

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

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att det stiftas 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 krishanteringsupp-  
gifter, om den nationella beredskap som deltagandet förutsätter samt om rättigheterna och skyldigheterna för civilpersonal som deltar i krishantering utomlands.

Utrikesministeriet skall behandla ärenden som gäller civilpersonals deltagande i krishantering. Inrikesministeriet skall behandla ärenden som gäller den nationella beredskap som deltagandet i krishantering förutsätter. Dessutom skall inrikesministeriet besluta 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 utomlands samt skötsel av anställningsfrågor.

Till upprätthållande och utvecklande av den nationella beredskapen hör dessutom att samordna förberedelserna av ovan nämnda saker inom olika förvaltningsområden och samarbete med medborgarorganisationer.

Civilpersonal som skickas ut i krishanteringsupp-  
gifter skall 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 krishanteringsupp-  
gifter.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	4
1. Inledning.....	4
2. Nuläge .....	5
2.1. Lagstiftning och praxis.....	5
2.1.1. Krishantering .....	5
2.1.2. Beslut om deltagande.....	5
2.1.3. Nationell beredskap inom civil krishantering.....	6
2.1.4. De sakkunnigas rättsliga ställning.....	6
Tillämpning av lagstiftningen om social trygghet .....	7
Hälso- och sjukvård.....	8
Olycksfallsförsäkring och ersättning för rättegångskostnader.....	8
Lön och övriga villkor .....	8
2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet.....	10
2.2.1. Den internationella utvecklingen.....	10
Europeiska unionen.....	11
2.2.2. Finlands utfästelser.....	12
2.2.3. Lagstiftningen i utlandet .....	12
Österrike.....	13
Sverige .....	13
2.3. Bedömning av nuläget .....	14
2.3.1. Definitionen av civil krishantering.....	14
2.3.2. Beslut om deltagande.....	15
2.3.3. Nationell beredskap inom civil krishantering.....	15
2.3.4. De sakkunnigas rättsliga ställning.....	16
Lön .....	17
3. Målsättning och de viktigaste förslagen.....	18
3.1. Målsättning och medel .....	18
3.1.1. Begreppet civil krishantering .....	18
Internationella organisationer.....	19
Beredskap för undantagsförhållanden .....	19
Humanitärt bistånd.....	19
Fredsbevarande verksamhet .....	20
Utvecklingsamarbete .....	20
Statsbudgeten.....	21
Från definition till syften .....	21
3.1.2. Beslut om deltagande.....	21

3.1.3.	Nationell beredskap inom civil krishantering.....	22
3.1.4.	De sakkunnigas rättsliga ställning.....	22
	Utövning av offentlig makt.....	23
	Definition av uppgifter och skyldigheter.....	24
	Offentlighetsrättsligt anställningsförhållande.....	25
	Lönestruktur.....	26
	Tjänstledighet.....	27
	Militärpension.....	28
3.2.	De viktigaste förslagen.....	29
3.2.1.	Den civila krishanteringsverksamhetens mål.....	29
3.2.2.	Beslut om deltagande och ansvarsfördelning.....	30
3.2.3.	Nationell beredskap.....	30
3.2.4.	Rättslig ställning.....	31
	Lönestruktur.....	31
	Olycksfallsersättning, yrkessjukdom och ersättning för vissa kostnader.....	32
	Arbetstid, semester och arbetarskydd.....	32
	Tjänstledighet.....	33
	Militärpension.....	33
	Sakkunnigregister.....	33
4.	Propositionens ekonomiska konsekvenser.....	34
5.	Beredningen av propositionen.....	36
5.1.	Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	36
5.2.	Remissyttranden.....	36
<b>DETALJMOTIVERING.....</b>		<b>38</b>
1.	Lagförslag.....	38
1.1.	Lag om civilpersonals deltagande i krishantering.....	38
1 kap.	Allmänna bestämmelser.....	38
2 kap.	Rättigheter och skyldigheter för den som står i anställningsförhållande.....	41
3 kap.	Sakkunnigregister.....	47
4 kap.	Särskilda bestämmelser och ikraftträdande.....	49
1.2.	Inkomstskattelag.....	50
2.	Närmare bestämmelser och föreskrifter.....	50
3.	Ikraftträdande.....	50
4.	Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	51
<b>LAGFÖRSLAGEN.....</b>		<b>52</b>
	Lag.....	52
	om civilpersonals deltagande i krishantering.....	52
	om ändring av 76 § i inkomstskattelagen.....	56

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Inledning

Finland har sedan början av 1990-talet deltagit i civila krishanteringsoperationer som föranstaltats av bl.a. Förenta nationerna (FN), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Europarådet (ER) och Europeiska unionen (EU) genom att låta sakkunniga från bl.a. polis- och räddningsväsendet samt justitie- och civilförvaltningen tjänstgöra hos nämnda organisationer.

Finländska polismän har sedan 1994 arbetat i polisuppgifter inom internationell civil krishantering. Då deltog de första poliserna i FN:s operation i Moçambique. Från och med samma år har finländare arbetat i motsvarande uppgifter inom ramen för internationella organisationers operationer och EU:s polisoperation i f.d. Jugoslavien och på Balkan. Fram till utgången av 2003 hade nästan 200 finländska polismän arbetat i polisuppgifter inom internationell civil krishantering.

Sedan 1994 har i Finland ordnats 14 grundkurser som ger träning för polisuppgifter inom internationell civil krishantering. I kurserna har deltagit sammanlagt 291 finländska polismän samt 65 polismän från de baltiska länderna och Polen samt fem företrädare för gränsbevakningsväsendet. Kurserna varar två veckor och utbildningsspråket är engelska.

För dem som återvänt hem från polisuppgifter inom civil krishantering ordnas kurser på en vecka där man behandlar ändringar som inträffat samt som är aktuella inom polisverksamheten och lagstiftningen. I kursprogrammet ingår också respons- och rapporteringsmöjligheter.

Finland har deltagit i internationell räddningsverksamhet som ordnas av FN sedan 1991, av Atlantpakten (North Atlantic Treaty Organisation, Nato) sedan 1996 och av EU sedan 2001. Finländska sakkunniga i räddningsbranschen har 16 gånger deltagit som medlemmar i FN:s utvärderings- och koordineringsgrupp (United Nations Assessment and Coordination Team, UNDAC) med att

bedöma skador och samordna katastrofhjälp på olika håll i världen, bl.a. Afghanistan och Ruanda. Finland har för närvarande sju aktiva medlemmar i FN:s utvärderings- och koordineringsgrupp.

Finlands internationella räddningskommando (Finn Rescue Force, FRF) bildades 1993. FRF kan ge person- och materialbistånd vid plötsliga naturkatastrofer, tekniska olyckor och miljöolyckor. FRF kan också bistå civilbefolkningen i samband med väpnade konflikter. FRF har deltagit i internationella räddningsoperationer 12 gånger. I FRF:s personregister finns för närvarande 280 personer.

Räddningsväsendet har genom ett intentionsprotokoll sedan 2003 deltagit tillsammans med de nordiska länderna, Storbritannien och Nederländerna i ett internationellt humanitärt partnerskap (International Humanitarian Partnership, IHP). Dess syfte är att erbjuda de olika FN-organen kommunikations-, kontors-, underhålls- och transporttjänster samt andra tjänstepaket som är skräddarsydda för olika situationer. Finland har deltagit i verksamheten två gånger genom att sätta FN:s lokaler i Irak och Sudan i skick för den operativa verksamheten.

De senaste åren har Räddningsinstitutet varje år ordnat 4-5 kurser i anslutning till internationell räddningsverksamhet som en del av FRF:s, FN:s, Natos och EU:s utbildningsprogram. En del av FN:s och Natos kurser är inriktade på samarbete mellan civila och militärer i krissituationer.

Sakkunniga inom justitieförvaltningen som skickats ut från Finland har sedan slutet av 1990-talet deltagit aktivt i den internationella civila krishanteringen. Finländska domare och åklagare samt sakkunniga inom fängvården har deltagit i FN:s civila krishanteringsoperationer i bl.a. Kosovo, Bosnien-Hercegovina, Afghanistan och Östtimor. Finländare har deltagit i OSSE:s civila krishanteringsverksamhet i västra Balkan, Kaukasus och Centralasien.

När det gäller att stärka rättsstaten utveck-

lade Finland som första stat inom EU nationell beredskap att utveckla rättsväsendet i krisområden. Under 2001 och 2002 utbildade justitieministeriet tillsammans med utrikesministeriet ca 60 sakkunniga inom justitieförvaltningen. I den utbildning som Finland ordnar koncentrerade man sig på att utveckla beredskap att agera i en internationell miljö och gavs introduktion i de internationella människorättsnormerna och rättspraxisen i människorättsfrågor samt i säkerhetsfrågor. Utbildningen fortsatte år 2004. Dessutom har Finland 2003 och 2004 ordnat en utbildningsmodul gällande justitieförvaltning (Rule of Law) som hör till EU:s utbildningsprogram i samarbete med Åbo Akademi.

Finland har de senaste åren fortlöpande haft nästan 100 finländska sakkunniga placerade utomlands i över 20 civila krishanteringsoperationer. I slutet av 2003 arbetade 87 sakkunniga utomlands, av vilka 37 i polisuppgifter, 11 i sakkunniguppgifter inom justitieförvaltningen och 39 som sakkunniga i olika observatörsuppgifter. Eftersom EU hela tiden utvecklar sin krishanteringsberedskap är det sannolikt att antalet finländska sakkunniga i civila krishanteringsoperationer ökar ytterligare.

## 2. Nuläge

### 2.1. Lagstiftning och praxis

#### 2.1.1. Krishantering

Om Finlands deltagande i militär krishantering bestäms i lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984). I lagen bestäms om beslut om deltagande i fredsbevarande verksamhet samt om de omständigheter i anslutning till en fredsbevarande operation som utgör förutsättningar för deltagande. För deltagande förutsätts FN:s eller OSSE:s mandat och att operationen baserar sig på ett avtal eller en avtalsmässig situation och ett så omfattande godkännande som möjligt mellan huvudparterna i konflikten.

Försvarsmakten har hand om utbildningen för fredsbevarande verksamhet samt beredskaps-, organisations- och verkställighetsuppgifterna för den fredsbevarande verksamheten enligt vad försvarsministeriet bestäm-

mer inom gränserna för de anslag som beviljats i statsbudgeten. Förutom den nationella utbildningen kan sådan utbildning för fredsbevarande verksamhet som behövs för att skapa de färdigheter som deltagandet i fredsbevarande verksamhet förutsätter också ges av FN, OSSE eller andra internationella organisationer eller arrangemang där Finland medverkar.

Personal som deltar i fredsbevarande verksamhet står i annat offentligt anställningsförhållande till staten. Angående personalens rättigheter och skyldigheter föreskrivs på ett uttömmande sätt i lagen och i de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. I slutet av 2003 deltog Finland i tre krishanteringsoperationer med ca 1 000 fredsbevarare.

Det finns ingen lagstiftning om Finlands deltagande i civil krishantering.

#### 2.1.2. Beslut om deltagande

Till utrikesministeriets ansvarsområde hör enligt reglementet för statsrådet (262/2003) bl.a. utrikes- och säkerhetspolitiken, utrikespolitiskt betydelsefulla internationella ärenden samt de internationella relationerna i allmänhet. Enligt statsrådets förordning om utrikesministeriet (349/2003) hör till utrikesministeriets uppgifter bl.a. fredsbevarande verksamhet, militär och civil krishantering till de delar dessa hör till området för utrikes- och säkerhetspolitiken.

Fattandet av beslut om deltagande i en civil krishanteringsoperation hör alltså till utrikesministeriets ansvarsområde. I regel fattas beslutet om deltagande av chefen för enheten för civil krishantering vid utrikesministeriets politiska avdelning, som svarar för inledande, genomförande och uppföljning av projekt som hör till enhetens uppgifter. Beslutet om deltagande fattas dock av avdelningschefen för politiska avdelningen när till operationen hänförs sådana utrikes- och säkerhetspolitiska eller andra aspekter som gör att avgöranderätten enligt utrikesministeriets arbetsordning (286/2003) anses tillkomma avdelningschefen.

I betydelsefulla fall har ärenden som gäller en civil krishanteringsoperation också förts till utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet, som i enlighet med sin uppgiftsbe-

skrivning preliminärt behandlar viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och Finlands relationer till främmande stater samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret. Beslut om deltagande i EU-operationer har förts till regeringens EU-ministerutskott.

### 2.1.3. *Nationell beredskap inom civil krishantering*

Enligt statsrådets förordning om inrikesministeriet (609/2003) hör till inrikesministeriets uppgifter bl.a. samordning av den nationella beredskapen inom civil krishantering. Inrikesministeriet har hand om förberedelserna för civil krishantering och deltagandet i operationer inom sitt ansvarsområde. Justitieministeriet och även de andra ministerierna sköter om det egna förvaltningsområdets personals beredskap för och deltagande i civil krishantering.

Till den del uppgifterna inte ankommer på de berörda förvaltningsområdena, omfattar den samordningsuppgift som ankommer på inrikesministeriet rekrytering och träning av sakkunniga, upprätthållande av och kompatibilitet mellan register, utvecklande av de sakkunnigas rättsliga ställning, materiell och logistisk beredskap, information samt samarbete med myndigheter, medborgarorganisationer och andra intressegrupper. På inrikesministeriet ankommer också de uppgifter i syfte att stärka den civila krishanteringen som hör till olika krishanteringsoperationer.

### 2.1.4. *De sakkunnigas rättsliga ställning*

Den rättsliga ställningen för sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsoperationer måste granskas i relation till den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen, operationsområdets eller operationslandets myndigheter och staten som arbetsgivare.

Civil krishantering har i praktiken genomförts så att den finländske sakkunnige har tjänstgjort hos EU eller den internationella organisation eller någon annan som föranstaltar krishanteringsoperationen. De sakkunniga är i operativt hänseende underställda den som föranstaltar operationen och de är skyldiga att utföra de uppgifter som den som

föranstaltar operationen anvisar dem.

Som exempel på andra sätt att föranstalta en civil krishanteringsoperation kan nämnas den övervakningsoperation för Sri Lanka (Sri Lanka Monitoring Mission, SLMM), som upprättats genom ett avtal som Sri Lankas och Norges regeringar undertecknade den 18 mars 2002 för att övervaka vapenvilan mellan Sri Lankas regering och tamilorganisationen (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE). I övervakningsoperationen, som leds av Norge, kan endast de andra nordiska länderna delta. Operationen har en på det nämnda avtalet baserad självständig ställning och organisation. De sakkunniga är i tjänst hos denna organisation.

De sakkunnigas ställning i förhållande till myndigheterna i det land dit de åker och lokalsamhället bestäms på grundval av det avtal som upprättats angående den civila krishanteringsoperationen eller mandatet för den internationella organisation som föranstaltar operationen. Den som föranstaltar en operation och framställer begäran om att Finland skall delta har vanligen ingått ett avtal med det aktuella landets eller områdets regeringar eller interimsförvaltning där den rättsliga ställningen för sakkunniga som tjänstgör hos den som föranstaltar operationen har definierats. Vid definitionen av den rättsliga ställningen hänvisas vanligen i tillämpliga delar till bestämmelserna i den i Wien den 18 april 1961 ingångna konventionen om diplomatiska förbindelser. Finland ratificerade konventionen den 9 december 1969 och den trädde för Finlands del i kraft den 8 januari 1970 (FördrS 4/1970).

Med avseende på staten som arbetsgivare står personer som deltar i en civil krishanteringsoperation utomlands i tjänsteförhållande för viss tid till finska staten. De är förordnade till tjänsteresa för den tid de deltar i operationen. Anställningsvillkoren fastställs i regel som för tjänstemän som befinner sig på tjänsteresa. I civila krishanteringsuppgifter arbetar man i regel från ett till två år, medan åter en typisk utrikes tjänsteresa varar betydligt kortare tid.

I annat än operativt hänseende är de sakkunniga underställda staten som arbetsgivare. Till denna del motsvarar deras rättsliga ställning den fredsbevarande personalens ställ-

ning enligt lagen om fredsbevarande verksamhet, även om denna ställning inte är definierad i lag eller förordning. Arbetslednings- och tillsynsrätten tillkommer staten som arbetsgivare och bara staten som arbetsgivare har rätt att besluta om sådant som gäller tjänsteförhållandet.

#### Tillämpning av lagstiftningen om social trygghet

I lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993) bestäms när en person anses vara bosatt i Finland och således ha rätt till bosättningsbaserade förmåner. En försäkrad från Finland som beger sig utomlands omfattas i regel av bosättningsbaserad social trygghet, om avsikten är att vistelsen i utlandet skall vara kortare tid än ett år. Om en person beger sig utomlands för längre tid än ett år eller flyttar utomlands permanent, upphör rätten när han eller hon lämnar Finland. En arbetstagare som är bosatt i Finland kan emellertid på ansökan fortsätta att omfattas av den finska bosättningsbaserade sociala tryggheten för längre tid än ett år om den arbetsgivare som skickar honom eller henne utomlands har hemort i Finland.

Enligt 5 § 1 mom. 1 punkten i sistnämnda lag tillämpas lagstiftningen om social trygghet på en finsk medborgare som arbetar utomlands, om han eller hon är anställd hos finska staten och om lagstiftningen om social trygghet tillämpades på honom eller henne omedelbart innan anställningsförhållandet började.

Sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsuppdrag befinner sig på utrikes tjänsteresa, så de arbetar inte utomlands i den mening som avses i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet. Tjänsteresan varar dock ofta över ett år, och för att trygga de sakkunnigas rättskydd har Folkpensionsanstalten (FPA) meddelats uppgifter om sakkunniga som åker ut i civila krishanteringsuppdrag. På grund av anmälan ger FPA ett skriftligt beslut om tillämpning av bosättningsbaserad social trygghet. Det ovan nämnda gäller inte familjemedlemmar.

Utsända arbetstagare, tjänstemän och per-

soner som skall betraktas som sådana, som är anställda hos offentliga samfund, omfattas utan tidsbegränsning av den sociala trygghet som arbetsgivarens hemstat erbjuder när de arbetar i ett annat EU-land.

Huruvida en sakkunnig som deltar i civil krishantering och hans eller hennes familjemedlemmar har rätt till hälsocentrals- och sjukhusservice när de besöker Finland är i regel beroende av om den sakkunnige anses ha hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994) i Finland. Enligt lagen om hemkommun anses en person inte ha hemkommun i Finland, om han eller hon har bosatt sig utomlands för en längre tid än ett år och med hänsyn till sina levnadsförhållanden inte har fastare anknytning till Finland än till det land han eller hon bor i.

Enligt lagen om hemkommun betraktas en vistelse utomlands inte som tillfällig bara för att den är avsedd att vara en bestämd tid. Anknytningen till Finland anses vara fastare när t.ex. familjeförhållanden eller omständigheter som hänför sig till boendet eller arbetet talar för det. En person kan alltså anses vara bosatt i Finland även under en utlandsvistelse som varar längre tid än ett år, utan att det ges något beslut om saken. I regel har sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsuppdrag utomlands ansetts ha hemkommun i Finland.

Rätten till ålders-, invalid-, arbetslöshets- och deltidspension för personer som står i tjänste- eller arbetsförhållande till staten bestäms enligt lagen om statens pensioner (280/1966). Förutom tjänste- och arbetsförhållanden gäller lagen om statens pensioner även befattningar samt tillfälliga och andra uppdrag vilkas innehavare står i tjänsteförhållande till staten. Den gäller dessutom arbete som utförs på basis av ett skriftligt eller muntligt uppdrags- eller konsultavtal eller ett liknande arrangemang där arbetsinsatsen görs och ett penningvederlag tas emot av en fysisk person som inte är verksam som företagare eller bedriver verksamheten i ett bolags eller någon annan sammanslutnings namn.

Lagen om statens pensioner gäller sådana tjänstemäns anställning som är bosatta i Finland och som har skickats utomlands. Också finska medborgare som fått anställning hos staten utomlands omfattas av lagen om sta-

tens pensioner. Sakkunniga inom civil krishantering intjänar pension även för arbete i civila krishanteringssuppgifter utomlands.

Grunddagpenning och inkomstrelaterad dagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) betalas till en person som medan han eller hon varit försäkrad i Finland har uppfyllt arbetsvillkoret för löntagare. Villkoret uppfylls då personen under de närmast föregående 24 månaderna i 43 kalenderveckor har varit i sådant arbete där arbetstiden har varit minst 18 timmar i veckan. Om personen i fråga har varit försäkrad i Finland under arbetskommenderingen utomlands, beaktas arbetet i utlandet i arbetsvillkoret som om det vore arbete som utförts i Finland.

#### Hälso- och sjukvård

I lagen om hälsovård utomlands för statens tjänstemän och arbetstagare (176/1987) föreskrivs om hälsovård för tjänstemän och arbetstagare som arbetar åt staten utomlands. Lagen tillämpas emellertid inte på hälso- och sjukvård för sakkunniga som arbetar i civila krishanteringssuppgifter utomlands, eftersom den har ordnats genom en försäkring i enlighet med 1 § 2 mom. i den sistnämnda lagen.

Att hälso- och sjukvård ordnas med hjälp av en försäkring är motiverat, eftersom sakkunniga oftast arbetar i krisområden där det inte är möjligt att anlita någon som tillhandahåller tjänster på det sätt som den sistnämnda lagen förutsätter. En försäkring är en bra lösning, eftersom de har möjlighet att vända sig till vem som helst som tillhandahåller tjänster var som helst i världen.

Sakkunniga som är på väg ut i civila krishanteringsgrupper skall innan de beger sig utomlands och efter återkomsten till hemlandet genomgå hälsoundersökning hos arbetsgivarverkets avtalsföretag som tillhandahåller företagshälsovårdstjänster för dem. De sakkunniga kan anlita detta företags tjänster även i samband med besök i Finland som de företar medan de arbetar i civila krishanteringssuppgifter.

Försäkringsskyddet för sakkunniga inom civila krishantering gäller under hela tjänstereisan utan tidsbegränsning och resenärför-

säkringen täcker också skador som orsakats av krig eller en väpnad konflikt.

