och om resurser och beredskap för civil krishantering.

Med hänvisning till propositionen och övrig information finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med synpunkterna ovan.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 9 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Rosa Meriläinen /gröna
Heli Paasio /sd
Tapani Tölle /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.