#### Olycksfallsförsäkring och ersättning för rättegångskostnader

Staten åligger inte försäkringsskyldighet enligt lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948), men ersättning för ett olycksfall i arbetet som inträffat i arbete hos staten skall betalas av statens medel i enlighet med lagen om olycksfallsförsäkring. Personer i civila krishanteringssuppgifter har i egenskap av statstjänstemän förordnade till utrikes tjänstresa rätt att av finska statens medel få ersättning för olycksfall i arbetet eller yrkessjukdomar som har drabbat dem på det sätt som bestäms i lagen om olycksfallsersättning för statstjänstemän (449/1990). Samma rätt har också tjänstemännens anhöriga.

Lagen om ersättande av vissa skador som uppkommit i tjänsteutövning eller arbetsuppgift i statens tjänst (794/1980) tillämpas på statsanställda.

När det gäller rättegångskostnader har statsanställda rätt att få ersättning på det sätt som bestäms i lagen om ersättning av statsmedel till statsanställda för kostnader för vissa rättegångar (269/1974).

#### Lön och övriga villkor

Utrikesministeriet har förhandlat med polismän på väg ut i polisuppgifter inom civil krishantering om den lön som skall betalas i uppgifterna. Då fastställdes de löneklasser som skall iakttas i civila krishanteringssuppgifter och som tillämpas på alla sakkunniga inom civil krishantering. Det finns sex löneklasser, av vilka man ändå i huvudsak använder bara de fyra högsta. Månadslönen enligt löneklasserna är som högst 4 022,05 euro och som lägst 2 743,15 euro.

Månadslön enligt första löneklassen betalas till sakkunniga som arbetar i krävande sakkunnig- och ledningsuppgifter. Lön enligt andra löneklassen betalas i princip till sakkunniga som deltar i fältoperationer och polisbefäl oberoende av uppgift. Lön enligt tredje löneklassen betalas till sakkunniga med liten erfarenhet som arbetar hos internationella organisationers sekretariat samt till



polisunderbefäl oberoende av uppgift. Månadslön enligt fjärde löneklassen betalas i första hand till polismanskap i fältuppgifter.

I alla uppgifter tillämpas dessutom den principen att till en person betalas en månadslön som motsvarar hans eller hennes nuvarande uppgift, dvs. den som föregick den civila krishanteringsuppgiften, om den är högre än månadslönen enligt löneklassen och personen i fråga är tjänstledig från den uppgiften medan han eller hon arbetar i den civila krishanteringsuppgiften.

I förhandlingarna mellan utrikesministeriet och företrädarna för polismännen kom man utöver löneklassen överens om ett s.k. tillägg på grund av ogynnsamma förhållanden. Tillägget betalas dem som arbetar i polisuppgifter i vissa på förhand bestämda länder. Tilläggets storlek baserar sig på den civila krishanteringsoperationens mandat samt på brister i säkerheten och ogynnsamma förhållanden i verksamhetsmiljön. När storleken på tillägget på grund av ogynnsamma förhållanden fastställdes beaktades också behovet av en rekreationsresa till hemlandet per sex månader.

För närvarande varierar de gällande tilläggen på grund av ogynnsamma förhållanden enligt vilket land man åker till från 3 200 euro i månaden till 672,75 euro i månaden. Det högsta tillägget betalas i Irak och det lägsta i Kroatien.

Till andra sakkunniga än sådana som är verksamma i polisuppgifter inom civil krishantering betalas ett personligt lönetillägg, när de arbetar i ett område eller ett land för vilket tillägg på grund av ogynnsamma förhållanden har fastställts. Lönetillägget motsvarar i regel det tillägg på grund av ogynnsamma förhållanden som fastställts för landet eller området i fråga.

Enligt 10 § i inkomstskattelagen (1535/1992) är inkomst som förvärvas i Finland bl.a. löneinkomst från finska staten, en finsk kommun eller något annat finskt offentligt rättsligt samfund. Staten som arbetsgivare verkställer således förskottsinnehållning på lönen till sakkunniga som deltar i civil krishantering. De sakkunnigas månadslön, tillägg på grund av ogynnsamma förhållanden och personliga lönetillägg är skattepliktig förvärvsinkomst.

Till en sakkunnig betalas för tiden för arbete i en civil krishanteringsuppgift ersättningar för resekostnader i enlighet med bestämmelserna om utrikes tjänsteresa. Kostnadsersättningarna och dagtraktamentet enligt resereglementet är skattefria. Ersättningar enligt statens resereglemente är dock sekundära. Om det dagtraktamente eller någon annan ersättning som betalas av den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen täcker resereglementets ersättningar för boendekostnader och dagtraktamente, har den sakkunnige ingen rätt till dessa ersättningar.

Om den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen betalar ett dagtraktamente som överstiger maximibeloppet av det utrikes dagtraktamentet som skatteförvaltningen fastställt och det sammanlagda beloppet av resekostnader som skall ersättas enligt statens resereglemente, är den överskjutande delen i regel skattepliktig förvärvsinkomst. Det slutliga avgörandet gällande beskattningen av en viss ersättning träffas av skattemyndigheten i samband med beskattningen.

Sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsuppgifter har i regel rätt till en av staten bekostad semesterresa till det land där de är stadigvarande bosatta per varje sexmånadersperiod. En semesterresa till hemlandet som bekostas av staten skall företas på det sätt som med avseende på totalkostnaderna är förmånligast för staten. I enlighet med den avtalsuppgörelse gällande tillägg på grund av ogynnsamma förhållanden som förhandlades fram mellan företrädare för polismännen och utrikesministeriet ingår i tillägget en semesterresa till hemlandet per varje sexmånadersperiod. Motsvarande tolkning har iakttagits i fråga om det personliga lönetillägget. En sakkunnig har således inte rätt till någon av staten bekostad hemresa om han eller hon betalas tillägg på grund av ogynnsamma förhållanden eller motsvarande personliga lönetillägg. Av de internationella organisationerna betalar OSSE en semesterresa till hemlandet per år för sakkunniga inom civil krishantering som tjänstgör hos organisationen.

En sakkunnig som är på väg ut i civila krishanteringsuppgifter har vanligen beroende på uppgiften behov av att transportera utrustning till det land eller operationsområde dit han eller hon åker. I reguljär flygtrafik in-

går i biljettpriset i turistklass 20 kilo bagage, vilket inte alltid är tillräckligt för att transportera både personliga saker och den utrustning som behövs i uppgiften. Därför har sakkunniga ersatts för överviktavgiften när bagaget väger mer än 20 kilo. Beslut om ersättning för överviktavgift fattas alltid från fall till fall.

Sakkunniga som är på väg ut i en fältoperation har i regel ersatts för överviktavgiften för bagage upp till 50 kilo. Sakkunniga som är på väg ut i sekretariatuppgifter i urbana förhållanden har ersatts för överviktavgiften för bagage upp till 30 kilo. I exceptionella situationer, t.ex. i det inledande skedet av en civil krishanteringsoperation, då det kan finnas behov av att föra ut mycket skyddsutrustning och annat material till landet eller operationsområdet i fråga, har överviktavgiften kunnat ersättas för bagage upp till 100 kilo. När en sakkunnig företar resan med egen bil har den sakkunnig inte fått ersättning eller betalning för överviktsavgift.

OSSE ordnar en introduktionskurs i Wien för alla sakkunniga som är på väg ut i operationer. OSSE bekostar flyttningen från Wien till operationen och tillbaka. I resan ingår rätt till 80 kilos övervikt som bekostas av OSSE.

## **2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet**

### *2.2.1. Den internationella utvecklingen*

När det gäller räddningsväsendet gav den jordbävning som inträffade i Armenien den 8 december 1988 den första impulsen till internationell räddningsverksamhet. Detta blev den hittills största humanitära operationen. Till Armenien samlades då ett stort antal räddningsstyrkor, medborgarorganisationer och privatpersoner från hela världen. Situationen var mycket kaotisk i synnerhet därför att koordinering saknades och i vissa fall blev hjälparna hjälpbehövande. På grund av händelsen började Tyskland, Österrike och Schweiz dryfta inrättandet av ett europeiskt system för koordinerat bistånd, till vilket även FN anslöt sig.

År 1991 inrättades en internationell spanings- och rådgivningsgrupp (International Search and Advisory Group, INSARAG),

som inom ramen för FN meddelar anvisningar om internationell bistånd inom räddningsverksamheten. INSARAG:s anvisningar är koncentrerade till tre delområden; 1) uppskattning av skadorna, 2) koordinering och ledning och 3) anvisningar om räddningsstyrkornas verksamhet på olycksområdet (INSARAG Guidelines). INSARAG:s verksamhet är uppdelad på tre geografiska områden, dvs. Afrika/Europa, Asien/Stillahavsområdet och Amerikanska kontinenten.

När påföljderna av internationella kriser för civilbefolkningen ökar har den civila krishanteringens betydelse som ett komplement och en efterträdare till militär krishantering ökat i och med de världspolitiska händelserna i början av 1990-talet. I Europa har i synnerhet svårigheterna med att hantera kriserna i Jugoslavien under 1990-talet sporrat internationella organisationer att utveckla krishanteringsberedskapen.

Internationella organisationer har under de senaste åren allt mera börjat uppfatta krishantering som en helhet. I de olika skedena av en konflikt behövs olika resurser och sakkunskap. Militär krishantering och civil krishantering konkurrerar inte med varandra. Resultatet av krishanteringsoperationer är beroende av såväl soldaternas som de civila sakkunnigas insats för återuppbyggnaden av rättssystemet, institutionerna och civilsamhället.

De internationella organisationerna försöker vidareutveckla sin aktionsberedskap bl.a. genom att kartlägga till buds stående resurser – sakkunniga och materiell beredskap – och genom att skapa olika resursbanker. FN bär enligt stadgan det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet. På detta sätt har FN och dess fackorgan samlat mest erfarenhet även av civila krishanteringsuppgifter.

FN-sekretariatets fredsbevarande och humanitära verksamhet sker i första hand vid tre avdelningar. Avdelningen för fredsbevarande operationer (Department of Peace Keeping Operations, DPKO) planerar och leder fältoperationer, avdelningen för politiska ärenden (Department of Political Affairs, DPA) ger generalsekreteraren politiskt stöd och råd i fråga om internationella operationer och avdelningen för koordinering av humani-

tära frågor (Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, OCHA) planerar och koordinerar humanitära biståndsoperationer.

OSSE har vid sidan av sin förebyggande roll sedan 1990-talet utvecklats till en betydande fältaktör. OSSE har inrättat ett tjugotal delegationer eller missioner på de deltagande staternas område för att övervaka rättsstatsutvecklingen, demokratiseringen, tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna samt minoriteternas ställning i dem. OSSE har personal anställd även i polisuppgifter inom civil krishantering i Kroatien, Kosovo och Makedonien. Organisationen har också övervakat val i olika deltagande stater och ordnat val i Bosnien-Hercegovina.

ER åtog sig hösten 1989 att stödja demokratiska reformer i länderna i Central- och Östeuropa och att förankra dem i ett europeiskt sammanhang. ER startade flera program som syftade till att hjälpa länderna i Central- och Östeuropa med deras lagstiftningsmässiga och rättsliga reformarbete. I takt med att demokratiseringen framskridit har ER:s biståndsprogram sedan slutet av 1990-talet i allt högre grad förändrats mot civil krishantering på området för demokrati samt mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. ER strävar efter att koordinera sin verksamhet med andra organisationer.

ER:s styrka är frågor som gäller skapandet av normer, skydd av minoriteter, gemensam lagstiftning, kriminologi och fängvård. På den senaste tiden har verksamheten utvidgats även till god förvaltning, lokal demokrati och valövervakning.

På Natos toppmöte i Washington 1999 fastställdes att en av sammanslutningens huvuduppgifter är att delta i fredsfrämjande åtgärder. Centrala verksamhetsformer i Natos program för partnerskap för fred är fredsbevarande verksamhet samt spanings- och räddningsuppgifter. År 1998 inrättade Nato i sitt huvudkvarter i Bryssel en koordinationscentral för katastrofbistånd (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center, EADRCC).

I framtiden kommer Natos roll inom den internationella krishanteringens samt de civila komponenternas andel i Natos krishanteringsoperationer sannolikt att öka.

Europeiska unionen

För Finland är den viktigaste internationella aktören inom civil krishantering EU, vars medlemsländer har förbundit sig till de gemensamt uppställda utvecklingsmålen. Inom EU utvecklas den civila krishanteringens både som en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och genom att utveckla gemenskapens redskap. EU:s civila krishanteringsresurser är avsedda både för EU-ledda operationer och för internationella organisationers bruk, i första hand FN och OSSE.

Den civila krishanteringsberedskapen utvecklas i enlighet med de prioriteringar som Europeiska rådet fattade beslut om i Feira i juni 2000. Prioriteringarna är polisverksamheten, som innefattar även gränspolisverksamhet, stärkande av rättsstaten, stärkande av civilförvaltningen samt räddningstjänsten. Europeiska rådet i Feira satte som mål att EU-länderna tillsammans före 2003 vid behov kan skicka t.o.m. 5 000 polismän till krisområden, av vilka 1 000 skall kunna skickas inom en månad.

Europeiska rådet i Göteborg satte som mål att man före 2003 kan ställa upp sammanlagt 200 juridiska sakkunniga som kan skickas till krisområden samt räddningsstyrkor som består av t.o.m. 2 000 personer. I Göteborg beslutade man dessutom att samla in uppgifter för krissituationer om civila sakkunniga som vid behov är beredda att snabbt åka ut.

Hösten 2003 godkändes inom EU begreppet rättsstatsprincipen i anslutning till operationerna och fortsatte planeringen av operationerna. Stärkande av rättsstaten kan vara både ett delmål för en polisoperation och en självständig operation. Innehållsmässigt kan stärkande av justitieförvaltningen omfatta förundersökning och verkställighet, processlagstiftning, åtal för krigsförbrytelser, beaktande av offrets ställning, fängvård och vissa civilrättsliga frågor.

När det gäller stärkande av rättsstaten särskiljer man mellan två huvudtyper av operationer; operationer som stärker rättsstaten och operationer som ersätter rättsväsendet. I praktiken är det dock svårt att göra någon exakt skillnad mellan operationstyperna. Utöver de två huvudtyperna talar man också om övervaknings- och faktainsamlingsoperatio-

ner (Fact-Finding Missions).

När det gäller stärkande av civilförvaltningen har EU:s medlemsstater sedermera preciserat innehållet till följande huvudsakliga verksamhetsområden: allmän förvaltning (befolkningsregister, egendomsregister, val- och partimaskineri, beskattning, lokalförvaltning, tull), socialförvaltning (utbildning, social service, hälso- och sjukvårdstjänster) och infrastruktur (vattentjänster, energi, telekommunikation, byggande, transporter, avfallshantering).

Även om EU har börjat utveckla sin civila krishanteringsverksamhet först de senaste åren, inleddes EU:s första operation som kan räknas till den civila krishanteringens område redan i juli 1991 i västra Balkan. Denna civila krishanteringsoperation, som ursprungligen startade som Europeiska gemenskapernas övervakningsoperation (European Community Monitoring Mission, ECMM) ändrades i december 2001 officiellt till EU:s övervakningsoperation (European Union Monitoring Mission, EUMM).

I början deltog ca 50 observatörer i operationen, för närvarande är de något över 100. Som mest har 340 personer deltagit i operationen. EUMM:s uppgift är att övervaka den politiska situationen och säkerhetssituationen i västra Balkan. Operationen var i början en militär övervakningsoperation, men den har utvecklats i riktning mot politisk övervakning.

Europeiska unionens första polisoperation (European Union Police Mission, EUPM) inleddes sin verksamhet den 1 januari 2003. EUPM utgör en fortsättning på FN:s polisoperation i Bosnien-Hercegovina (United Nation's International Police Task Force, IPTF). Inom den verkar 470 sakkunniga inom polisområdet och 150 andra sakkunniga. Den lokala personalen uppgår dessutom till ca 300 personer.

EU:s andra polisoperation (EUPOL) inleddes i Makedonien den 15 december 2003. Operationen består i att stärka kommissionens program som stöder utvecklingen och verkställandet av polisreformen och av EU:s polisoperation, som koncentrerar sig på de mest brådskande behoven, t.ex. stärkande av lag och ordning, operationellt stöd till gränspolisen, intern kontroll och stärkande av det

allmänna förtroendet. Inom operationen arbetar ca 200 poliser och civila sakkunniga.

Europeiska unionens råd beslutade den 28 juni 2004 att inleda en operation stärkande av rättstaten (EUJUST THEMIS) i Georgien. Operationen inledde sin verksamhet den 16 juli 2004 och projektet uppskattas pågå 12 månader. Målet är att stödja i synnerhet genomförandet av den straffrättsliga reformen i Georgien. Personalen i operationen består av 10 sakkunniga som skickats av medlemsstaterna samt lokalt anställda.

#### 2.2.2. *Finlands utfästelser*

Finland har i olika sammanhang meddelat att man har beredskap att ställa 70 polismän och 5 sakkunniga inom gränsbevakningsväsendet, 15 sakkunniga inom justitieförvaltningen och 14 sakkunniga inom civilförvaltningen till EU:s förfogande för internationella krishanteringsuppgifter. Dessutom har Finland meddelat att man kan anvisa 6 sakkunniga till stöduppgifter vid EU:s särskilda representants kontor och 38 sakkunniga till EU:s övervakningsoperationer. När det gäller räddningstjänsten har Finland meddelat att man är beredd att till EU:s förfogande ställa 20 sakkunniga inom räddningsväsendet för utvärderings-, koordinerings- och stödgrupper samt en räddningsstyrka på 196 personer.

Motsvarande resurser för deltagande i räddningstjänstverksamhet har meddelats till FN och Nato. Till OSSE:s förfogande kan ställas 50 sakkunniga inom räddningstjänsten och i FN:s beredskapsregister finns 50 civilpoliser.

#### 2.2.3. *Lagstiftningen i utlandet*

Våren 2003 riktade utrikesministeriet en förfrågan om civil krishantering till 12 stater. Förfrågan besvarades av 11 stater. De länder som svarade på förfrågan var Nederländerna, Australien, Island, Storbritannien, Italien, Österrike, Norge, Sverige, Tyskland, Danmark och Förenta staterna.

Förfrågan gällde vilken myndighet som beslutar om deltagande i en civil krishanteringsoperation och hur beslutsfattandet är organiserat. Dessutom efterfrågades om staten i fråga har någon lagstiftning om saken och

hur anställningsvillkoren för sakkunniga som skickas ut i operationer fastställs.

I tre av de länder som svarade på förfrågan, Italien, Norge och Danmark, är det alltid landets regering som fattar beslut om deltagande i civila krishanteringsoperationer. I Nederländerna fattas beslutet på regeringsnivå när det är fråga om politiskt betydande operationer. I Förenta staterna beslutar presidenten om eventuellt deltagande.

I Österrike fattas beslut om deltagande av inrikesministeriet och i Island av utrikesministeriet tillsammans med de verk som skickar ut personal. I Nederländerna och Storbritannien deltar flera ministerier i beslutsfattandet och i Tyskland fattas besluten under utrikesministeriets ledning medan flera ministerier deltar i beredningen av besluten. Australien specificerade inte vilka instanser som deltar i beslutsfattandet, men konstaterade att ett beslut om deltagande alltid är av politisk natur.

Endast Österrike meddelade att man har lagstiftning om civil krishantering. Dessutom har man i Sverige i ett betänkande som utarbetades 2001 (DS 2002:1) föreslagit att lagberedning gällande civil krishantering borde inledas.

#### Österrike

Om Österrikes deltagande i krishanteringsverksamhet föreskrivs i en lag om samarbete och solidaritet när enheter och enskilda skickas utomlands. Lagen gavs den 21 april 1997 och hör till förbundsstatens grundlag. Lagen gäller både militär och civil krishantering. När lagen tillämpas bör man beakta Österrikes internationellrättsliga förpliktelser, FN:s stadga samt principerna i slutakten från Helsingfors liksom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik utgående från avdelning V i EU-fördraget.

Enligt lagen kan enheter och enskilda skickas utomlands för att solidariskt delta i åtgärder för trygghet av fred samt för främjande av demokrati, rättsstatsprincipen och skydd av de mänskliga rättigheterna inom ramen för en internationell organisation eller OSSE eller för genomförande av EU:s beslut inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enheter och enskilda

kan också skickas ut för att delta i åtgärder som hör till humanitärt bistånd och katastrofhjälp. För deltagande krävs i dessa fall beslut av förbundsstatens regering. I brådskande fall kan beslut om deltagande i åtgärder som hör till humanitärt bistånd och katastrofhjälp fattas enhälligt av förbundskanslern, förbundsstatens utrikesminister och den minister vars ansvarsområde saken gäller.

Beslut om att skicka ut enheter eller enskilda för att delta i åtgärder som hör till spanings- och räddningstjänster fattas av förbundsstatens behöriga minister, men förbundsstatens regering skall omedelbart underrättas om beslutet.

Utomlands kan skickas sådana som tjänstgör i förbundsstatens armé, sådana som tjänstgör i förbundsstatens bevakningstjänst samt andra personer som har förbundit sig att delta i den verksamhet som beskrivs i lagen. De utsända personerna är underställda behörigt ministerium. Förbundsstatens regering kan bestämna i vilken mån utsända personer som är verksamma utomlands skall iakttas anvisningar som meddelas av en internationell organisations organ eller utländska organ. Om anvisningar som meddelas av ett internationellt eller utländskt organ står i strid med anvisningar som meddelats av behörigt österrikiskt organ, skall de utsända personerna iakttas de senare och omedelbart underrätta behörig myndighet i hemlandet om motstridigheten.

Till personer som deltar i civil krishantering betalas ett särskilt tillägg beroende på uppgiftens farlighetsgrad. Exempelvis till österrikiska polisutbildare som arbetar i polisuppgifter inom civil krishantering i Jordanien betalas den normala nettolönen 500-800 euro i månaden och dessutom betalas de ett skattefritt tillägg på 2 000 euro i månaden. Boende- eller andra levnadskostnader ersätts inte särskilt. På andra än statsanställda, t.ex. Röda Korsets arbetstagare, tillämpas Röda Korsets eller den utsändande organisationens villkor på det sätt som har överenskommit i de avtal som ingåtts mellan staten och organisationerna.

#### Sverige

I Sverige fattar regeringen beslut om delta-

gande i internationella civila krishanteringsoperationer. Regeringen beslutar också om det anslag som står till förfogande för deltagandet. Beslutet bereds av utrikesdepartementet i samarbete med de andra departement som deltar i verksamheten. Beslut om deltagande i civila krishanteringsoperationer förutsätter inte riksdagens godkännande. Om man i något visst fall vill ha politiskt stöd för beslutet om deltagande, kan det i princip föras till riksdagen.

När deltagande i en civil krishanteringsoperation bereds är de viktigaste aktörerna utrikesdepartementet, polisen, försvarsmakten, försvarsdepartementet, justitiedepartementet, räddningstjänsten och det verk under utrikesdepartementet som ansvarar för utvecklings-samarbetet (Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete, SIDA). Myndigheterna koordinerar verksamheten inom ramen för normalt myndighetssamarbete.

Den rättsliga ställningen för personer som deltar i civila krishanteringsuppgifter varierar från fall till fall. Polisen och försvarsmakten har en lång tradition av deltagande i internationella uppdrag. Försvarsmakten har också lagstiftning om personers rättigheter och skyldigheter under utlandstjänstgöring. År 1999 gavs en särskild förordning om Polisens utlandsstyrka. Från ingången av januari 2002 trädde ett avtal i kraft om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands, URA, som förhandlats fram mellan staten som arbetsgivare och de viktigaste arbetstagarorganisationerna. Arrangemanget gäller inte anställda vid utrikesdepartementet eller försvarsmakten.

I Sverige färdigställdes i januari 2002 en utredning som gjorts på uppdrag av justitiedepartementet om försörjning av domare och åklagare till internationella insatser (Ds 2002:1). I utredningen fästes uppmärksamhet vid att rätts- och åklagarväsendets resurser är planerade för nationella behov. I utredningen föreslogs att personalresurserna utökas med tio domar- och fem åklagartjänster för att stödja deltagandet i internationella insatser.

I utredningen föreslogs också att de stöd-tjänster som deltagandet i internationella insatser förutsätter koncentreras genom att samarbetet mellan rätts- och åklagarväsendet intensifieras. Ett mål som sattes var att ut-

veckla rekryteringssystemet. I fråga om rekryteringen fästes uppmärksamhet vid behovet av databaser och utnämningförfarandet.

Enhetliga anställningsvillkor för personer som tjänstgör i internationella insatser är en grundläggande utgångspunkt för den planerade lagstiftningen. Oberoende av uppdrag skall personer som arbetar under förhållande som är ungefär lika riskfyllda ha samma försäkringsskydd i händelse av bl.a. olycksfall i arbetet. Det föreslogs att anställningsvillkoren skulle fastställas genom förordning på motsvarande sätt som regleringen av anställningsvillkoren för försvarsmaktens utlandsstyrka.

Utredningen har inte lett till någon lagberedning.

### 2.3. Bedömning av nuläget

Krishantering har under de allra senaste åren blivit ett etablerat överbegrepp med underbegreppen militär krishantering och civil krishantering. Det är fråga om metoder som organisationer inom olika områden förfogar över. Militärer och sakkunniga inom civil krishantering arbetar ofta sida vid sida under liknande förhållanden. I bedömningar har nuläget på flera punkter jämförts med arrangemangen för militär krishantering och fredsbevarande verksamhet.

#### 2.3.1. Definitionen av civil krishantering

Varken civil krishantering eller dess syften finns definierade i finsk lagstiftning. Syftet med militär krishantering och fredsbevarande verksamhet är enligt lagen om fredsbevarande verksamhet att upprätthålla internationell fred och säkerhet eller att skydda humanitär biståndsverksamhet samt civilbefolkningen. Lagen om fredsbevarande verksamhet gäller i tillämpliga delar också när den finländska fredsbevarande organisationen på begäran av FN:s fackorgan eller underorgan deltar i humanitär biståndsverksamhet eller i skyddandet av den.

Civil krishantering beskrivs i praktiken ofta som verksamhet som syftar till att återställa förutsättningarna för civilsamhällets funktion genom att skicka utomstående sakkunnig-hjälp till platsen. Civil krishantering omfattar

åtgärder som syftar till att förebygga konflikter samt upprätthålla fred och stabilitet, men även mera långvariga åtgärder, som ändå är tillfälliga, i syfte att stärka demokratin, den offentliga förvaltningen och rättsstatsprincipen.

Krishantering i samband med konfliktsituationer är en helhet som omfattar både civila och militära funktioner. De är ofta samtidiga och beroende av varandra. Militär krishantering skapar trygga förhållanden, varefter man kan inleda uppbyggnaden av ett samhälle baserat på demokrati och mänskliga rättigheter och skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling. Målet är att skapa tillräckligt organiserade förhållanden, där militär krishantering inte längre behövs.

Gränsen för civil krishantering i synnerhet i förhållande till militär krishantering, humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete är oklar och i praktiken överlappar funktionerna ofta varandra. Jämfört med militär krishantering och fredsbevarande verksamhet är civil krishantering i enlighet med namnet uttryckligen en civil organisations verksamhet, även om den ofta genomförs samtidigt som militär krishantering och under motsvarande förhållanden.

### 2.3.2. *Beslut om deltagande*

Om deltagande i militär krishantering och fredsbevarande verksamhet föreskrivs i detalj på lagnivå. I 2 § i lagen om fredsbevarande verksamhet sägs att om Finlands deltagande i eller utträde ur fredsbevarande verksamhet beslutar i varje enskilt fall republikens president på framställning av statsrådet. Innan en framställning om uppsättande av en fredsbevarande styrka görs skall statsrådet höra riksdagens utrikesutskott. Statsrådet skall dessutom höra riksdagens utrikesutskott i den händelse att väsentliga förändringar beträffande de uppgifter som ålagts en finländsk fredsbevarande styrka planeras.

Om den fredsbevarande styrkans befogenheter att bruka maktmedel skulle komma att bli mera omfattande än vad fredsbevarande i traditionell bemärkelse förutsätter, skall statsrådet innan framställning görs höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken, där omfattningen av de befogen-

heter att bruka maktmedel som gäller en operation specificeras. Samma förfarande skall tillämpas om den fredsbevarande styrkans befogenheter att bruka maktmedel planeras bli utvidgade så som avses ovan under den fredsbevarande operationens förlopp. Försvarsministeriet kan besluta om mindre utvidgningar eller inskränkningar av verksamheten.

Beslut om Finlands deltagande i en civil krishanteringsoperation fattas av utrikesministeriet. Förfarandet motsvarar i stora drag det beslutsförfarande som iaktas i utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och det har till följd av kraven från den praktiska verksamheten fått en flexibel utformning.

Utrikesministeriet beslutar också om uppförande av sakkunniga inom civil krishantering på förslag när EU eller en internationell organisation vill ha förslag. I vissa operationer uppförs dock inga personer på förslag och den som föranstaltar operationen träffar inga val, utan Finland har en viss styrka i operationen som man ser till att fylla.

### 2.3.3. *Nationell beredskap inom civil krishantering*

Den viktigaste uppgiften för den myndighet som ansvarar för den nationella beredskapen är att se till att den nationella beredskapen motsvarar de utfästelser Finland gett om deltagande i internationell krishantering. För närvarande ansvarar inrikesministeriet för samordningen av den nationella beredskapen inom civil krishantering, medan varje ministerium ansvarar för det egna förvaltningsområdets personals beredskap och deltagande i krishantering.

Internationell civil krishantering är ett växande område inom det internationella samarbetet. För att förbättra Finlands möjligheter att delta vore det ändamålsenligt att koncentrera upprätthållandet och utvecklingen av den nationella beredskapen. I nuläget är dessa uppgifter delvis uppdelade på respektive ministerium och på inrikesministeriet som ansvarar för samordningen av beredskapen. I samband med koncentrereringen vore det möjligt att slopa det otydliga begreppet samordningsuppgift och utse en ansvarig myndighet som sköter den nationella beredskapen.

När det föreskrivs om den nationella beredskapen och den ansvariga myndigheten måste man beakta de uppgifter som ålagts utrikesministeriet, enligt vilka utrikesministeriet ansvarar för civil krishantering till de delar den hör till området för utrikes- och säkerhetspolitiken.

#### 2.3.4. *De sakkunnigas rättsliga ställning*

Sakkunniga inom civil krishantering står i tjänsteförhållande för viss tid, så på deras anställningsförhållanden tillämpas tjänstemannalagstiftningen samt gällande tjänstekollektivavtal. För den tid de deltar i en civil krishanteringsoperation är de förordnade till utrikes tjänsteresa. På de sakkunniga tillämpas tjänste- och arbetskollektivavtalet av den 30 november 2002 om ersättning för resekostnader.

Situationen för sakkunniga inom civil krishantering avviker dock avsevärt från en tjänsteman på en typisk tjänsteresa. De sakkunniga arbetar vanligen ett år och ibland t.o.m. flera år utan avbrott i civila krishanteringssuppgifter. Bestämmelserna om utrikes tjänsteresa gäller tjänstemän som har sitt tjänsteställe i Finland och som är på tjänsteresor utomlands som i regel varar på sin höjd några dagar eller en vecka.

Juridiskt står personer som arbetar i civila krishanteringssuppgifter utomlands i tjänsteförhållande till staten som arbetsgivare, men de tjänstgör hos den som föranstaltar operationen. I operativt hänseende är de underställda den som föranstaltar operationen och de skall utföra de uppgifter som den som föranstaltar operationen anvisar dem. Deras ställning är ändå inte reglerad på lagnivå.

Arbetsförhållandena för sakkunniga som arbetar i civila krishanteringssuppgifter avviker så pass mycket från traditionella tjänsteresor, att bestämmelserna om tjänsteresor inte alls lämpar sig för alla frågor som gäller anställningsvillkoren. Som exempel kan nämnas regleringen gällande bestämmande av semester och försäkringsskydd samt vissa missförhållanden i anslutning till lönestrukturen.

Om semester för sakkunniga har överenskommit i tjänste- och arbetskollektivavtalet av den 30 november 2002 och den bestäms

liksom för statstjänstemän i allmänhet. Sakkunniga som deltar i civila krishanteringsoperationer som föranstaltas i krisområden arbetar på grund av uppgifternas natur i regel på kvällar och delvis också under veckoslut. Under övriga tider kan de stå i beredskap så att de t.ex. inte får avlägsna sig från operationsområdet. Som ersättning beviljar operationsledningen de sakkunniga s.k. kompensationsledighet (Compensatory Leave, Compensatory Time Off, CTO), i medeltal sex dagar per månad.

Medan en sakkunnig är kompensationsledig är han eller hon skyldighet att på kallelse av operationsledningen återvända till operationsområdet. Kompensationsledigheten är en arbetstidsersättning och i första hand avsedd att ersätta arbete som utförts på kvällar och under veckoslut. Kompensationsledighet som inte tagits ut medan man deltar i en civil krishanteringsoperation ersätts inte i pengar när deltagandet i operationen upphör. Av dessa orsaker har kompensationsledighet inte jämförts med semester enligt statens tjänste- och arbetskollektivavtal.

I praktiken betyder detta att sakkunniga som arbetar i krisområden inte har ansetts ta ut den semester som de intjänar på grundval av tjänste- och arbetskollektivavtalet, trots att de i regel har möjlighet till kompensationsledighet som i allmänhet omfattar från tre till sex dagar per månad.

När tjänsteförhållandet till staten upphör samtidigt som tjänstgöringen i den civila krishanteringssuppgiften, har den sakkunnige haft rätt att få semesterersättning som motsvarar semesterlönen eller semester för de fulla kvalifikationsmånader för vilka han eller hon före tjänsteförhållandets upphörande inte har fått semester eller ersättning. Om tjänsteförhållandet till staten har fortsatt, har den sakkunnige alternativt haft rätt att överföra sin semester och ta ut den i anställning hos ett annat statligt verk eller en annan statlig inrättning. Sakkunniga som deltagit i civila krishanteringssuppgifter har i regel valt semesterersättning när anställningsförhållandet upphört.

Enligt tjänste- och arbetskollektivavtalet om ersättning för resekostnader börjar en tjänsteresa när personen i fråga lämnar sitt tjänsteställe eller sin arbetsplats eller bostad



och slutar när han eller hon återvänder till sitt tjänsteställe eller sin arbetsplats eller bostad. Giltigheten för sakkunnigas försäkringsskydd följer definitionen på tjänsteresa, dvs. det är inte i kraft i samband med besök i Finland när den sakkunnige vistas i Finland på sin fritid efter att ha återvänt till hemmet eller arbetsplatsen.

Däremot ersätter Statskontoret bl.a. nödvändiga sjukvårdskostnader och inkomstbortfall på grund av ett olycksfall i arbetet som inträffat i Finland i anslutning till arbetet, t.ex. under en resa för att avlägga rapport hos inrikesministeriet eller utrikesministeriet.

Under tiden för deltagande i en civil krishanteringsoperation utomlands är försäkringen i kraft på det område eller i det land där den civila krishanteringsoperationen föranstaltas. Försäkringen är också i kraft under tjänsteresor utanför operationsområdet eller landet i fråga som arbetsgivaren eller operationsledningen bestämt om. Försäkringen är dock inte i kraft när den sakkunnige på fritiden vistas utanför operationsområdet eller landet i fråga, eftersom han eller hon inte då anses vara på tjänsteresa.

#### Lön

Finska staten betalar lön till sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsoperationer. Dessutom betalas sakkunniga ersättning för resekostnader i enlighet med bestämmelserna om utrikes tjänsteresa. Ersättningarna enligt bestämmelserna om utrikes tjänsteresa är dock sekundära. Om den som föranstaltar krishanteringsoperationen betalar dagtraktamente eller någon annan ersättning som täcker ersättningarna för boendekostnader och dagtraktamentet enligt resereglementet, har den sakkunnige inte rätt till ersättningarna i fråga.

FN betalar sakkunniga som medlemsländerna skickat ut ett dagligt traktamente som är specifikt för varje operation (Mission Subsistence Allowance, MSA). Traktamentet är avsett att täcka alla levnadskostnader under operationen, och traktamentet betalas för arbetsdagar, veckoslut, lediga dagar samt kompensationsledighet som beviljats under kommenderingen. Om FN erbjuder gratis in kvartering minskas traktamentet med 50 %. Traktamentets storlek fastställs särskilt för

varje operation. I vissa fall betalas förhöjt traktamente för de första 30 dagarna. I Mellanöstern är traktamentet 61-218 dollar per dag. I Europa är traktamentet 109-130 dollar per dag i västra Balkan och 50-170 dollar per dag i operationer i Kaukasus.

Utöver MSA betalar FN riskersättning (Hazard Pay) på grund av arbete under farliga förhållanden. Ersättningen betalas, om personen i fråga arbetar i ett område där det råder mycket farliga förhållanden, t.ex. krigstillstånd eller aktiva fiendtligheter och om en del av arbetstagarna och arbetstagarnas alla familjemedlemmar har evakuerats därifrån. Säkerhetssituationen omvärderas med tre månaders mellanrum och betalningen av ersättningen upphör när säkerhetssituationen förbättrats.

OSSE betalar sakkunniga som medlemsstaterna skickat ut en daglig inackorderingsersättning (Board and Lodging Allowance, BLA). Den är avsedd att täcka alla kostnader för boende och uppehälle under tiden för deltagandet i den civila krishanteringsoperationen. Ersättningen är lika stor för alla.

Under resor som sakkunniga företar medan de arbetar i civila krishanteringsoperationer betalas ett dagligt traktamente (Daily Subsistence Allowance, DSA) och reseersättning (Travel Subsistence Allowance, TSA), vars storlek bestäms enligt resmålet och som är lika stor som FN:s MSA. Ersättningen är avsedd att täcka kostnaderna för såväl boende som mat. Andelen för hotellinkvartering bestäms särskilt. Cheferna för civila krishanteringsoperationer får ersättningen förhöjd med 15 % och cheferna för institutioner och omfattande operationer en förhöjning på 40 %.

Exempelvis i västra Balkan är BLA som betalas av OSSE 2004 beroende på landet 100-118 euro per dag. I Östeuropa är summan 122-140 euro, i Kaukasus 105-158 euro och i Centralasien 121-145 euro per dag.

För EU:s del har riktlinjerna för finansieringen av civila krishanteringsoperationer den 29 november 2003 skrivits in i dokument 12582/03 i enlighet med avdelning V i fördraget om Europeiska unionen. Enligt riktlinjerna skall medlemsstaterna med beaktande av sina ekonomiska begränsningar svara för lönerna till personal som de skickar ut i operationer. Det skall klart definieras på förhand

vilka kostnaderna som hör till lönerna. Alla andra utgifter som hänför sig till operationen, inklusive dagtraktamenten, skall i så stor utsträckning som möjligt täckas ur GUSP:s budget.

När det gäller EU:s övervakningsoperation i västra Balkan skall medlemsländerna svara för alla personalkostnader för den personal de skickat ut inklusive dagtraktamenten. Det samma gäller EU:s polisoperation i Bosnien-Hercegovina (EUPM). Det rekommenderade dagtraktamentet är 100 euro. När det gäller EU:s polisoperation i Makedonien (EUPOL) är lösningen en annan, och enligt den betalas dagtraktamentet på 100 euro ur GUSP:s budget till personal som medlemsländerna skickat ut. Beslutet innebär inget prejudikat för kommande operationer.

Den ersättning som EU och internationella organisationer betalar är vanligtvis större än det dagtraktamente och de skäligen boende-kostnader som betalas för utrikes tjänstere-sor. Då betraktas den överskjutande delen av den ersättning som den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen betalar som den sakkunniges skattepliktiga förvärvsin-komst. För sakkunniga som arbetar i samma land och under liknande förhållanden i olika operationer kan lönen variera också avsevärt beroende på vilken ersättning den som föranstaltar operationen betalar. För att de sakkunniga skall behandlas rättvist krävs att lö-nestrukturen ändras i riktning mot den praxis som iakttas av internationella organisationer.

För närvarande betalar EU ingen ersättning till sakkunniga som arbetar inom EU:s polis-operation i Bosnien-Hercegovina, EU:s övervakningsoperation i västra Balkan och EU:s särskilda representants kontor i Afgha-nistan. Dessutom pågår två andra operatio-ner, övervakningsoperationen i Sri Lanka och operationen för utbildning av irakiska poliser i Jordanien, där den som föranstaltar opera-tionen inte betalar någon särskild ersättning, utan alla kostnader för de sakkunniga betalas av de stater som skickat ut dem.

Sådana civila krishanteringsoperationer, där den som föranstaltar operationen inte be-talar någon ersättning, kommer sannolikt att minska i framtiden, om EU kan ordna finan-sieringen av sin civila krishanteringsverk-samhet på ett fungerande sätt. Finland måste

ändå även i framtiden förbereda sig på opera-tioner där staten som arbetsgivare står för alla kostnader och se till att lönen för sak-kunniga som skickas ut till sådana operatio-ner står i rättvist förhållande till andra sak-kunniga som Finland skickat ut och som ar-betar i samma område.

### 3. Målsättning och de viktigaste förslagen

#### 3.1. Målsättning och medel

##### 3.1.1. Begreppet civil krishantering

Civil krishantering är ett omfattande och mångfasetterat begrepp. Det är varken ändamålsenligt eller möjligt att börja definiera det på ett uttömmande sätt i denna lag. Stråvan med denna lag är att klarlägga beslutsförfarandet när sakkunniga skickas till krisområ-den och att fastställa deras anställningsvillkor under den tid de arbetar i civila krishanteringssuppgifter. Även om lagen är avsedd att vara avgränsad på ovan beskrivet sätt, är det ändå ändamålsenligt att ta in målen för civil krishanteringsverksamhet i lagen, eftersom flera former av internationellt samarbete har beröringspunkter med civil krishantering.

Nedan görs ett försök att granska definitionen av civil krishanteringsverksamhet ur flera olika synvinklar. Internationella organisa-tioner har skapat olika definitioner för sin egen verksamhet och Europeiska unionen har försökt definiera den civila krishanteringens innehåll när unionen har utvecklat sin bered-skap. Operativt har den civila krishantering en slags frånsida i beredskapen för nationella undantagsförhållanden, och dessutom kan man försöka definiera civil krishantering ge-nom närstående funktioner, t.ex. fredsbe-variant verksamhet, humanitärt bistånd och ut-vecklingssamarbete.

I statsbudgeten anges under hurudana för-utsättningar anslag kan användas för civil-personals deltagande i krishantering. Dessa förutsättningar kan också granskas med av-seende på en definition av civil krishantering-sverksamhet. Inom den internationella verksamheten kan man trots avsaknaden av en gemensamt antagen definition iaktta vissa

allmänt tillämpade kriterier, som bör beaktas när man vill skapa en nationell definition.

#### Internationella organisationer

FN har delvis definierat sin civila krishanteringsverksamhet genom begreppet ”komplex humanitär krissituation”. Med ifrågasatt situation avses en humanitär kris i ett land, ett område eller ett samhälle, där det på grund av en intern eller extern konflikt har inträffat ett totalt eller betydande sammanbrott av myndighetsorganisationen, som utöver mandatet eller kapaciteten enligt ett enskilt eller pågående FN-program för landet kräver internationell respons utanför det land, det område eller det samhälle som drabbats av krisen.

EU utvecklar sin civila krishanteringsberedskap i enlighet med fyra prioriteringar. Dessa är polisverksamheten (inklusive gränspolisverksamhet), stärkande av rättsstaten, stärkande av civilförvaltningen samt räddningstjänsten. Beroende på situationen sträcker sig verksamheten från övervaknings- utbildnings- och rådgivningsuppgifter på olika områden till praktisk skötsel av polisverksamheten, justitieförvaltningen, räddningstjänsten samt förvaltningen, infrastrukturen och basservicen. Europeiska unionen har emellertid inte tills vidare gett sin civila krishanteringsverksamhet någon heltäckande definition. Utanför prioriteringarna står bl.a. olika politiska övervakningsoperationer och övervakningsoperationer som koncentrerar sig på de mänskliga rättigheterna.

#### Beredskap för undantagsförhållanden

Det är möjligt att genomföra utbildning och övningar för civil krishantering så att de stöder både deltagandet i civila krishanteringsoperationer utomlands och beredskapen för undantagsförhållanden här i landet. Finländska sakkunnigas erfarenhet av civil krishanteringsverksamhet utomlands kan också utnyttjas när man utvecklar den nationella beredskapen att förbereda sig för undantagsförhållanden. Delvis av denna orsak överfördes samordningen av den nationella beredskapen inom civil krishantering på inrikesministeriets ansvar. Syftet med beredskapen

för undantagsförhållanden är enligt 1 § 1 mom. i bredskapslagen (1080/1991) att under undantagsförhållanden trygga befolkningens utkomst och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet.

Undantagsförhållanden är mot Finland riktat väpnat angrepp och krig, efterkrigstillstånd samt allvarlig kränkning av Finlands territoriella integritet och krigshot mot landet. Så även krig eller krigshot mellan främmande stater och en sådan allvarlig internationell spänning som innebär krigshot och som förutsätter åtgärder som är nödvändiga för höjande av Finlands försvarsberedskap, samt någon annan därmed jämförbar särskild händelse som har inträffat utanför Finland, om den kan vålla allvarlig fara för de grunder för den nationella existensen och välfärden som avses i 1 § 1 mom.

Som undantagsförhållanden betraktas också sådant allvarligt hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som beror på försvårad eller förhindrad import av nödvändiga bränslen och annan energi samt råvaror och andra varor eller på någon annan till sina verkningar därmed jämförbar plötslig störning i det internationella handelsutbytet. Som undantagsförhållanden betraktas också storolyckor. En förutsättning för undantagsförhållanden är att myndigheterna inte med normala befogenheter kan få kontroll över situationen.

#### Humanitärt bistånd

När man nationellt planerar beredskapen att delta i civil krishantering har man också beaktat beredskapen för stora naturkatastrofer och andra olyckor som förutsätter internationellt bistånd, eftersom deras verkningar i det drabbade området och de biståndsåtgärder de kräver samt de resurser som behövs för verksamheten delvis är desamma som de som behövs i situationer som orsakats av konflikter. Räddningstjänstsamarbete betraktas dock i grunden som humanitärt bistånd.

Humanitärt bistånd definieras i rådets förordning (EG) nr 1257/96 om humanitärt bistånd som icke-diskriminerande biståndsin-

satser, hjälp- och skyddsinsatser till förmån för befolkningsgrupper i tredje länder, särskilt de mest utsatta befolkningsgrupperna och i första hand befolkningen i utvecklingsländer, offer för naturkatastrofer, händelser med mänskligt ursprung såsom krig och konflikter eller extraordinära situationer eller omständigheter jämförbara med naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan.

Enligt förordningen är ett viktigt mål för de humanitära biståndsinsatserna att rädda och skydda liv i och efter akuta krissituationer och vid naturkatastrofer. Humanitärt bistånd är direkt nödhjälp och när det lämnas spelar den utrikespolitiska prövningen inte lika stor roll som vid deltagande i civil krishanteringsverksamhet.

Med stöd av räddningslagen (468/2003) ansvarar inrikesministeriet i brådskande katastrofsituationer för lämnande av bistånd genom räddningsväsendet till utlandet. Om biståndsoperationen äger rum i ett konfliktområde fattas beslutet om bistånd i samarbete med utrikesministeriet.

#### Fredsbevarande verksamhet

FN:s traditionella fredsbevarande verksamhet har baserat sig på samtycke eller någon annan medverkan från parterna i en kris. Dessutom har de fredsbevarande styrkornas befogenheter att använda militär makt begränsats till självförsvar. Under de senaste årtiondena har förutom upprätthållande av internationell fred och säkerhet även humanitär biståndsverksamhet och skydd av civilbefolkningen blivit en del av den fredsbevarande verksamheten.

Numera talar man i det internationella samarbetet och även nationellt om krishantering vid sidan av eller i stället för fredsbevarande. Även om det inte finns någon klar definition i lagstiftningen så avses i allmänhet med militär krishanteringsverksamhet och fredsbevarande verksamhet, som Finland kan delta i, en militärt organiserad fredsbevarande organisations verksamhet som uppfyller vissa grundläggande villkor.

Grundläggande villkor är FN:s eller OSSE:s mandat och att operationen baserar sig på ett avtal eller en avtalsmässig situation

och ett så omfattande godkännande som möjligt mellan huvudparterna i konflikten. Det skall vid behov vara möjligt att bruka maktmedel förutom för reaktivt självförsvar även för att säkerställa uppdraget. I operationen kan ingå att tvinga parterna att följa ett avtal och bruk av maktmedel eller hot om maktmedel i anslutning därtill. För bruket av maktmedel finns klara regler, där den grundläggande principen är att minimera bruket av maktmedel och att alltid anpassa bruket av maktmedel till det rådande hotet och den rådande situationen.

#### Utvecklingssamarbete

I vid bemärkelse omfattar utvecklingssamarbete även krishantering. Medel för utvecklingssamarbete kan under vissa förutsättningar användas för finansiera insatser inom civil krishantering.

Enligt lagen om statliga ämbetsverks och inrättningsars deltagande i utvecklingssamarbete (382/1989) kan statliga ämbetsverk och inrättningar i samråd med utrikesministeriet och inom de anslag som i statsbudgeten har reserverats för utvecklingssamarbete delta i uppgifter som gäller utvecklingssamarbete här i landet och utomlands. Deltagande i uppgifter som gäller utvecklingssamarbete förutsätter att dessa är förenliga med den ordinarie verksamheten vid ämbetsverket eller inrättningen och att deltagandet inte medför särskilda olägenheter för den normala verksamheten. I den paragraf som gäller lagens tillämpningsområde föreskrivs att avsikten inte är att genom lagen reglera samarbetet mellan utrikesministeriet och statliga ämbetsverk och inrättningar på området för utvecklingssamarbete.

Enligt statsrådets principbeslut om ett utvecklingspolitiskt program 2004 är en av de centrala principerna för den nya utvecklingspolitiken bl.a. utfästelse om att iaktta värderingarna och målen i FN:s Millenniedeklaration, principen om hållbar utveckling, begreppet omfattande utvecklingsfinansiering, respekt för utvecklingsländernas och människornas egen beslutanderätt och ansvar samt långvarigt engagemang och öppenhet. Principer som i synnerhet påverkar krishantering

ingen är utfästelsen om att iaktta en rättsbaserad infallsvinkel, omfattande nationellt engagemang och konsekvens på alla politikområden och partnerskap för utveckling. En rättsbaserad infallsvinkel betyder att tillgodosende av de rättigheter som definierats i människorättskonventioner utgör utgångspunkt. Med partnerskap avses både den offentliga och den privata sektorns samt civilsamhällets deltagande.

Det är dock skäl att skilja civil krishantering från ett bredare utvecklingssamarbetsbegrepp. Civil krishantering är till sin natur rätt kortvarig och inte t.ex. återuppbyggnadsverksamhet eller utvecklingssamarbete på längre sikt. Utvecklingssamarbete förutsätter i allmänhet också långvarigt samarbete med lokala myndigheter. Utvecklingssamarbete kan användas bäst för att förebygga konflikter samt vid eftervården av konflikter.

#### Statsbudgeten

Enligt budgeten för 2004 får anslaget för civilpersonalens deltagande i krishantering förutom för lönekostnader dessutom användas till betalning av specialutgifter för finländsk civilpersonal som deltar i krishanteringsverksamhet utomlands och till betalning av andra utgifter för Finlands civila krishanteringsverksamhet samt för betalning av utgifter för tjänstemän inom andra förvaltningsområden som deltar i civil krishantering.

Dessutom får anslaget användas till projekt och utbildning i Finland i anslutning till civil krishantering, till betalning av utgifter som föranleds av valobservatörer, till stödjande av verksamheten vid organisationer som bedriver civil krishanteringsverksamhet samt för ersättning av kostnaderna för personförsäkring för personal inom den civila krishanteringen.

Grunderna för användningen av anslaget för civil krishantering i budgeten strävar inte i sig efter att definiera vad som är civil krishanteringsverksamhet utomlands. Finansieringen av civil krishantering kan ändå betraktas som en utgångspunkt när man skall avgränsa lagens tillämpningsområde.

Från definition till syften

Civil krishantering är ett område som är stort i utveckling och det är synnerligen svårt att förutsäga i vilken riktning verksamheten kommer att förändras. Som en naturlig del av krishanteringshelheten är det också av betydelse hur den militära krishanteringen utvecklas. För närvarande utvecklas i synnerhet EU:s krishanteringsberedskap kraftigt, så det är inte ändamålsenligt att binda den allmänna organiseringen av civil krishanteringsverksamhet till en nationell definition. Civil krishantering är som begrepp också betydligt vidare än utsändandet av sakkunniga till krisområden, som hör till denna lags tillämpningsområde.

Det är oundvikligt att civil krishantering och annan verksamhet i samband med krisituationer delvis överlappar varandra. Exempelvis i statsrådets principbeslut om ett utvecklingspolitiskt program 2004 konstateras att utvecklingspolitiken är en del av säkerhetspolitiken. Ett mål är att utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och krishanteringens arbetsformer skall utvecklas så att de kompletterar varandra. En detaljerad definition av den civila krishanteringsverksamheten kan ha negativ inverkan på denna naturliga utveckling.

I propositionen föreslås ändå att målen för den civila krishanteringen definieras till den del det är fråga om deltagande i internationell krishantering genom att skicka ut civila sakkunniga till krisområden.

#### 3.1.2. Beslut om deltagande

Enligt 2 § i lagen om statsrådet (175/2003) utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem genom lag eller genom förordning av statsrådet. Enligt reglementet för statsrådet och statsrådets förordningar om utrikesministeriet och om inrikesministeriet ansvarar utrikesministeriet för civil krishantering till de delar den hör till området för utrikes- och säkerhetspolitik. Inrikesministeriet ansvarar för samordningen av den nationella beredskapen inom civil krishantering.

När det gäller deltagande i militär krishantering och fredsbevarande verksamhet före-

skrivs om beslutsfattandet i lagen om fredsbevarande verksamhet. Kraven från den praktiska verksamheten har i lagen om fredsbevarande verksamhet beaktats så att försvarsministeriet har getts befogenhet att besluta om mindre utvidgningar eller inskränkningar av fredsbevarande verksamhet.

I slutet av 2003 deltog Finland i tre kris- hanteringsoperationer med ca 1 000 fredsbevarare och i 24 civila krishanteringsoperationer med 87 sakkunniga. Den civila krishanteringsverksamheten utgör en växande del av krishanteringen. Jämförd med den fredsbevarande verksamheten är den emellertid fortfarande betydligt mindre i kvantitativt hänseende, även om den är mångsidigare.

När man funderar på hur beslutsförfarandet skall regleras är det skäl att komma ihåg den civila krishanteringsverksamhetens natur. Finländska sakkunniga deltar i civila krishanteringsoperationer under varierande förhållanden och i olika organisationer samt med varierande styrka. Å ena sidan kan Finland delta i en polisoperation med över tio polis- män och å andra sidan kan det hända att bara en finländsk sakkunnig skickas till en viss operation. Också när det är fråga om uppgifter vid internationella organisationers sekretariat skickas ofta bara enstaka sakkunniga.

På grund av den civila krishanteringens natur och den varierande omfattningen av Finlands deltagande är det inte ändamålsenligt att skapa någon särskild beslutsmekanism. Ett syfte med lagen är ändå att reglera ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter vid deltagande i internationell civil krishantering. I det föreslagna sättet att reglera saken har beaktats de krav som den praktiska verksamheten ställer.

### *3.1.3. Nationell beredskap inom civil krishantering*

Inrikesministeriet har ansvarat för samordningen av den nationella beredskapen inom civil krishantering sedan ingången av 2003. Målet med ändringen var att klarlägga den allmänna organiseringen av den civila krishanteringen. Varken samordningsuppgiften eller den nationella beredskapen definierades ändå närmare i det sammanhanget. Syftet med lagen gällande civil krishanteringsverk-

samhet är att ge information om de centrala ansvariga myndigheter som deltar i verksamheten och om deras uppgifter. Under lagberedningen sattes som mål förutom att definiera vilka uppgifter som hänför sig till den nationella beredskapen även att koncentrera dessa uppgifter till en ansvarig myndighet.

Inrikesministeriets centrala uppgifter när det gäller beredskapen för undantagsförhållanden erbjuder goda möjligheter att planera och genomföra utbildning och övningar för civil krishantering så att de betjänar både deltagandet i civila krishanteringsoperationer utomlands och beredskapen för undantagsförhållanden här i landet.

I statsrådets principbeslut av den 27 november 2003 om en strategi för tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner konstateras att de ledningsförhållanden för tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner samt den organisation och den ansvarsfördelning som gäller under normala förhållanden inte ändras i störningssituationer eller undantagsförhållanden annat än i absolut tvingande fall. På samma sätt som under normala förhållanden är det inrikesministeriet som leder, övervakar och samordnar beredskapen för undantagsförhållanden bl.a. när det gäller upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, räddningsväsendet och gränsövervakningen. Enligt statsrådets principbeslut måste inrikesministeriet skapa en situationsbild av den inre säkerheten och i den ta med säkerhetssituationen internationellt och särskilt i Finlands närområden. Att den nationella beredskapen inom civil krishantering koncentreras till inrikesministeriet är en åtgärd som stöder strategin för tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner.

Att inte bara ordnandet av utbildning utan även rekryteringen och det administrativa styrningen av anställningsvillkoren koncentreras till en enda myndighet effektiviserar den praktiska verksamheten. Därför har i propositionen förutom definitionen av den nationella beredskapen även föreslagits att ”principen om en lucka” förverkligas.

### *3.1.4. De sakkunnigas rättsliga ställning*

Ett alternativ ansågs vara att behålla den nuvarande situationen. Då skulle de sakkun-

niga även i fortsättningen vara statstjänstemän på utrikes tjänsteresa. Bestämmelserna om tjänsteresor tillämpas i situationer där en tjänsteman tillfälligt och en kort tid arbetar någon annanstans än på sin fasta arbetsplats. I civila krishanteringsuppgifter arbetar man vanligtvis från ett till två år. Bestämmelserna om utrikes tjänsteresa är inte avsedda att tillämpas på sådana situationer.

Alternativa sätt att definiera de sakkunnigas rättsliga ställning som granskades var arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. Tjänsteförhållande är ett offentlighetsrättsligt anställningsförhållande, arbetsavtalsförhållande ett privaträttsligt anställningsförhållande.

Ett tjänsteförhållande uppkommer genom en ensidig förvaltningsåtgärd, även om anställning förutsätter att den som anställs ger sitt samtycke. Med en tjänsteinnehavare ingås inget avtal om anställningsvillkoren. Ett arbetsavtalsförhållande baserar sig på ett avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Skillnaderna mellan tjänste- och arbetsavtalsförhållanden har minskat bl.a. genom tjänstekollektivavtalslagstiftningen, som trädde i kraft 1970, och den ändring av strafflagen genom vilken en del av tjänstebrotten började gälla även statens arbetstagare. Även i tjänste- och arbetskollektivavtalsförhandlingarna har man hela tiden försökt förenhetliga tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas anställningsvillkor.

Vid bedömningen av om arbetsavtals- eller tjänsteförhållande skulle användas för att ordna de sakkunnigas rättsliga ställning granskades i första hand omständigheter i samband med utövningen av offentlig makt och definitionen av de sakkunnigas uppgifter och skyldigheter.

#### Utövning av offentlig makt

Det är fråga om utövning av offentlig makt bl.a. när en person ”med stöd av lag ensidigt beslutar om någon annans förmån, rättighet eller skyldighet eller ger en befallning som förpliktar någon annan eller på något annat sätt faktiskt ingriper i någon annans förmån eller rättighet”. Riksdagens förvaltningsutskott har i sitt utlåtande (FvUU 8/1998 rd) betonat att om en uppgift ens i någon mån är förenad med utövning av offentlig makt, bör

personen i fråga anställas i tjänsteförhållande. Sådan är saken även när utövning av offentlig makt i uppgifter kommer i fråga bara i teorin.

Ett annat begrepp som skall beaktas vid bedömningen är offentlig förvaltningsuppgift. Problemet med begreppet offentlig förvaltningsuppgift är att dess gränser är mera oklara än begreppet offentlig makt. Begreppet offentlig förvaltningsuppgift har också betraktats som vidare än begreppet offentlig makt. En offentlig förvaltningsuppgift inbegriper inte nödvändigtvis utövning av offentlig makt. Offentlig förvaltningsuppgift anses hänvisa till en i lagstiftningen definierad uppgift som anvisats ett visst organ eller en viss enhet.

Sakkunniga inom civil krishantering står i anställningsförhållande till staten som arbetsgivare men de tjänstgör hos den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen. De sakkunnigas uppgifter är inte förenade med utövning av offentlig makt i Finland. De kan dock ha betydande befogenheter i förhållande till lokala medborgare och myndigheter. Dessa befogenheter baserar sig på ett avtal mellan den som föranstaltar operationen och den stat där operationen föranstaltas, där uppgifterna och befogenheterna för den som föranstaltar operationen och personalen är definierade eller på den internationella organisations eget mandat som föranstaltar operationen.

På grund av de civila krishanteringsuppgifternas natur vore tjänsteförhållande en mera motiverad lösning än arbetsavtalsförhållande. Den civila krishanteringsverksamheten är en del av det internationella samarbete som Finland deltar i enligt grundlagen. Sakkunniga inom civil krishantering arbetar ofta i uppgifter som man i Finland klart har ansett höra till sådana uppgifter som skall skötas i tjänsteförhållande. Exempelvis finländska polismän som arbetar i polisuppgifter inom civil krishantering kan i praktiken agera i förhållande till den lokala befolkningen med motsvarande befogenheter och i motsvarande uppgifter som här i landet. Sakkunniga inom justitieförvaltningen, t.ex. åklagare och domare, arbetar förutom i rådgivningsuppgifter dessutom i uppgifter som är förenade med självständig beslutande- och avgöranderätt.

### Definition av uppgifter och skyldigheter

När en sakkunnig står i tjänsteförhållande kan staten som arbetsgivare bestämma om tjänsteinnehavarens uppgifter och skyldigheter även om han eller hon tjänstgör hos en internationell organisation. En arbetstagares uppgifter och skyldigheter baserar sig däremot i regel på arbetsavtalet, men arbetsgivaren har ändå arbetslednings- och tillsynsrätt, dvs. han kan besluta var, hur och när arbetet utförs. Denna rätt motsvaras av arbetstagarens underordnade ställning.

I arbetsledningsrätten ingår rätt att organisera arbetet och arbetsmetoderna. Också arbetstidsfrågorna, till den del de inte är närmare angivna i arbetskollektivavtalet, hör till arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Arbetsgivaren kan också bestämma vem som leder arbetet och utövar arbetsledningsrätten i förhållande till arbetstagarna.

Man kan närma sig arbetsledningsrättens gränser ur två olika synvinklar. Kriterier som allmänt begränsar arbetsledningsrätten är bl.a. sådant som strider mot lag och god sed. Arbetsgivarens normala verksamhetsområde begränsar arbetsledningsrätten så att arbetstagaren när arbetsavtalet ingås inte har kunnat samtycka till sådan verksamhet som han eller hon inte har kunnat förutsäga. Utan arbetstagarens samtycke är inte heller väsentliga ändringar i den egentliga arbetsresan och förflyttning från en arbetsplats till en annan möjliga.

Å andra sidan baserar sig arbetsledningsrätten på arbetsavtalet, så dess omfattning måste alltid avgöras från fall till fall. Utgångspunkt vid bedömningen är det arbete som man kommit överens om i arbetsavtalet eller som förutsätts i det. Arbetsdomstolen konstaterade i sitt avgörande 4/1969 att det skall anses som en allmän princip som ingår i arbetsgivarens arbetsledningsrätt att arbetstagaren på arbetsgivarens order var skyldig att utföra ett arbete som hade direkt anknytning till hans ordinarie arbete och vars utförande inte på något väsentligt sätt ändrade karaktären av hans arbete.

Arbetslednings- och tillsynsrätten för staten som arbetsgivare i ett tjänsteförhållande motsvarar i huvudsak motsvarande rätt i ett arbetsavtalsförhållande. Regleringen och defi-

nitionen av tjänstemannens uppgifter är emellertid i allmänhet bunden till tjänsten och inte genom avtal. I regel bestäms om uppgifterna internt inom ämbetsverket genom arbetsordningen och arbetsledningens åtgärder. Ämbetsverket kan också ensidigt ändra tjänstens uppgiftsfält, eftersom det beslutar förutom om inrättande och indragning av tjänsten även om ändring av tjänstebestämmningen och tjänstens uppgiftsfält.

Sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsuppgifter tjänstgör hos den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen. De sakkunnigas befattningsbeskrivning bestäms i enlighet med den befattningsbeskrivning som utarbetats av den som föranstaltar operationen. Finland uppför en sakkunnig på förslag till uppgiften i fråga så att både staten som arbetsgivare och den sakkunnige som sökt uppgiften känner till befattningsbeskrivningen. Den sakkunnige är skyldig att utföra de uppgifter som den som föranstaltar operationen anvisar honom eller henne.

I synnerhet i övervakningsoperationer kan situationen vara den att när den sakkunnige rekryteras känner man ännu inte exakt till i vilka och hurdana observatörsuppgifter han eller hon placeras. Det är också möjligt att en observatör som skött sina uppgifter väl under operationen förflyttas till s.k. stabsuppgifter eller till någon annan mera ansvarsfylld position.

Staten som arbetsgivare har dessutom vanligtvis behov av att utnyttja den sakkunniges arbetsinsats även medan denne tjänstgör hos den som föranstaltar operationen. Den sakkunniges närvaro kan vara nödvändig från statens synpunkt t.ex. på något av EU-rådets arbetsgruppsmöten eller på något annat evenemang där den sakkunniges erfarenhet av civila krishanteringsoperationer i något visst område är viktig. Den sakkunniges erfarenheter utnyttjas också här i landet t.ex. vid palavrer inför utresan eller utbildning för civil krishantering för nya sakkunniga som är på väg till samma land eller område.

I dessa fall kan det vara en tolkningsfråga om den nya uppgiften hänför sig direkt till den sakkunniges egentliga arbete och ändrar den väsentligt arten av den sakkunniges arbete. Om den sakkunnige stod i arbetsavtalsförhållande kunde det vara motiverat att för-



utsätta att man borde ha kommit överens om alla dessa saker i arbetsavtalet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagaren. Ett sådant arrangemang är emellertid svårt att genomföra i praktiken. I ett tjänsteförhållande kan staten som arbetsgivare däremot ensidigt ändra tjänstens uppgiftsfält i vilket skall anses ingå även sådana tillfälliga uppgifter som beskrivs ovan.

Verksamhet i civila krishanteringsuppgifter förutsätter att de sakkunnigas rättsliga ställning bestäms på ett sätt som motsvarar offentlighetsrättsligt anställningsförhållande. På grundval av ovan relaterade omständigheter kan arbetsavtalsförhållande inte betraktas som ett ändamålsenligt alternativ. Efter valet mellan arbetsavtals- och tjänsteförhållande måste man ännu bedöma om tjänsteförhållande eller annat offentlighetsrättsligt förhållande lämpar sig bättre som grund för den rättsliga ställningen för sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsuppgifter.

#### Offentlighetsrättsligt anställningsförhållande

Den rättsliga ställningen för statsanställda kan förutom genom tjänsteförhållande som avses i statstjänstemannalagen dessutom ordnas i enlighet med annat offentlighetsrättsligt anställningsförhållande. Bland annat den fredsbevarande personalens rättsliga ställning har bestämts på detta sätt. Annat offentlighetsrättsligt anställningsförhållande skiljer sig från tjänsteförhållande på så sätt att det måste bestämmas särskild om rättigheterna och skyldigheterna i anställningsförhållandet. De kan i princip inte överenskommas genom tjänstekollektivavtal.

Enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal (644/1970) skall för fastställande av de anställningsvillkor som avses i statstjänstemannalagen genom tjänstekollektivavtal och för tryggnad av arbetsfreden förhandlingar föras så som bestäms i lagen om statens tjänstekollektivavtal. I 3 kap. i lagen om statens tjänstekollektivavtal föreskrivs om arbetsfred och förfarandet för att lösa arbetstvister. Enligt 8 § 1 mom. får annan stridsåtgärd mot gällande anställningsförhållande än lockout eller strejk inte inledas.

Syftet med civil krishantering är att förhindra att en humanitär kris uppstår, tillspe-

tas eller utvidgas under förhållanden där samhället inte förmår garantera befolkningens säkerhet. Det slutliga målet är att återställa en störningsfri funktion i det samhälle som drabbats av krisen genom att stödja demokrati, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna.

Eventuella stridsåtgärder och hot om sådana från sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsåtgärder kunde äventyra strävandena att återställa lokalsamhällets störningsfria funktion. Situationen påminner om den situation som beskrivs i 12 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal, där statens förhandlingsmyndighet eller en tjänstemannaförening getts rätt att hänskjuta en sak som gäller en stridsåtgärd till statens tjänstetvistnämnd, om den anser att stridsåtgärden kan åstadkomma allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Om en stridsåtgärd under pågående arbetsstrid blir samhällsfarlig kan saken enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal omedelbart hänskjutas till tjänstetvistnämnden för handläggning.

Civila krishanteringsoperationer genomförs vanligen under varierande förhållanden. Det är svårt att tillämpa bestämmelserna om arbetstid på sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsuppgifter. Rätten att besluta om arbetstiden tillkommer i regel den som föranstaltar den civila krishanteringsuppgiften och inte staten som arbetsgivare. Staten som arbetsgivare har rätt att besluta om den sakkunniges rättigheter och skyldigheter, men den direkta styrningen i syfte att organisera arbetsförhållandena tillkommer på grund av verksamhetens natur den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen.

Målet med detta förslag är att göra det möjligt att föreskriva om även andra anställningsvillkor, t.ex. ersättning på grund av gällande förhållanden och ersättning för kostnader på det sätt som den civila krishanteringsverksamhetens natur förutsätter. Tjänsteförhållande ger ingen möjlighet att fastställa anställningsvillkoren i enlighet med kraven från den civila krishanteringsverksamhetens natur genom tjänstekollektivavtal.

Besluten om deltagande i civil krishantering är en del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Finland har utfäst sig att delta i olika internationella organisationers och

EU:s civila krishanteringsverksamhet med de styrkor som meddelats på förhand. Utfästelserna är inte juridiskt bindande, men deras politiska tyngd är avsevärd. Som stöd för de politiska besluten måste det finnas ett klart system för fastställande av anställningsvillkoren, vars grunder inte kan göras stridiga.

I nuläget är anställningsvillkoren inte särskilt klara, eftersom man i enskilda fall måste tillämpa bestämmelserna om utrikes tjänsteresa under förhållanden som avviker från en typisk tjänsteresa. Ett mål för lagberedningen har också varit rättvisa, konkurrenskraftiga och genomskådliga anställningsvillkor.

### Lönestruktur

Staten som arbetsgivare ansvarar för lönen till sakkunniga som skickas ut i civila krishanteringsuppgifter. Av dem som föranstaltar civila krishanteringsoperationer har dessutom FN och OSSE av tradition betalat sakkunniga som tjänstgör hos dem dagtraktamente eller motsvarande ersättning på grundval av levnadskostnaderna och arbetsförhållandena. Också EU har på senaste tid börjat betala ersättning i den senaste civila krishanteringsoperationen. I regel betalas denna ersättning för hela den tid som den sakkunnige arbetar i den civila krishanteringsuppgiften. Ett motsvarande ersättningsförfarande har tillämpats nationellt inom den fredsbevarande verksamheten och utrikesrepresentationen.

Till en person som hör till den fredsbevarande personalen betalas utöver grundlönen för varje tjänstgöringsdygn ett dagtraktamente enligt försvarsministeriets förordning om behörighetsvillkoren och anställningsvillkoren för den fredsbevarande personalen (118/2001) som bestäms i enlighet med förhållandena under varje enskild operation. Dagtraktamente betalas för anställningstiden. På dagtraktamentet inverkar andra förmåner som tillkommer den fredsbevarande personalen. Den som tillhör den fredsbevarande personalen får vederlagsfri militärinkvartering och proviant. Dessutom ställs de kläder och annan personlig utrustning samt vapen som behövs under tjänstgöringen till förfogande vederlagsfritt.

Det system för ledighet från tjänstgöringen som iaktas i fredsbevarande operationer kan

antingen beslutas nationellt eller gälla för den enskilda operationen. Omfattningen kan således variera från att det i vissa operationer är möjligt med en ledighet på ungefär en vecka uppskattningsvis var femte eller sjätte vecka medan ledigheterna infaller mera sällan under andra operationer. Transporterna under ledigheter samt resan ut till operationen och från operationen till hemlandet är vederlagsfria för fredsbevararna.

Enligt förordningen om ersättningar på grund av lokala särförhållanden till tjänstemän inom utrikesrepresentationen (652/1993) kan till en tjänsteman inom utrikesrepresentationen på grund av lokala särförhållanden betalas t.ex. ortstillägg på grund av tjänstemannens tjänsteställning, ansvaret i uppgiften och hans familjeförhållanden samt de speciella krav som förhållandena i stationeringslandet ställer med avseende på hans avlöning. Förutom ortstillägget kan till tjänstemän inom utrikesrepresentationen betalas ersättning för ogynnsamma förhållanden, som utgör ersättning för sådana ogynnsamma förhållanden på stationeringsorten som påverkar tjänstemannens och hans familjemedlemmars hälsa, säkerhet och trivsel.

Ortstillägg och ersättning för ogynnsamma förhållanden som betalas till tjänstemän inom utrikesrepresentationen är inte skattepliktig inkomst. De betalas i regel också under tjänstemannens semester och tjänsteresor. Ersättningarna betalas också till fullt belopp bl.a. under tjänstledighet som beviljats på grund av arbetsförmåga till följd av sjukdom, men eller skada och under avbrott i tjänstgöringen för den tid som tjänstemannen betalas sin fasta lön oavkortad.

Den ersättning som den som föranstaltar en civil krishanteringsoperation betalar är vanligtvis avsedd att täcka alla levnads- och boendekostnader under operationen. Även om en sakkunnig skulle vistas utanför operationsområdet på sin fritid, skall han eller hon betalas boendekostnaderna även för denna tid.

När lönestrukturen för sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsuppgifter förnyas måste man försäkra sig om att anställningsvillkoren är rättvisa i förhållande till anställningsvillkoren i civila krishanteringsoperationer som föranstaltas av internationella or-

ganisationer och fredsbevarande verksamhet. Vad som är rättvist måste också bedömas mellan alla sakkunniga som Finland skickat ut och som arbetar i samma område, oberoende av vem som föranstaltar operationen.

Den gällande inkomstskattelagen ger vid handen att om den ersättning som den som föranstaltar en civil krishanteringsoperation betalar är större än maximibeloppet av det utrikes dagtraktamente som skatteförvaltningen fastställt och det sammanlagda beloppet av resekostnader som skall betalas enligt statens resereglemente, t.ex. boendekostnader, är den överskjutande delen i regel skattepliktig förvärvsinkomst.

För att säkerställa att de sakkunniga får en i skattehänseende rättvis och av den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen oberoende behandling föreslås i propositionen att den ersättning som EU, en internationell organisation eller någon annan som föranstaltar en krishanteringsoperation betalar till civilpersonal inte skall vara skattepliktig inkomst i Finland. Samtidigt föreskrivs i enlighet med den nya lönestrukturen att den ersättning på grund av gällande förhållanden som staten som arbetsgivare betalar skall vara skattefri på motsvarande sätt.

#### Tjänstledighet

Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet skall en person som är i statens tjänst och som antas till tjänstgöring i en fredsbevarande organisation eller till utbildning beviljas oavlönad tjänstledighet eller befrielse från arbetet för tjänstgörings- eller utbildningstiden. År 1998 föreskrevs om motsvarande rätt för personer i tjänst hos den övriga offentliga sektorn och den privata sektorn. Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet får ett arbets- eller tjänsteförhållande som innehas av en person vid tidpunkten för antagning till tjänstgöring eller utbildning enligt lagen om fredsbevarande verksamhet inte avbrytas av arbetsgivaren på grund av tjänstgöringen eller utbildningen eller uppsågas av denna under den tid tjänstgöringen eller utbildningen pågår. Efter att tjänstgöringen eller utbildningen har avslutats eller avbrutits skall personen i fråga återtas i tidigare arbete eller därmed jämställbart arbete med iakttagande i

tillämpliga delar av lagen om fortbestånd av till tjänstgöring inkallad värnpliktigs arbets- eller tjänsteförhållande (570/1961).

Paragrafen om fortbestånd av arbets- eller tjänsteförhållande motiverades med svårigheterna att rekrytera fredsbevarare, en följd av att anställningstrygghet saknades. För andra än statsanställda var beviljande av tjänstledighet eller befrielse från arbetet för deltagande i fredsbevarande verksamhet beroende av arbetsgivarens prövning. Före nämnda lagrum trädde i kraft hade en person som sökte sig till fredsbevarande verksamhet varit tvungen att avbryta sitt arbetsavtals- eller tjänsteförhållande för att kunna delta i den fredsbevarande verksamheten, om arbetsgivaren förhöll sig negativt till saken.

Under riksdagsbehandlingen fäste försvarsutskottet i sitt betänkande (2/1998 rd) på samma sätt som arbetspolitiska utskottet uppmärksamhet vid att varken arbetsgivaren eller arbetstagaren borde försättas i en orimlig situation genom att arbetstagaren ingår en tjänstgöringsförbindelse och deltar i fredsbevarande verksamhet. I synnerhet för små företag ansågs det problematiskt att en person som ingått förbindelse är skyldig att inställa sig till utbildning eller tjänstgöring inom sju dagar efter att han fått kallelsen. Svårigheten att på förhand beräkna hur lång utbildningen och tjänstgöringen blir sågs också som ett problem.

För att förebygga missförhållandena och sammanjämka motstridiga intressen föreslogs allsidig information till de sökande om konsekvenserna av att man förbinder sig att delta i fredsbevarande uppgifter. Meddelande i god tid till arbetsgivaren om utbildningen eller tjänstgöringen och om återkomsten från den fredsbevarande verksamheten ansågs viktigt. Det föreslogs ändå inga bestämmelser i lag om eventuell anmälningsskyldighet till arbetsgivaren.

För den civila krishanteringens del är rekryteringssvårigheterna inte för närvarande så akuta att de kunde utgöra grund för ovan relaterade reglering gällande anställningstrygghet. Bestämmelsens praktiska betydelse är inte heller för närvarande särskilt stor för arbetsgivare inom den privata sektorn eller andra offentliga arbetsgivare än staten. Antalet sakkunniga som skickas ut i civila kris-

hanteringsuppgifter kommer emellertid sannolikt att öka inom den närmaste framtiden.

Man kan närma sig saken utifrån det övergripande krishanteringsbegreppet. Bestämmelserna om anställningstrygghet är nödvändiga för att garantera att de fredsbevarande styrkorna behåller sin prestationsförmåga. Om krishanteringen granskas som en helhet finns det inga grunder att försätta den civila krishanteringen i olikvärdig ställning jämfört med militär krishantering.

När man söker sig till civila krishanteringsuppgifter skiljer det sig från fredsbevarande uppgifter på så sätt att när en person meddelar att han eller hon är villig att åka ut, begärs ingen motsvarande lagfäst förbindelse som av den som söker sig till fredsbevarande uppgifter. Förbindelsen har ytterligare förknippats med möjlighet för huvudstaben att ålägga personen i fråga att ersätta staten för kostnaderna för ordnandet av utbildningen eller tjänstgöringen, om den som ingått förbindelse underlåter att infinna sig till utbildning eller tjänstgöring utan giltigt skäl. När förbindelse saknas har bestämmelserna om anställningstrygghet större betydelse.

Den största enskilda gruppen som söker sig till civila krishanteringsuppgifter är personer med polistjänst. Polismän har också varit mycket aktiva med att söka sig till fredsbevarande uppgifter, som lämpar sig mycket väl för dem tack vare polisutbildningen och poliserfarenheterna. Med tanke på bägge krishanteringsystemen vore det ändamålsenligt att polismän skulle ha rätt att få tjänstledighet för polisuppgifter, som bäst motsvarar deras utbildning, när de har rätt att få tjänstledighet för att delta i militär krishantering.

Polismännens rätt till tjänstledighet kunde å andra sidan försätta arbetsgivaren i en svår situation. Om rätten till tjänstledighet utsträcks även till polismän som åker ut i civila krishanteringsuppgifter förutom fredsbevarande uppgifter, kan det inom ett polisdistrikt eller vid en riksomfattande enhet uppstå ett resursunderskott som inte nödvändigtvis kan åtgärdas helt med vikariearrangemang. Eftersom polisen inte heller utbildar extra personal, är varje polisman som deltar i krishanteringsuppgifter bort från styrkan här i landet.

Å andra sidan bör man lägga märke till att alla finländska polismän som deltagit i polis-

uppgifter inom civil krishantering hade genomgått en tvåveckors grundläggande utbildning som ger träning för polisuppgifter inom internationell civil krishantering. Deltagande i denna utbildning är inte möjligt utan samtycke av polisdistriktets eller enhets chef eller någon annan överordnad. När den överordnade ger sitt samtycke till deltagande i utbildningen är han också medveten om att polismannen med stor sannolikhet åker ut i polisuppgifter inom civil krishantering inom den närmaste framtiden. Inverkan av polismännens rätt att få tjänstledighet för polisuppgifter inom civil krishantering på styrkan här i landet kan kontrolleras med hjälp av effektiv personalplanering.

Militärpension

Det är ändamålsenligt att koncentrera den administrativa styrningen av anställningsfrågor genom att utse en enda företrädare för staten som arbetsgivare. Detta förutsätter att man också beaktar den pensionsrättsliga ställningen för dem som tjänstgör hos försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. I lagen om statens pensioner finns specialbestämmelser om militärpensionssystemet, som omfattar officerare, instituttofficerare, en del av dem som innehar en militär specialtjänst samt en del av specialofficerarna hos försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet. Dessa grupper har rätt att gå i pension på grund av den militärpensionstid de tjänstgjort redan innan de uppnår avgångsåldern. Ställningen för personer som hör till dessa grupper har beaktats i den militära krishanteringen på så sätt att den tid de tjänstgjort i ett tjänstgöringsförhållande enligt lagen om fredsbevarande verksamhet räknas dem till godo för militärpension enligt lagen om statens pensioner.

Finland har satt som sitt primära mål att vara med och utveckla EU:s civila krishanteringsberedskap från nationella utgångspunkter. EU har polisverksamheten som en prioritering för den civila krishanteringsverksamheten och i den ingår även gränspolisverksamhet. Finland hade i slutet av 2003 två gränsövervakningssakkunniga i EU:s polisoperation och två gränsövervakningssakkunniga i OSSE:s gränsövervakningsoperation. För att trygga rätten till militärpension var

dessa personer fortfarande i gränsbevakningsväsendets tjänst medan de deltog i de civila krishanteringsuppgifterna.

I civila krishanteringsuppgifter som har förutsatt militärt kunnande har tjänstgjort enstaka personer som trots att de har varit berättigade till militärpension ändå inte har kunnat räkna den tid de tjänstgjort i uppgiften till godo för militärpension. I vissa fall har till civila krishanteringsuppgifter rekryterats personal som inte längre varit i aktiv tjänst hos försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet.

Sakkunskap om gränsövervakning och militärutbildning ger goda förutsättningar för vissa civila krishanteringsuppgifter. För att trygga möjligheterna att rekrytera personer som är i tjänst hos gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten borde de behålla sin rätt till militärpension medan de arbetar i civila krishanteringsuppgifter.

### 3.2. De viktigaste förslagen

#### 3.2.1. *Den civila krishanteringsverksamhetens mål*

Vid civil krishanteringsverksamhet är det i princip fråga om en krissituation i samband med en konflikt eller en hotande konflikt. Ordet konflikt lämpar sig vad innehållet beträffar för att beskriva målen för den verksamhet som avses i denna lag. Inom sociologin urskiljer man för det första intressekonflikter som definieras strukturellt och där motsättningarna mellan parterna – t.ex. social ojämlikhet eller förhållandet mellan utvecklingsländer och industriländer – inte nödvändigtvis syns utåt eller är uppenbara för alla parter. För det andra urskiljer man målkonflikter, varmed avses en synlig och medveten motsättning mellan parterna som är förenad med konfliktåtgärder som eventuellt övergår i öppna krigshandlingar.

I en situation som definieras som intressekonflikt är det fråga om att förhindra att konflikten tillspetsas, vilket också hör till den civila krishanteringens mål. För att inleda verksamhet och skicka ut sakkunniga förutsetts således inte att den lokala infrastrukturen rasat samman utan en situation som det med viss sannolikhet är möjligt att tillspetsas

till en målkonflikt. När målen för civil krishantering definieras som verksamhet som strävar efter att förhindra konflikter och avhjälpa förstörelsen efter en konflikt beskrivs och avgränsas den verksamhet som avses i denna lag med tillräcklig noggrannhet.

När man skall bedöma hotet om en viss konflikt eller dess påföljder måste man också beakta att kris inte är något objektivt begrepp utan baserar sig på bedömarens tolkning. På bedömningen inverkar aktörens synvinkel samt eventuella politiska, religiösa eller ekonomiska motiv som finns i bakgrunden. Att definiera den verksamhet som avses i denna lag via dess mål ger bättre förutsättningar att beakta även dessa omständigheter än en alltför detaljerad definition.

Militär krishantering och fredsbevarande verksamhet kan vara förenad med användning av vapen, något som i regel är främmande för civil krishanteringsverksamhet. Om en civil krishanteringsoperation inbegriper skötsel av den lokala polisverksamheten, kan upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet förutsätta bl.a. att poliserna är beväpnade.

Bruk av maktmedel i polisuppgifter inom civil krishantering är dock något annat än bruk av maktmedel i militär krishantering och fredsbevarande verksamhet. En civil krishanteringsoperation kan bl.a. inte inbegripa bruk av maktmedel för att säkerställa uppgiften eller tvingande av parterna i konflikten genom hot om maktmedel.

Nära förenad med civil krishantering är CIMIC-verksamheten (Civil Military Cooperation), varmed avses samarbete mellan en militär styrka och civila. Med dess hjälp försöker man koordinera samt effektivera uppnåendet av den militära krishanteringens och den civila krishanteringens gemensamma mål. Trots de gemensamma målen och de övriga likheterna betjänar CIMIC ändå i första hand den militära operationens mål och eftersom det är fråga om den militära organisationens verksamhet leds den i enlighet med de operativa ledningsförhållandena. CIMIC utgör en fast del av den militära krishanteringens och den fredsbevarande verksamheten.

Den civila krishanteringen utgör emellertid samtidigt klart en fast del av krishanteringen. De värden som skall skyddas vid civil kris-

hantering väger olika i olika skeden av en kris. I det akuta krisskedet är det ofta i grund och botten fråga om att trygga befolkningens säkerhet och överlevnadsmöjligheter. I ett senare skede liksom också vid förebyggandet av kriser framhävs de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatsprincipen.

I lagens rubrik bör man klart visa att den verksamhet som regleras utgör en del av krishanteringen, men den borde ändå kunna skiljas från den militära krishanteringen. Rubriceringen som civilpersonals deltagande i krishantering skiljer den klart från krishantering som verkställs av en militär organisation eller militärer men betonar den civila krishanteringens ställning som en del av krishanteringen. Rubriken motsvarar också rubriceringen av det anslagsmoment som är avsett för civilpersonalens deltagande i krishantering.

I den föreslagna definitionen av målen har man för det första försökt beakta den civila krishanteringsverksamhetens närvaro i alla skeden av en konflikt. Verksamheten inbegriper förhindrande av konflikter, förhindrande av att krisen tillspetsas och utvidgas samt avhjälpande av uppkomna skador.

### 3.2.2. *Beslut om deltagande och ansvarsfördelning*

Vid den reform gällande bestämmelserna om ministeriernas ansvarsområden som genomfördes under 2003 sattes som mål att ministeriernas ansvarsområden skulle regleras på allmän nivå i reglementet för statsrådet. Närmare bestämmelser om ministeriernas uppgifter utfärdas i de statsrådsförfordningar som gäller respektive ministerium.

Enligt lagen om statsrådet kan bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem utfärdas antingen genom lag eller genom förordning av statsrådet. I denna proposition föreslås att bestämmelser om utrikesministeriets och inrikesministeriets uppgifter utfärdas genom lag till den del det är fråga om deras verksamhet i ärenden som hör till tillämpningsområdet för denna lag.

Lagstiftningens informativa natur talar för att uppgifterna bör regleras på lagnivå. Rollerna för de ministerier som ansvarar för civi-

la krishanteringsärenden bör kunna konstateras i en enda lag som reglerar sektorn för civil krishanteringsverksamhet. Det är inte ändamålsenligt att man alltid skall kontrollera olika aktörer och deras uppgifter särskilt i reglementet för statsrådet och statsrådets förordning om ministeriet i fråga. Regleringen motsvarar lagen om fredsbevarande verksamhet.

Däremot föreslås inget särskilt beslutsförfarande. Även om det i lagen om fredsbevarande verksamhet finns detaljerade bestämmelser om beslutsfattande i samband med deltagande i militär krishantering och fredsbevarande verksamhet, förutsätter civil krishanteringsverksamhet ett flexiblare beslutsförfarande.

Enligt förslaget skall utrikesministeriet behandla ärenden gällande civilpersonals deltagande i krishantering i enlighet med den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen. Inrikesministeriet behandlar ärenden gällande nationell beredskap och beslut om lämnande av bistånd som hör till räddningsväsendets område enligt 49 § i räddningslagen. Avsikten är att behålla och klarlägga den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen.

När det gäller beslutsförfarandet föreslås att den nuvarande situationen bibehålls oförändrad. Utrikesministeriet beslutar om Finlands deltagande i internationell krishantering i enlighet med det beslutsförfarande som iakttas i utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden.

### 3.2.3. *Nationell beredskap*

Det är ändamålsenligt att i detta sammanhang föreskriva om den nationella beredskapen och de myndigheter som ansvarar för den på lagnivå. Uppgifter som hänför sig till den nationella beredskapen är uppgifter i anslutning till utsändandet av sakkunnig inom civil krishantering, t.ex. rekrytering och ordnande av utbildning för civil krishantering, samarbete inom statsförvaltningen och med medborgarorganisationer samt samordning av beredningen av ärenden som hör till upprätthållandet och utvecklandet av den nationella beredskapen inom olika förvaltningsområden. Ansvaret för den nationella beredskapen vilar på inrikesministeriet.

I propositionen föreslås att inrikesministeriet i regel skall vara företrädare för staten som arbetsgivare. I propositionen har emellertid beaktats de utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter som hänför sig till uppgiften som företrädare för staten som arbetsgivare. Utrikesministeriet skall företrädare staten som arbetsgivare i de fall där det är ändamålsenligt med tanke på utrikes- och säkerhetspolitiken. Det ministerium som företräder staten som arbetsgivare är också utnämmande myndighet och den myndighet som ansvarar för rekryteringen. Utrikesministeriet skall fortfarande ansvara för uppförande av civilpersonal på förslag till krishanteringsuppdrag, när förslag krävs.

Att den administrativa styrningen gällande anställningsvillkoren koncentreras till inrikesministeriet på ett så effektivt sätt som möjligt innebär bättre möjligheter att effektivisera även den logistiska och materiella beredskapen. Det kan konstateras att inrikesministeriet redan har kommit överens med försvarsministeriet om samarbetsförfarandet bl.a. för det förfarande som skall iakttas vid utlåning av utrustning och materiel.

### 3.2.4. Rättslig ställning

Den föreslagna lösningen motsvarar regleringen i lagen om fredsbevarande verksamhet. Sakkunniga som skickas ut i civila krishanteringsuppdrag anställs i annat offentlig-rättsligt anställningsförhållande. Om rättigheterna och skyldigheterna i anställningsförhållandet bestäms i denna lag. Till övriga delar fastställs de sakkunnigas rättsliga ställning i enlighet med statstjänstemannalagen och statstjänstemannaförordningen.

När det gäller de sakkunnigas rättsliga ställning finns två centrala skillnader jämfört med tjänsteförhållande. Anställningsförhållanden enligt denna lag föreslås vara endast för viss tid. Personen i fråga tjänstgör hos den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen, vanligtvis på begäran av den som föranstaltar operationen för sex månader och högst ett år i sänder, även om avsikten är att han eller hon skall fortsätta i uppgiften t.ex. två år. Denna begränsning beror direkt på den civila krishanteringsverksamhetens natur, och staten som arbetsgivare

har inga möjligheter att påverka den.

Den andra skillnaden jämfört med tjänstemännens rättsliga ställning är att villkoren i ett anställningsförhållande enligt denna lag kan inte överenskommas genom tjänstekollektivavtal. Detta har tidigare i propositionen motiverats med att stridsåtgärder eller hot om sådana kunde äventyra en civil krishanteringsoperation som Finland deltar i. Till följd av arbetsförhållandena vore det sannolikt inte möjligt att avtala om anställningsvillkoren på det sätt som den civila krishanteringsverksamhetens natur förutsätter.

En omständighet som inverkar på lösningen är också att de kategorier av sakkunniga som arbetar i civila krishanteringsuppdrag är så varierande. Det vore omöjligt att hitta en naturlig förhandlingspart som företräder de sakkunniga på ett tillräckligt heltäckande sätt. Deltagande i civila krishanteringsuppdrag bygger på frivillighet och staten som arbetsgivare har intresse av att se till att anställningsvillkoren är konkurrenskraftiga så att man får tillräckligt yrkesskicklig och kunig personal.

### Lönestruktur

Sådana civila krishanteringsoperationer, där den som föranstaltar operationen inte betalar någon ersättning, kommer sannolikt att minska i framtiden. Då ansvarar staten som arbetsgivare bara för betalning av månadslönen. Staten som arbetsgivare måste ändå förbereda sig på att ansvara för alla kostnader i en del av operationerna. För att garantera att de sakkunniga behandlas rättvist borde den kompensation som Finland betalar de sakkunniga man skickat ut motsvara den praxis som iakttas av internationella organisationer. Detta förutsätter att lönestrukturen förnyas.

I propositionen föreslås att totallönen skall bestå av en grundlön som baserar sig på uppgiftens svårighetsgrad och en ersättning på grund av gällande förhållanden som baserar sig på de särskilda lokala förhållandena. Bedömningen av uppgiftens svårighetsgrad skall göras fall för fall genom att den lön som betalas för uppgiften på förhand placeras i löneklasser som fastställs genom en förordning som inrikesministeriet utfärdar med stöd av denna lag. En sådan jämförelse mellan de

löner som betalas för olika uppgifter vore det effektivaste sättet att säkerställa en rättvis behandling. Ersättningen på grund av gällande förhållanden är avsedd att täcka de sakkunnigas alla särskilda kostnader och ökade levnadskostnader.

När de sakkunnigas lön fastställs beaktas lönenivån här i landet för de yrkes- och utbildningsgrupper som skickas ut i civila kris- hanteringsuppgifter samt den praxis som iaktas av internationella organisationer. När lönen fastställs utnyttjas statistik om lönenivån i olika uppgifter inom den offentliga och den privata sektorn. När ersättningen på grund av gällande förhållanden fastställs följs den praxis som internationella organisationer iakttar i olika områden och länder.

Till propositionen hänför sig också ett förslag till en sådan ändring av inkomstskattelagen att de ersättningar som finska staten och den som föranstaltar en civil krishanteringsoperation betalar till sakkunniga för att täcka särskilda kostnader och levnadskostnader skall vara skattefria.

#### Olycksfallsersättning, yrkessjukdom och ersättning för vissa kostnader

Man vill bibehålla rätten för personer som arbetar i civila krishanteringsuppgifter att av statens medel få ersättning för olycksfall, yrkessjukdomar, vissa skador som förorsakats av tjänsteutövningen eller arbetsuppgiften och för rättegångskostnader oförändrad. Den rättsliga ställningen för personer som deltar i civila krishanteringsoperationer kommer emellertid att förändras på grund av denna lag så att personerna i fråga inte längre är tjänstemän enligt statstjänstemannalagen utan står i annat offentligt rättsligt anställningsförhållande till staten. På dem tillämpas således inte längre direkt de lagar vilkas tillämpning är begränsad till tjänstemän. För att nuvarande praxis skall kunna fortsätta föreslås i lagen att lagen om olycksfallsersättning för statstjänstemän och yrkessjukdomslagen skall tillämpas även på personer som deltar i civil krishanteringsverksamhet.

Lagen om ersättande av vissa skador som uppkommit i tjänsteutövning eller arbetsuppgift i statens tjänst liksom lagen om ersättning av statsmedel till statsanställda för kost-

nader för vissa rättegångar tillämpas även i fortsättningen direkt på personer i civila krishanteringsuppgifter, eftersom lagarna gäller statsanställda. För deras del behövs alltså inga särskilda laghänvisningar.

Sakkunniga har rätt att få ersättning för extra kostnader som skötseln av uppgifterna orsakar. Målet är att föreskriva om ersättandet av kostnaderna så flexibelt som möjligt efter de krav som arbetsförhållandena ställer.

#### Arbets- och semesterlag och arbetarskydd

Enligt 1 § i arbetstidslagen (605/1996) tillämpas lagen på arbete som utförs på grundval av arbetsavtal eller på grundval av ett tjänsteförhållande, om inte något annat bestäms. Personer som arbetar i civila krishanteringsuppgifter står i annat offentligt rättsligt anställningsförhållande till staten, så arbetstidslagens bestämmelser tillämpas alltså inte på dem.

I nuläget har arbetstidslagen tillämpats på tjänstemän som är på utrikes tjänsteresa. Situationen för sakkunniga inom civil krishantering ändras emellertid inte i praktiken, eftersom de i varje fall i operativt hänseende har varit underställda den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen, varvid den som föranstaltar operationen har kunnat bestämma arbetstiden. Som arbetstidsersättning för arbete på kvällar och under veckoslut har den som föranstaltar operationen beviljat i genomsnitt sex dagar s.k. kompensationsledighet per månad. De ministerier som företräder staten som arbetsgivare har tolkat detta som tillräcklig ersättning för arbete utöver den normala arbetstiden.

Enligt tjänste- och arbetskollektivavtalet gällande semestrar av den 30 november 2002 anses såsom med tjänstgörings- och anställningsdagar jämställda dagar vid fastställande av semesterns längd frånvaro på grund av tjänstledighet eller befrielse från arbete för tjänstgöring vid finsk övervakningsstyrka eller på grund av utbildning i Finland för medlemskap i ovan nämnda styrka eller i beredskapsstyrka. Det föreslås att semesterrätten för civilpersonal som deltar i krishantering skall ordnas på samma sätt som för fredsbevarande personal. Då har personal som är tjänstledig från tjänstgöring hos staten rätt att



under ett anställningsförhållande enligt denna lag hålla endast den ledighet som beviljas av den som föranstaltar krishanteringsoperationen. Semester som intjänats under anställningsförhållandet överförs och kan tas ut i anställning hos den arbetsgivare som finns i bakgrunden.

För att arrangemanget skall kunna genomföras förutsätts att en bestämmelse om saken skrivs in i statens tjänste- och arbetskollektivavtal. Det föreslås att saken tas upp i samband med följande tjänste- och arbetskollektivförhandlingar. Till sakkunniga som kommer från den privata och den övriga offentliga sektorn betalas semesterersättning när anställningsförhållandet upphör på det sätt som föreskrivs i semesterlagen (272/1973).

Arbeterskyddslagen (738/2002) tillämpas i princip bara på arbete som utförs i Finland. Finlands beskickningar utomlands är statliga myndigheter och på arbete som utförs i dem tillämpas undantagsvis finsk lagstiftningen, även arbetskyddslagen. Arbeterskyddslagen skall således inte heller nu tillämpas på civilpersonals deltagande i krishantering utomlands.

#### Tjänstledighet

Enligt förslaget skall det föreskrivas om tjänstledighet på samma sätt som i lagen om fredsbevarande verksamhet. En person som är i tjänst hos staten skall ges oavlönad tjänstledighet eller befrielse från arbetet för tiden i den civila krishanteringsuppgiften.

För den övriga offentliga sektorn och den privata sektorn bestäms på motsvarande sätt att ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande som innehas av den som anställs i en civil krishanteringsuppgift får inte avslutas eller sägas upp av arbetsgivaren med den civila krishanteringsuppgiften pågår.

Att regleringen gällande tjänstledighet blir densamma som i lagen om fredsbevarande verksamhet försätter den militära och den civila krishanteringen i likvärdig ställning i fråga om rekryteringsförutsättningarna. Den civila krishanteringen utgör en del av Finlands deltagande i internationell krishantering. Det är motiverat att både den offentliga och den privata sektorn åläggs att ställa personal till förfogande för civil krishanterings-

verksamhet enligt likadana arrangemang.

Efter att anställningsförhållandet har upphört eller avbrutits skall personen i fråga återtas i tidigare eller därmed jämställbart arbete med iakttagande i tillämpliga delar av lagen om fortbestånd av till tjänstgöring inkallad värnpliktigs arbets- eller tjänsteförhållande.

#### Militärpension

I propositionen föreslås att rätten till militärpension skall utsträckas till civila krishanteringsuppgifter. I praktiken betyder detta att tjänstgöringstid i ett anställningsförhållande enligt denna lag beaktas vid beräkningen av militärpension enligt lagen om statens pensioner, om personen i fråga när ett anställningsförhållande enligt denna lag inleds och upphör, och medan anställningsförhållandet varar är tjänstledighet eller befriad från arbetet arbetar i en uppgift där han eller hon omfattas av militärpension. I lagen om fredsbevarande verksamhet förverkligas rätten till militärpension i princip på motsvarande sätt. I en militär tjänst är intjäningsprocenten för militärpension 2 % om året och full militärpension (60 %) kan erhållas efter 30 års tjänstgöring, dock tidigast vid 55 års ålder.

#### Sakkunnigregister

Den nationella beredskapen för civil krishantering skall motsvara de utfästelser Finland gett om deltagande i internationell krishantering.

I lagen om fredsbevarande verksamhet finns bestämmelser om förbindelse att inställa sig till utbildning eller tjänstgöring. Personal som söker sig till fredsbevarande uppgifter förbinder sig att frivilligt stå i beredskap och att vid kallelse till tjänstgöring inom sju dagar delta i nämnda utbildning eller inställa sig till tjänstgöring i den fredsbevarande organisationen. Förbindelsen gäller ett år och denna tid kan förlängas högst ett år i sänder.

Man skall fortfarande söka sig till civila krishanteringsuppgifter på frivillig väg och en person skall inte på förhand behöva meddela att han eller hon står till förfogande. I propositionen föreslås ändå att ett sakkunnig-

register skall inrättas för rekryteringsändamål. Skapandet av registret kan motiveras med avseende på både staten som arbetsgivare och den person som söker sig till uppgifterna i fråga.

Utrikesministeriet beslutar om Finlands deltagande i civil krishanteringsverksamhet utomlands och meddelar inrikesministeriet hur många sakkunniga man avser sända till exempel till en viss krishanteringsoperation.

En person uppförs på förslag till en viss uppgift på grundval av sitt samtycke. Samtycket kan förenas med en stark faktisk betydelse, även om personen i fråga inte, trots förslaget, har eller kan åläggas juridisk skyldighet att ta emot den erbjudna uppgiften.

Valet till en viss uppgift träffas i regel av den internationella organisationen, och rekryteringsprocessen kan ibland ta någon tid. Den slutliga anställningen sker genast när valet har säkerställts.

När sakkunniga rekryteras intar de register dit personer intresserade av civila krishanteringsuppgifter har kunnat anmäla sig en viktig ställning. För närvarande utvecklar alla internationella organisationer olika register över sakkunniga inom civil krishantering. Längst i utvecklingen har OSSE kommit, som anställer finländska sakkunniga inom civil krishantering i huvudsak bland de personer som uppförts till uppgiften på förslag. Förfarandet sköts med hjälp av det personresursregister som upprätthålls av utrikesministeriet. Detta är en praxis som man kan anta att sprider sig.

Registret upptar personer som har meddelat att de är villiga att delta i civil krishanteringsverksamhet. De har specificerat vilka slags uppgifter de är intresserade av och har meddelat hur snabbt de är tillgängliga för dessa uppgifter. Dessa preliminära uppgifter är mycket viktiga för staten som arbetsgivare med tanke på en effektiv rekrytering.

Ansökningsskedet är också av betydelse för den rättsliga ställningen för en person som söker ett anställningsförhållande. För den sökande är det viktigt att alla förfaringsätt gällande valet till anställningsförhållandet är så klara som möjligt och vid behov reglerade på lagnivå.

Enligt tjänstemannalagstiftningen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (302/2003) skall offentligt ansökningsförfarande

vara det huvudsakliga ansökningsförfarandet. Detta betraktas som en väsentlig sak som hänför sig till grunderna för den offentliga förvaltningen och som tryggar förvaltningens trovärdighet, rättvisa och objektivitet och att bästa möjliga personal fås i den offentliga förvaltningens tjänst.

Enligt statstjänstemannalagen behöver ett tjänsteförhållande för viss tid inte ledigförklaras. I princip skulle det inte finnas något absolut hinder för att offentligt ansökningsförfarande används i fråga om tjänsteförhållanden för viss tid enligt denna lag. Även om ett mål för utvecklandet av den nationella beredskapen är ökad planmässighet, är det utmärkande för civil krishanteringsverksamhet att uppgifterna ledigförklaras snabbt, att ansökningstiden är kort samt att den som blir vald snabbt kan ta emot uppgiften. Offentligt ansökningsförfarande lämpar sig inte för dessa förhållanden.

Att få anmäla sig till ett register är ett ändamålsenligt sätt att söka sig till civila krishanteringsuppgifter. Det föreslås ändå inte vara det enda sättet att söka sig till civila krishanteringsuppgifter. Som förfaringsätt för valet av personer till anställningsförhållanden har det ändå en tryggande inverkan på de sökandes rättsskydd. Anmälan till registret erbjuder en möjlighet att vara med i rekryteringsprocessen. Med tanke på effektiviteten är det avgörande registrets funktion samt det förfarande som används för uppförande av personer på förslag.

#### **4. Propositionens ekonomiska konsekvenser**

Deltagande i civil krishanteringsverksamhet har finansierats under utrikesministeriets moment 24.99.25 (Civilpersonalens deltagande i krishantering). Enligt grunderna för användningen får förslagsanslaget användas även användas till betalning av specialutgifter för finländsk civilpersonal som deltar i krishanteringsverksamhet utomlands och till betalning av andra utgifter för Finlands civila krishanteringsverksamhet samt för betalning av utgifter för tjänstemän inom andra förvaltningsområden som deltar i civil krishantering. Anslaget får vidare användas till projekt och utbildning i Finland i anslutning till

civil krishantering, till betalning av utgifter som föranleds av valobservatörer, till stödande av verksamheten vid organisationer som bedriver civil krishanteringsverksamhet samt för ersättning av kostnaderna för personförsäkring för personal inom den civila krishanteringen. År 2002 uppgick anslaget till 7 925 688 euro. För 2003 hade under momentet budgeterats 10 205 000 euro i budgeten, och dessutom beviljades i tilläggsbudgeten för 2003 83 000 euro under momentet. För 2004 har 10 363 000 euro budgeterats under momentet.

Efter att uppgiften att samordna den nationella beredskapen inom civil krishantering överförts på inrikesministeriets ansvar har finansieringen av verksamheten i praktiken skötts så att inrikesministeriet har uppskattat kostnaderna för verksamheten och genom ett anslagsbrev begärt att utrikesministeriet skall ge inrikesministeriet bruks- och bokföringsrätt till nämnda moment. Även gränsbevakningsväsendet och polisskolan som numera företräder staten som arbetsgivare har framställt motsvarande begäran för egen del.

Den nya lönestrukturen och den föreslagna ändringen av inkomstskattelagen ökar den skattefria andelen av totallönen, eftersom en del av de särskilda kostnaderna för uppgiften och de lokala förhållandena för närvarande har ersatts i form av ett tillägg för ogynnsamma förhållanden. Denna ändring har en direkt minskande inverkan på lönebikostnaderna.

Med lönebikostnader avses arbetsgivarens lagstadgade socialskydds-, pensions- och olycksfallsförsäkringsavgifter i anslutning till betalningen av löner och arvoden, vilkas storlek bestäms som en procentandel av den lönesumma som staten som arbetsgivare betalar. Skattefria ersättningar är inte förenade med några lönebikostnader. I slutet av 2003 arbetade nästan hälften, dvs. 39 %, av de sakkunniga som deltog i civila krishanteringsuppgifter i operationer där Finland svarade för alla löne- och övriga kostnader för utsända sakkunniga.

I alla dessa fall skulle ändringen av lönestrukturen minska personalkostnaderna, eftersom den andel av lönekostnaderna som ligger till grund för betalningen av lönebikostnader skulle minska med uppskattnings-

vis 28 %. I den slutliga inverkan måste man dock beakta att ändringen av lönestrukturen samtidigt minskar skattetagarnas inkomster med ungefär samma belopp som minskningen av lönebikostnaderna.

För det andra skulle ändringen av lönestrukturen tillsammans med den ändring som föreslås i inkomstskattelagen minska det administrativa arbetet och således också de administrativa kostnaderna. Efter ändringen av lönestrukturen behöver de sakkunniga inte längre skriva reseräkningar varje månad. Hos staten som arbetsgivare frigörs administrativa resurser eftersom det inte längre finns behov av att ordna sak- och siffergranskning samt godkännande av reseräkningarna och bilagorna till dem.

I denna proposition föreslås att tjänstgöringstid i anställningsförhållande enligt denna lag skall berättiga till militärpension enligt lagen om statens pensioner. Detta har en ökande inverkan på personalkostnaderna. De som har rätt till militärpension går i pension före den allmänna pensionsåldern enligt lagen om statens pensioner, så för deras del blir pensionsavgiftsprocenten högre än den allmänna avgiftsprocenten. Denna allmänna avgiftsprocenten är 18,9 % och i uppgifter som ger rätt till militärpension är den som högst 29,46 %. Effekten är dock begränsad till några personer om året. För fem personer vore den kostnadsökande effekten uppskattningsvis 28 000 euro om året.

Till skillnad från civilpersonals övriga deltagande i krishantering betalas kostnaderna för internationell räddningsverksamhet under inrikesministeriets moment 26.80.22 (särskilda utgifter). Enligt grunderna för användningen får anslaget användas till omkostnader som föranleds av lämnande och mottagande av internationell nödhjälp och upprätthållande av beredskap för sådan hjälp. Anslaget får även användas till lämnande av internationell hjälp inom ramen för EU:s och andra internationella organisationers civilkrishanteringsmekanismer samt för betalning av löneutgifter, beredskaps- och omkostnader som föranleds av bi- eller multilateral tjänstgöring i gruppen för utvärdering och koordinering av katastrofer, vilken lyder under FN, som sakkunnig i NATO:s Euro-atlantiska partnerskapsråd (EAPC) och vid den interna-

tionell beredskapsenheten (FRF) inom Finlands räddningstjänst.

En helhetsbedömning ger vid handen att den föreslagna lagstiftningen inte föranleder några sådana extra utgifter som man inte skulle sköta inom ramarna för de enskilda förvaltningsområdena.

## 5. Beredningen av propositionen

### 5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Inrikesministeriet tillsatte den 24 augusti 2001 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utreda hur koordineringen av den civila krishanteringens skulle ordnas. Målet var att hitta ett svar på frågorna om myndighetskoordinering och nödvändiga nationella resurser till följd av den internationella civila krishanteringsverksamhetens utvidgning. Arbetsgruppen hade i uppgift bl.a. att fastställa arbetsfördelningen mellan inrikesministeriet och utrikesministeriet samt försvarsförvaltningen.

Arbetsgruppen konstaterade i sitt betänkande, som blev klart den 31 januari 2002 (Inrikesministeriets publikation 1/2002), att den mångsidiga erfarenhet som civila krishanteringssuppgifter ger kan utnyttjas även i uppgifter här i landet. Beredskap för storolyckor, störningar och undantagsförhållanden under normala samhällsförhållanden samt för internationella civila krishanteringssuppgifter stöder varandra. Inrikesministeriets centrala roll när det gäller beredskapen för undantagsförhållanden var en orsak till att den allmänna koordineringen och utvecklingen av den nationella beredskapen inom civil krishantering borde överföras på inrikesministeriets ansvar.

Förutom uppgifterna i uppdraget behandlade arbetsgruppen vissa frågor som är centrala med tanke på beredskapen för civila krishanteringssuppgifter och deltagandet i verksamheten (rekrytering av sakkunniga, utbildning och arbetsvillkor, materiell beredskap osv.) och lade fram förslag gällande dem. Särskilda uppgifter som ankommer på inrikesministeriet och som arbetsgruppen nämnde var bl.a. utvecklandet av de sakkunnigas rättsliga ställning och anställningsvillkor samt den allmänna koordineringen och planeringen av

den civila krishanteringsberedskapen.

I arbetsgruppens betänkande gavs inget uttryckligt uppdrag att stifta en lag om civil krishanteringsberedskap och konstaterades inte att reglering på lagnivå är nödvändig för att ordna koordineringen av den civila krishanteringens eller för att utveckla den rättsliga ställningen för sakkunniga inom civil krishantering. De missförhållanden i anslutning till de sakkunnigas rättsliga ställning, de oklarheter i anslutning till myndigheternas uppgifter och arbetsfördelning samt det behov av att centralisera den administrativa styrningen som framställdes i den allmänna motiveringen talade dock för att reglering på lagnivå skulle tas som utgångspunkt för beredningen.

Inrikesministeriet tillsatte den 23 maj 2003 en arbetsgrupp som fick i uppgift att bereda lagstiftning om Finlands deltagande i civil krishanteringsverksamhet. Målet för lagberedningen var både att klarlägga de allmänna arrangemangen i anslutning till verksamheten och att fastställa anställningsvillkoren för sakkunniga som skickas ut i civila krishanteringssuppgifter. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande den 28 april 2004 (Inrikesministeriets publikation 24/2004).

### 5.2. Remissyttranden

Utlåtanden om det betänkande som avläts våren 2004 begärdes av statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, arbetsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt inrikesministeriets enhet för administrativa tjänster samt kommunavdelningen, räddningsavdelningen, polisavdelningen och gränsbevakningsavdelningen. Dessutom begärdes utlåtanden av justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsmans kansli, dataombudsmannens byrå, de centrala arbetsmarknads- och medborgarorganisationerna samt Finlands Röda Kors.

I betänkanterna ansåg man allmänt att det är nödvändigt med den föreslagna lagstiftningen och att ordna den rättsliga ställningen för civilpersonal som arbetar i krishanteringssuppgifter. Vissa remissinstanser ansåg att rätten att få tjänstledighet för anställningsförhållanden enligt denna lag skulle försvåra

arbetsgivarens situation orimligt. Å andra sidan ansågs det viktigt att reglera civilpersonalens rätt att få tjänstledighet för arbete i krishanteringsuppgifter på samma sätt som enligt lagen om fredsbevarande verksamhet.

I synnerhet de arbetsmarknadsorganisationer som företräder arbetstagare ansåg att den rättsliga ställningen för civilpersonal i anställningsförhållande i första hand borde ordnas som tjänsteförhållande och att det borde

vara möjligt att komma överens om anställningsvillkoren genom tjänstekollektivavtal. En del av remissinstanserna ansåg ändå att det föreslagna tillnärmelsesättet var ändamålsenligt till följd av krishanteringsverksamhetens natur.

I remissyttranden föreslogs också vissa innehållsmässiga och lagtekniska korrigeringar, av vilka största delen har beaktats i propositionen.

## DETALJMOTIVERING

## 1. Lagförslag

## 1.1. Lag om civilpersonals deltagande i krishantering

## 1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Lagens syfte.* Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen (731/1999) deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Enligt den regeringsproposition (RP 1/1998 rd) som gäller lagrummet ger bestämmelsen uttryck för finska statens positiva inställning till internationellt samarbete. Hänvisningen till samhällets utveckling avser att täcka många slags nationella mål för det internationella samarbetet.

De grunder som nämns i bestämmelsen i Finlands grundlag är enligt nämnda regeringsproposition inte avsedda att tolkas uttömmande i den bemärkelsen att de utgör en absolut gräns för hurudant internationellt samarbete Finland kan delta i. Begränsningar för det internationella samarbete kan däremot följa av 94 § 3 mom. i Finlands grundlag, enligt vilket en internationell förpliktelse inte får äventyra konstitutionens demokratiska grunder.

Den verksamhet som avses i denna lag utgör en del av Finlands deltagande i internationellt samarbete. Deltagandet sker genom att civilpersonal skickas ut i olika krishanteringssuppgifter. Lagens syfte definieras allmänt genom målen för deltagandet. I enlighet med 1 punkten kan civilpersonal delta i internationell krishantering i alla olika faser av kriscykeln. Krishanteringen är i sin helhet ett kontinuum, där de olika faserna är förhindrande av konflikter, krishantering i det akuta skedet samt eftervård av kriser. I 1 punkten avses med kris hot om en konflikt orsakad av människor eller följderna av en sådan konflikt.

I 2 punkten avses i synnerhet räddningsverksamhet, som till sin grundläggande natur inte är krishantering utan humanitärt bistånd. Räddningsverksamheten är emellertid inom

EU en av den civila krishanteringsverksamhetens prioriteter och innebär också klart civilpersonals deltagande i krishantering. Räddningsverksamheten kan emellertid gälla kriser som är oberoende av konflikter orsakade av människor och i stället beror på en storolycka eller en naturkatastrof. Lagens syfte är också att stöda Finlands deltagande i internationell räddningsverksamhet, och därför definieras målen för denna verksamhet särskilt.

I 3 punkten definieras för tydlighetens skull som ett mål att stöda utvecklingen av EU:s och internationella organisationers krishanteringsberedskap. Utvecklandet av krishanteringsberedskapen är inte nödvändigtvis bundet till någon viss konflikt eller konflikt-situation, men krishanteringsberedskapen har direkt samband med hur den praktisk krishanteringen lyckas. Organisationernas sekretariats arbete med att utveckla krishanteringsberedskapen, t.ex. förberedelse och planering av krishanteringsoperationer samt analys av genomförda operationer är också en del av den internationella krishantering som Finland stöder.

2 §. *Lagens tillämpningsområde.* I 1 mom. definieras tre helheter som hör till lagens tillämpningsområde. Enligt 1 mom. 1 punkten föreskrivs i denna lag om Finlands deltagande i krishantering utomlands när deltagandet sker genom att statsanställd civilpersonal skickas utomlands i krishanteringssuppgifter. Det kan vara fråga om både operationer som föranstaltas i krisområden och om utvecklande av EU:s och internationella organisationers krishanteringsberedskap.

Till lagens tillämpningsområde hör enligt 1 mom. 2 punkten åtgärder vilkas syfte är att upprätthålla och utveckla beredskapen i hemlandet att delta i internationell krishantering på det sätt som avses i denna lag. Beredskapen i hemlandet och den ansvarsmyndighet på vilken det ankommer att sköta den definieras i 3 och 4 §. Ansvarsmyndigheten skall upprätthålla och utveckla beredskapen i hemlandet i enlighet med de utfästelser Finland gett EU och internationella organisationer.

Enligt 1 mom. 3 punkten föreskrivs i denna lag om rättigheterna och skyldigheterna för den civilpersonal som deltar i krishantering. Trots att det också hör till lagens tillämpningsområde att upprätthålla och utveckla beredskapen i hemlandet, kan de anställningsvillkor som anges i denna lag inte med stöd av denna lag tillämpas i andra anställningsförhållanden än i krishanteringsuppgifter utomlands.

I 2 mom. anges på vilket sätt lagens tillämpningsområde begränsas på grund av verksamhetens natur. Krishantering i samband med konfliktsituationer är en helhet, som omfattar olika både civila och militära funktioner. Ofta är de samtidiga och beroende av varandra, även om det är fråga om olika organisationers verksamhet. Humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och militär krishantering måste emellertid åtskiljas från civilpersonals deltagande i krishantering.

När det gäller humanitär biståndsverksamhet är avgränsningen motiverad men svårdefinierad. Humanitärt bistånd definieras bl.a. i rådets förordning (EG) nr 1257/96 om humanitärt bistånd som icke-diskriminerande biståndsinsatser, hjälp- och skyddsinsatser till förmån för befolkningsgrupper i tredje länder, särskilt de mest utsatta befolkningsgrupperna och i första hand befolkningen i utvecklingsländer, offer för naturkatastrofer, händelser med mänskligt ursprung såsom krig och konflikter eller extraordinära situationer eller omständigheter jämförbara med naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan.

Ett av de gemensamma målen för krishantering och det humanitära biståndet är att rädda och skydda människoliv under och efter katastrofsituationer samt vid naturkatastrofer. Humanitärt bistånd är dock direkt nödhjälp, där den utrikes- och säkerhetspolitiska prövningen inte är så betydelsefull. Civilpersonal som deltar i krishantering utför delvis humanitärt arbete, men målet för krishanteringsverksamheten är aldrig enbart humanitärt.

Även om räddningsverksamheten till sin grundläggande natur utgör humanitärt bistånd, är det klart att den också är en del av den verksamhet som avses i denna lag. Av denna orsak hör lämnande av bistånd som

hör till räddningsväsendets område med stöd av 49 § i räddningslagen till tillämpningsområdet för denna lag även när det inte är förenat med utrikes- och säkerhetspolitisk prövning. Eftersom det då är fråga om direkt nödhjälp, sker beslutsfattandet i enlighet med räddningslagen. Om avsikten är att genomföra räddningsverksamhet i en krissituation där beslutet om deltagande är förenat med utrikes- och säkerhetspolitisk prövning, är det utrikesministeriet som beslutar om deltagandet.

När det gäller utvecklingssamarbete är den klarast särskiljande faktorn tidsfaktorn. Civilpersonals deltagande i krishantering kan beroende på situationen och förhållande pågå flera år, men jämfört med utvecklingssamarbetet är det ändå fråga om tillfälliga åtgärder. Civilpersonals deltagande i krishantering enligt denna lag är klarare än utvecklingssamarbete bundet till den konflikt eller det konflikthot som ligger i bakgrunden. Enligt statsrådets förordning om utrikesministeriet hör beredning och verkställande av biståndspolitik och utvecklingssamarbetet samt humanitärt bistånd till utrikesministeriets uppgifter. Att tolka om en viss verksamhet är krishantering eller utvecklingssamarbete hör alltså till utrikesministeriets uppgifter.

När det gäller militär krishantering är en uttrycklig avgränsning från tillämpningsområdet motiverad, eftersom denna verksamhet berörs av egen lagstiftning. Lagen om fredsbevarande verksamhet innehåller bl.a. detaljerade bestämmelser om beslutsförfarandet gällande deltagande i militär krishantering och bestämmelser om den rättsliga ställningen för personal som deltar i fredsbevarande verksamhet.

**3 §. Ansvarsområdena.** I paragrafen föreskrivs om utrikes- och inrikesministeriets ansvarsområden i frågor som hör till lagens tillämpningsområde. Enligt 1 mom. behandlar utrikesministeriet ärenden som gäller civilpersonals deltagande i krishantering. Fattandet av beslut att skicka ut civilpersonal i krishanteringsuppgifter är en del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Innehållsmässigt beslutar utrikesministeriet både om i vilka krishanteringsoperationer eller uppgifter civilpersonal skickas ut och om det antal personer som skickas ut. När utrikesministeriet

fattar ett beslut om deltagande skall man också bedöma om det är fråga om sådant internationellt samarbete som Finland kan delta i. Utrikesministeriet skall försöka säkerställa att den som föranstaltar den civila krishanteringsoperationen har ingått avtal med regeringen eller den temporära regeringen i landet eller området i fråga för att trygga den rättsliga ställningen för de sakkunniga som skickats ut av Finland för att tjänstgöra hos den som föranstaltar operationen.

Enligt 2 mom. behandlar inrikesministeriet ärenden som gäller den beredskap i hemlandet som förutsätts för civilpersonals deltagande i krishantering enligt denna lag. Beredskapen i hemlandet definieras i 4 §.

Inrikesministeriet behandlar också ärenden som gäller utsändande av civilpersonal i krishanteringsuppgifter när det är fråga om lämnande av bistånd som hör till räddningsväsendets område på det sätt som avses i räddningslagen. I 49 § i räddningslagen sägs att utöver det som har överenskommits mellan stater kan inrikesministeriet på begäran av en stat eller en internationell organisation besluta att genom räddningsväsendet ge bistånd till utlandet, när detta är motiverat för att skydda människor, miljön eller egendom.

Finland ger bistånd som hör till räddningsväsendets område bl.a. genom att ställa sakkunniga på räddningsområdet till förfogande för FN:s evaluerings- och koordineringsgrupper, som skickas till krisområden i evalueringsuppdrag. Gruppens uppgift är att se vad som har inträffat, bedöma vilken hjälp som behövs, i vilken utsträckning och varifrån hjälp kan fås. Finland har också beredskap att delta i internationell räddningsverksamhet genom att sända en räddningsformation till ett krisområde. Räddningsformationens totala styrka är 196 personer och Finlands beredskap omfattar en pluton, dvs. ca 30 personer.

Beslutet om bistånd måste fattas snabbt och i synnerhet FN har färdiga modeller som förutsätter ett snabbt nationellt beslutsförfarande. Enligt inrikesministeriets arbetsordning fattar inrikesministeriets räddningsöverdirektör beslut om bistånd som hör till räddningsväsendets område enligt 49 § i räddningslagen. När utsändande av räddningspersonal inte förutsätter utrikes- och säkerhetspolitisk

prövning, är det fortfarande inrikesministeriet som beslutar om utsändande av räddningspersonal med stöd av räddningslagen.

Befogenheten att fatta beslut om deltagande fungerar samtidigt så att den även preciserar lagens tillämpningsområde. De anställningsvillkor som definieras i denna lag kan tillämpas direkt med stöd av denna lag endast i de fall där beslutet om utsändande av civilpersonal har fattats av utrikesministeriet med stöd av denna lag eller av inrikesministeriet med stöd av räddningslagen.

**4 §. Nationell beredskap.** I paragrafen anges på ett uttömmande sätt den nationella beredskap som förutsätts för att civilpersonal skall kunna delta i krishantering. Inrikesministeriet ansvarar för upprätthållande och utveckling av den nationella beredskapen.

Enligt 1 punkten ansvarar inrikesministeriet för beredskapen att rekrytera civilpersonal som kan skickas utomlands för krishantering. Med rekrytering avses anskaffning, värvning, avlöning och anställning av personal. Rekryteringsberedskap är dock en annan sak än den egentliga rekryteringen, för vilken det alltid är den utnämmande myndigheten som ansvarar. Inrikesministeriets uppgift är däremot att se till upprätthålla och utveckla systemet för rekrytering av civilpersonal som skickas utomlands så att valet och utsändandet av personal för krishanteringsuppgifter sker effektivt. I detta syfte innehåller lagen bestämmelser om det sakkunnigregister som skall inrättas och för vilket inrikesministeriet är registeransvarig.

Till den nationella beredskapen hör enligt 2 punkten också materiell och logistisk beredskap. Inrikesministeriet ansvarar för utrustande av de sakkunniga till den del det är fråga om utrustning som den som föranstaltar krishanteringsoperationen förutsätter. Inrikesministeriet koordinerar också utvecklandet av den materialförvaltning som förutsätts för civilpersonalens krishantering samt av transporter och andra logistiska arrangemang i samarbete med olika förvaltningsområden.

Till den materiella beredskapen hör också att sköta om sådan gemensam utrustning som lämpar sig för flera myndigheters behov och som det är mest ekonomiskt att skaffa och lagra centralt. När det gäller anskaffning av material och utrustning samt utvecklande av



beredskapsupplagringen samarbetar inrikesministeriet med Försörjningsberedskapscentralen, försvarsmakten och olika medborgarorganisationer.

Ordnanande av krishanteringsutbildning för civilpersonal enligt 3 punkten omfattar dessutom allmän koordinering i anslutning till utbildningen. Förutom den utbildning som är gemensam för alla skall inrikesministeriet dessutom ansvara för utbildningen på olika specialområden, t.ex. justitie- och civilförvaltning. Utbildningen för sakkunniga från olika förvaltningsområden planeras och organiseras i samarbete med förvaltningsområdet i fråga. Koordineringen förutsätter alltså att det utarbetas en utbildningsplan i samarbete med olika förvaltningsområden och medborgarorganisationer.

Samordnande av förberedelserna gällande de saker som specificeras i 1–3 punkten inom olika förvaltningsområden, som nämns i 4 punkten, är å andra sidan en utvecklingsuppgift. Inrikesministeriet skall aktivt följa förberedelserna inom olika förvaltningsområden och se till att helheten är organiserad så ändamålsenligt som möjligt. Å andra sidan är inrikesministeriet den allmänna ansvarsmyndigheten, som det skall vara möjligt att vända sig till för att samordna förberedelserna.

Enligt 5 punkten skall inrikesministeriet i hemlandet samarbeta med medborgarorganisationerna för att upprätthålla och utveckla de saker som specificeras i 1–3 punkten. Det är möjligt att utnyttja medborgarorganisationernas erfarenhet bl.a. vid utvecklandet av rekryteringsberedskapen och krishanteringsutbildningen för civilpersonal. Samarbetet omfattar även information till medborgarorganisationerna.

## 2 kap. **Rättigheter och skyldigheter för den som står i anställningsförhållande**

**5 §. Offentligrättsligt anställningsförhållande.** Enligt 1 mom. står civilpersonal som deltar i krishantering utomlands i offentlig-rättsligt anställningsförhållande för viss tid till staten. Enligt statstjänstemannalagen kan en person utnämnas till tjänsteman för viss tid eller annars tidsbegränsat, om arbetets art,

ett vikariat, interimistisk skötsel av uppgifter som hör till en vakant tjänst eller praktik förutsätter ett tjänsteförhållande för viss tid.

Alla krishanteringsuppgifter är av tidsbegränsad natur. Civila sakkunniga tjänstgör en viss tid, vanligen i perioder om sex månader eller högst ett år, hos EU, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen. Finland har inte ens möjlighet att utse någon för en krishanteringsuppgift för längre tid.

Staten som arbetsgivare företräds i regel av inrikesministeriet. Utrikesministeriet företräder staten som arbetsgivare när det är ändamålsenligt med tanke på utrikes- eller säkerhetspolitiken. Med detta avses t.ex. en situation där den person som utnämns till en viss krishanteringsuppgift har en ställning eller uppgifter som är synnerligen betydelsefulla i utrikes- och säkerhetspolitiskt avseende. Det kan bli aktuellt med ändamålsenlighetsprövning t.ex. i fråga om rådgivare som ställts till olika internationella organisationers förfogande (t.ex. OSSE:s ordförande).

Enligt 2 mom. föreskrivs om rättigheterna och skyldigheterna för personer i anställningsförhållande i denna lag till den del de avviker från vad som föreskrivs i statstjänstemannalagen. I övrigt bestäms den rättsliga ställningen för civilpersonal som deltar i krishantering i enlighet med statstjänstemannalagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Grunden för civilpersonals rättigheter och skyldigheter skall således vara bestämmelserna om tjänsteförhållande för viss tid till den del det inte i denna lag bestäms om personernas rättigheter och skyldigheter på ett sätt som avviker från tjänsteförhållande.

I praktiken betyder detta att de allmänna rättigheterna och skyldigheterna för staten som arbetsgivare och en person i anställningsförhållande bestäms i enlighet med statstjänstemannalagen. En person i anställningsförhållande har t.ex. rätt att söka ändring i ett beslut i ett ärende som gäller anställningsförhållandet på det sätt som föreskrivs i statstjänstemannalagen.

Enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) skall för fastställande av anställningsvillkor för statstjänstemän som avses i statstjänstemannalagen genom tjänste-

kollektivavtal och för tryggande av arbetsfreden förhandlingar föras så som stadgas i lagen om statens tjänstekollektivavtal. Ett sådant annat offentligrättsligt anställningsförhållande som avses i denna lag är inte ett sådant tjänsteförhållande som avses i statstjänstemannalagen. För att klarlägga anställningsförhållandets rättsliga natur har i 3 mom. inlagts en bestämmelse enligt vilken villkoren i ett anställningsförhållande enligt denna lag inte kan överenskommas genom tjänstekollektivavtal, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Arrangemanget motsvarar den rättsliga ställning som i lagen om fredsbevarande verksamhet getts den fredsbevarande personalen.

I denna lag ställs inga allmänna eller särskilda behörighetsvillkor för personer i anställningsförhållande. I 6 § i statstjänstemannalagen hänvisas vad gäller de allmänna utnämningsskiltorna till Finlands grundlag, där de allmänna utnämningsskiltorna i 125 § 2 mom. gäller alla offentliga tjänster. De skall således tillämpas även när en person utnämns till ett anställningsförhållande enligt denna lag. De allmänna utnämningsskiltorna är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. När de allmänna utnämningsskiltorna tolkas skall man beakta anställningsförhållandets benämning och uppgiftsfält samt de konkreta arbetsuppgifter som hör till anställningsförhållandet.

Ett behörighetsvillkor som ofta är förenat med de tjänster som de civila sakkunniga som arbetar i krishanteringsuppgifter har i bakgrunden är finskt medborgarskap. Av de 87 sakkunniga som arbetade i krishanteringsuppgifter i slutet av 2003 var 37 tjänstemän med polistjänster. Enligt statstjänstemannalagen kan endast finska medborgare utnämnas till i polislagen (493/1995) nämnda polismanstjänster.

Enligt statstjänstemannalagen kan endast finska medborgare utnämnas även till domartjänster och tjänster till vilka hör uppgifter som ankommer på allmän åklagare och tjänster vars innehavare hör till ett fängelsesdirektion. Sakkunniga inom justitieförvaltningen representerar vanligen den finländska domar- och åklagarkåren samt fängvårdsexperten. I slutet av 2003 arbetade i krishanteringsoperationer 11 sakkunniga i justitieförvalt-

ningsuppgifter. Dessutom deltar polismän och åklagare samt domare i många övervakningsoperationer. Även till tjänster vid gränsbevakningsväsendet kan enligt statstjänstemannalagen utnämnas endast finska medborgare.

De konkreta krav som ställs på civilpersonal som är på väg ut i krishanteringsuppgifter är i huvudsak sådana som följer av uppgiften. Det är inte ändamålsenligt att skriva in dessa behörighetsvillkor i lag. Krishanteringsuppgifter varierar fysiskt från mycket krävande gränsbevakningsuppgifter till stabsuppgifter vid olika internationella organisationers sekretariat som förutsätter stor erfarenhet av chefsuppgifter och administration.

EU och internationella organisationer förutsätter ofta att den nationella säkerhetsmyndigheten utreder om civila sakkunniga som ställs till deras förfogande är tillförlitliga. I Finland inrättades en nationell säkerhetsmyndighet vid utrikesministeriet i samband med att Finland anslöt sig till Natos program för partnerskap för fred 1994. Den nationella säkerhetsmyndigheten ansvarar för att säkerhetsklassificerad information som främmande stater eller internationella organisationer överlämnat till den skyddas såväl i hemlandet som utomlands. Dessutom ansvarar den nationella säkerhetsmyndigheten bl.a. för registret över säkerhetsklassificerad information, regelbundet återkommande kontroller av säkerhetsarrangemang, säkerhetsutredningar om personer och statlig representation i internationella forum när det gäller nationella säkerhetsfrågor.

Vid utrikesministeriet har den nationella säkerhetsmyndighetens uppgifter ålagts en administrativ understatssekreterare. För personsäkerheten ansvarar säkerhetsnheten.

Utrikesministeriet söker utan undantag normal säkerhetsutredning enligt lagen om säkerhetsutredningar (177/2002) om civila sakkunniga som sänds ut i krishanteringsuppgifter och om vilkas tillförlitlighet utlåtande har begärts. Utredning kan enligt 2 § i nämnda lag begäras när målet är att öka möjligheterna att förebygga brott som medför allvarlig skada för bl.a. Finlands relationer till andra stater eller internationella organisationer.

Enligt 12 § 1 mom. i lagen om säkerhetsut-

redningar skall sökanden förstöra säkerhetsutredningen omedelbart när den inte längre behövs för det ändamål som uppgavs i ansökan om utredning, dock senast två år efter att utredningen gjordes. Om den föreslagna personen inte väljs till uppgiften, skall säkerhetsutredningen förstöras omedelbart.

Som praktiska krav för krishanteringsuppgifter kan ytterligare nämnas personlig lämplighet, varmed avses hur en person lämpar sig för en viss uppgift på grund av sina personliga egenskaper. Personlig lämplighet utreds i regel genom intervjuer.

Arbetspråket i krishanteringsuppgifter är utan undantag engelska, men i vissa uppgifter kan det krävas t.ex. kunskap i det språk som lokalbefolkningen i operationsområdet använder. Det är möjligt att kräva språkintyg för att konstatera språkkunskaper.

Ett behörighetsvillkor för uppgifter i krisområden är nästan utan undantag sådan fysisk och psykisk hälsa som uppgiften förutsätter. Staten som arbetsgivare ansvarar för att civilpersonal som föreslås för krishanteringsuppgifter uppfyller dessa krav.

**6 §. Ställningen för en person i anställningsförhållande.** I paragrafen föreskrivs att en person i anställningsförhållande är i operativt hänseende underställd Europeiska unionen, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen. Ställningen för civilpersonal i krishanteringsuppgifter kan jämföras med fredsbevarande personals ställning när de arbetar i fredsbevarande operationer. Enligt försvarsministeriets förordning om verkställigheten i praktiken av den fredsbevarande verksamheten (1154/2000) är den fredsbevarande organisationen i operativt hänseende underställd den som föranstaltar operationen och i övrigt försvarsministeriet.

En krishanteringsoperation kan föranstaltas förutom av EU eller en internationell organisation dessutom av en självständig organisation eller genom något annat arrangemang som inte kan jämföras med en internationell organisation. En sådan är t.ex. den övervakningsoperation för Sri Lanka (Sri Lanka Monitoring Mission, SLMM) som upprättats genom ett avtal som Sri Lankas och Norges regeringar undertecknade den 18 mars 2002. Operationen har en på det nämnda avtalet ba-

serad självständig ställning och organisation. Övervakningsoperationens uppgift är att övervaka vapenvilan mellan Sri Lankas regering och tamilorganisationen (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE).

Civila sakkunniga fungerar ofta som individer och inte som organisation i krishanteringsuppgifter. Deras ställning som operativt underställda EU, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen innebär i praktiken att de är skyldiga att utföra de uppgifter som anvisats dem. Arbetsledningen och tillsynsrätten tillkommer dock fortfarande staten som arbetsgivare, som företräds av utrikes- eller inrikesministeriet.

Den som föranstaltar krishanteringsoperationen kan t.ex. föreslå att en utsänd civil sakkunnig flyttas till en mera ansvarsfull uppgift på grund av goda arbetsinsatser. I vissa fall kan det vara motiverat att flytta en civil sakkunnig till en annan stationeringsort av operativa skäl, t.ex. på grund av förändringar i operationsområdet. Förflyttning till en annan stationeringsort när operationsområdet utvidgas eller förflyttning till en ny uppgift förutsätter i regel samtycke av staten som arbetsgivare. Genom att anställa en civil sakkunnig för en krishanteringsoperation ger staten som arbetsgivare den som föranstaltar operationen en viss frihet att besluta om de praktiska arbetsuppgifterna, men endast staten som arbetsgivare kan besluta om saker som gäller den civila sakkunnigas anställningsförhållande.

De som föranstaltar krishanteringsoperationer är medvetna om vilken ställning staten som arbetsgivare intar. När man tar emot civilpersonal för operationerna är man medveten om att staten genom ett ensidigt beslut när som helst kan dra bort sin civilpersonal från operationen.

**7 §. Tjänstledighet och fortbestånd av arbetsavtals- eller tjänsteförhållande.** Paragrafen motsvarar i huvudsak regleringen enligt lagen om fredsbevarande verksamhet. Krishantering omfattar både militärens och civila sakkunnigas verksamhet, och det är inte motiverat att försätta dessa två verksamhetsformer i olikvärdig ställning vad beträffar rekryteringsmöjligheterna. Det är därför ändamålsenligt med enhetliga bestämmelser om

rätt till tjänstledighet för personer som deltar i krishantering.

Enligt 1 mom. skall en person som är i tjänst hos staten och som utnämns till ett anställningsförhållande enligt denna lag ha rätt till tjänstledighet eller befrielse från arbetet för tiden för anställningsförhållandet. Den totala längden på ett anställningsförhållande för civilpersonal som arbetar i krishanteringssuppgifter är i regel högst två år. När det gäller betydelsefulla ledande uppgifter har Finland i vissa fall ansett det viktigt att se till att uppgiften även i fortsättningen bemannas med en av Finland utsänd sakkunnig, så anställningsförhållandet för en person i en ledande uppgift har på begäran av den som föranstaltar operationen kunnat förlängas också efter dessa två år. Det är dock fråga om undantagsfall. I många fall har redan den som föranstaltar krishanteringsoperationen begränsat anställningsförhållandets längd till ett år.

Enligt 2 mom. får ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande inte avslutas på grund av att innehavaren utnämns till ett anställningsförhållande enligt denna lag och inte heller sägas upp medan anställningsförhållandet varar. Denna bestämmelse ger motsvarande skydd i arbetsavtals- och tjänsteförhållandet för dem som är anställda inom den offentliga sektorn utanför staten och inom den privata sektorn som för dem som är anställda hos staten och kommunerna.

Till skillnad från lagen om fredsbevarande verksamhet föreslås ändå inte att skyldigheten att bevilja tjänstledighet och befrielse från arbetet utsträcks till utbildning för krishanteringssuppgifter. Även om utbildning ger civilpersonalen goda förutsättningar att verka i krishanteringssuppgifter, är utbildningens betydelse inte lika väsentlig som vid fredsbevarande verksamhet.

Efter att anställningsförhållandet har upphört eller avbrutits skall personen i fråga återtas i tidigare eller därmed jämförbart arbete. Beträffande förfarandet hänvisas i 3 mom. i enlighet med lagen om fredsbevarande verksamhet till lagen om fortbestånd av till tjänstgöring inkallad värnpliktigs arbets- eller tjänsteförhållande (570/1961).

**8 §. Semesterersättning.** Avsikten är att lagen om civilpersonals deltagande i krishan-

tering skall reglera personalens rättigheter och skyldigheter samt anställningsvillkoren på ett uttömmande sätt. Civilpersonal i anställningsförhållande enligt denna lag har således inte direkt rätt till förmånerna i semesterlagen.

I paragrafen föreskrivs att andra personer i anställningsförhållande än sådana som är tjänstlediga från en statlig tjänst har rätt till semesterersättning enligt semesterlagen (272/1973). Civilpersonal som deltar i krishantering har ingen möjlighet att ta semester medan anställningsförhållandet varar, så de kommer att betalas semesterersättning enligt semesterlagen på grundval av anställningsförhållandet.

I fråga om FN-soldater som är tjänstlediga från en statlig tjänst eller befriade från arbetet är staten som arbetsgivare med stöd av statens tjänste- och arbetskollektivavtal gällande semestrar av den 30 november 2002 skyldig att ge semester eller betala semesterersättning samt semesterpenning även för tiden för fredsbevarande tjänstgöring. Enligt § 5 § i nämnda tjänste- och arbetskollektivavtal anses såsom med tjänstgörings- och anställningsdagar jämställda dagar vid fastställandet av semesterns längd även tjänstledighet eller befrielse från arbetet för tjänstgöring vid finsk övervakningsstyrka eller på grund av utbildning i Finland för medlemskap i ovan nämnda styrka eller i beredskapsstyrka.

Det finns ingen motsvarande bestämmelse om civilpersonals deltagande i krishantering. För statens anställda vore det önskvärt att saken ordnades genom tjänste- och arbetskollektivavtal på motsvarande sätt som i fråga om deltagande i militär krishantering.

**9 §. Familjeledigheter och sjukledighet.** I paragrafen föreskrivs om rätt till sjukledighet och lön under sjukledigheten samt till frånvaro i samband med barns födelse och vård av barn för en person i anställningsförhållande. Rätten bestäms i enlighet med statens gällande allmänna tjänste- och arbetskollektivavtal.

Rätten till sjukledighet och lön under sjukledigheten för en person i anställningsförhållande bestäms på samma sätt som för stats-tjänstemän. Enligt gällande tjänste- och arbetskollektivavtal betalas till en tjänsteman t.ex. under frånvaro lönen oavkortad för 60 dagar per kalenderår, när orsaken till frånva-

ron är arbetsförmåga som beror på en konstaterad sjukdom.

Statstjänstemän har enligt gällande tjänste- och arbetskollektivavtal rätt att få ledigt från arbetet under moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenningsperioder som avses i sjukförsäkringslagen (364/1963). Tjänste- och arbetskollektivavtalet innehåller dessutom bestämmelser om särskild moderskaps- och vårdledighet.

**10 §. Grupplivförsäkring.** I 1 mom. föreskrivs att civilpersonal som deltar i krishantering omfattas av förmåner som motsvarar grupplivförsäkring. Eftersom rättigheterna och skyldigheterna för personer i anställningsförhållande bestäms uttömmande enligt denna lag, bör det finnas en uttrycklig bestämmelse om att de har rätt till ekonomiskt stöd som motsvarar grupplivförsäkring på det sätt som därom överenskommit i statens tjänste- och arbetskollektivavtal.

I 2 mom. ingår en samordningsbestämmelse. Den gäller ersättning som EU, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen betalar vid dödsfall med anledning av samma anställningsförhållande.

Enligt 3 mom. beviljas stöd som motsvarar grupplivförsäkring av Statskontoret på ansökan. Stödet skall sökas på en av Statskontoret fastställd blankett. Enligt de gällande bestämmelserna skall stödet sökas senast inom 5 år efter utgången av det kalenderår under vilket förmånslåtarens avled.

**11 §. Pensionsrätt.** Enligt lagen om statens pensioner har den som står i tjänste- eller arbetsförhållande till staten rätt till ålders-, invalid-, arbetslöshets- och deltidspension samt andra förmåner så som lagen om statens pensioner stadgar. Detsamma gäller även befattningar samt tillfälliga och andra uppdrag vilkas innehavare står i tjänsteförhållande till staten. Pensionsrätten för personer i anställningsförhållande enligt denna lag skulle även utan hänvisning bestämmas i enlighet med lagarna om statens pensioner och statens familjepensioner. På grund av karaktären av det offentligt rättsliga anställningsförhållande som avses i denna lag har i 1 mom. ändå för tydlighetens skull intagits en hänvisning till nämnda författningar.

Enligt 2 mom. kan en person som när ett

anställningsförhållande enligt denna lag inleds och upphör, och medan anställningsförhållandet varar har en anställning som avses i 8 § 4 mom. 1–3 punkten i lagen om statens pensioner och som berättigar till militärpension, räkna tjänstgöringstiden till godo när militärpensionen bestäms. Här avses en situation där en person under ett anställningsförhållande enligt denna lag i bakgrunden har en tjänst som berättigar till militärpension, från vilken han är tjänstledig eller annars befriad. Om en person t.ex. säger upp sig från sin tjänst som berättigar till militärpension eller den annars upphör när ett anställningsförhållande enligt denna lag börjar eller medan det varar, beaktas inte tjänstgöringstiden när personens militärpension beräknas, fast han eller hon när anställningsförhållandet enligt denna lag upphör återgår i en annan uppgift, där tjänstgöringstiden beaktas när militärpensionen beräknas.

**12 §. Allmän avgångsålder.** Enligt 35 §, som träder i kraft vid ingången av 2005, i statstjänstemannalagen är den allmänna avgångsåldern för tjänstemän 68 år. En tjänstemans tjänsteförhållande upphör utan uppsägning eller annan åtgärd vars syfte är att tjänsteförhållandet skall upphöra, vid utgången av den månad under vilken han uppnår avgångsåldern.

Krishanteringsuppgifter kan när de är som mest krävande vara mycket mångsidiga ledningsuppgifter som kräver lång erfarenhet. I paragrafen föreskrivs att i anställningsförhållanden enligt denna lag tillämpas inte den allmänna avgångsåldern enligt statstjänstemannalagen. Detta gör det möjligt att anställa även erfarna personer som fyllt 68 år.

**13 §. Grundlön.** I 1 mom. föreskrivs om den grundlön som skall iakttas i ett anställningsförhållande och som grundar sig på uppgiftens svårighetsgrad. Vid bedömning av uppgiftens svårighetsgrad tas hänsyn bl.a. till den sakkunskap och erfarenhet som uppgiften kräver. Vid bedömningen uppmärksammas också uppgiftens självständighet, den beslutanderätt som ingår i uppgiften samt uppgiftens ekonomiska och operationella effektivitet. Vid bedömningen fästs avseende också vid svårighetsgraden av de samspelsituationer som uppgiften kräver. Med avseende på uppgifter inom samma krishanterings-

operation utreds dessutom vid behov bl.a. vilken inverkan varje uppgift har på operationen i fråga. Strävan är att bedöma uppgiftens svårighetsgrad i ett så tidigt skede av rekryteringen som möjligt.

Enligt bemyndigandet i 2 mom. fastställs löneklasserna genom förordning av inrikesministeriet. Vid behov justeras löneklasserna i överensstämmelse med den allmänna löneutvecklingen.

**14 §. Ersättning på grund av gällande förhållanden.** I 1 mom. bestäms om den ersättning på grund av gällande förhållanden som staten som arbetsgivare betalar och som grundar sig bl.a. på de särskilda kostnader och ökade levnadskostnader som orsakas av uppgiften eller de lokala förhållandena. I samordningsbestämmelsen sägs att om den dagpenning eller en annan ersättning som EU, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen betalar är lika stor eller större än ersättningen på grund av gällande förhållanden, betalas ingen ersättning på grund av gällande förhållanden.

Enligt bemyndigandet i 2 mom. bestäms om beloppet av ersättningen på grund av gällande förhållanden genom förordning av inrikesministeriet.

**15 §. Ersättande av vissa kostnader.** Enligt 1 mom. har en person i anställningsförhållande rätt att få ersättning för extra kostnader som skötseln av uppgifterna orsakar. På grund av civilkrishanteringsuppgifternas olika karaktär kan det hända att det inte är ändamålsenligt att staten som arbetsgivare centralt sköter anskaffningen av den utrustning som krävs av den som föranstaltar operationen. I dessa fall får en person i anställningsförhållande ersättning för de kostnader som föranleds av anskaffning av utrustning. Andra kostnader som ersätts är bl.a. resekostnader som förorsakas av en resa som staten som arbetsgivare eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen bestämt om.

En person i anställningsförhållande har inte rätt att få ersättning från staten som arbetsgivare till den del den ersättning som EU, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen betalar är avsedd att ersätta de kostnader som skötseln av uppgifterna orsakar.

Enligt 2 mom. bestäms om ersättande av kostnader genom förordning av inrikesministeriet. Detta gör att förändringar i den ersättningspraxis som iakttas av EU och internationella organisationer. Samtidigt blir det möjligt att på ett smidigt sätt försäkra sig om att personal som arbetar under olika förhållanden behandlas rättvist.

**16 §. Avslutande av anställningsförhållande.** I 25 § i statstjänstemannalagen bestäms om uppsägningsgrunder som utgörs av skäl som beror på personen eller dennes uppförande. Skäl som beror på personen är bl.a. väsentlig och bestående nedgång i arbetstarens arbetsförmåga och tjänstemannen på grund härav har rätt till invalidpension. Skäl som beror på tjänstemannen skall vara synnerligen vägande för att tjänsteförhållandet skall kunna sägas upp.

I 27 § i statstjänstemannalagen bestäms om grunder för uppsägning av en tjänsteman av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker. Grund för uppsägning kan vara förutom att tjänstemannens arbete minskat konkret även att ämbetsverkets möjligheter att erbjuda arbete har försämrats.

Civilpersonal i krishanteringsuppgifter tjänstgör hos EU, en internationell organisation eller den som föranstaltar en krishanteringsoperation. I synnerhet civilpersonal som arbetar i krisområden kan t.ex. på grund av att säkerhetssituationen förändras bli tvungen att lämna verksamhetsområdet, och i extrema fall kan en viss krishanteringsoperation avbrytas tills vidare.

På grund av den exceptionella ställningen för civilpersonal som avses i denna lag bestäms i paragrafen att utöver enligt statstjänstemannalagens bestämmelser kan ett anställningsförhållande enligt denna lag sägas upp, om den uppgift i vilken personen i fråga har placerats upphör. Även om staten som arbetsgivare inte har någon möjlighet att påverka de avgöranden som träffas av den som föranstaltar krishanteringsoperationen så utreder man i praktiken om den som föranstaltar operationen skulle ha möjlighet att erbjuda personen i fråga andra uppgifter för resten av anställningstiden. Staten som arbetsgivaren kan dock inte åläggas någon sysselsättningskyldighet i en dylik situation.

### 3 kap. Sakkunnigregister

**17 §. Ändamålet med registret och registeransvarig.** I 1 mom. föreskrivs om det personregister som inrättas för civila sakkunniga som söker sig till krishanteringsuppgifter. Detta sakkunnigregister skall användas som hjälp när civilpersonal rekryteras till krishanteringsuppgifter. Man skall fortfarande kunna rekryteras till dessa uppgifter även på annat sätt än genom att anmäla sig till sakkunnigregistret.

I 2 mom. föreskrivs om ändamålet med de uppgifter som finns införda i sakkunnigregistret. Uppgifterna används bara när civilpersonal rekryteras till krishanteringsuppgifter. I praktiken går rekryteringen till så att när man får information om en ledig uppgift, kan inrikesministeriet ur registret leta fram personer som uppfyller de krav som ställs för uppgiften, och fortsätta ansökningsförfarandet med dem. Sedan inrikesministeriet försäkrat sig om att en viss person är lämplig för den lediga uppgiften, underrättar inrikesministeriet personen i fråga om valet och denne skall då ge sitt samtycke till att han eller hon kan föreslås för uppgiften. Därefter underrättar inrikesministeriet utrikesministeriet om sitt val och tillställer då också utrikesministeriet de uppgifter som personen i fråga som finns i sakkunnigregistret.

Det slutliga valet träffas i regel av den organisation eller den som föranstaltar operationen och vars uppgift det är fråga om. Till uppgiften kan också rekryteras en person vars uppgifter inte finns i sakkunnigregistret. Inrikesministeriet kan t.ex. redan från tidigare känna till någon person som lämpar sig för en viss uppgift och personen kan då tillfrågas direkt om han eller hon har möjlighet att ta emot uppgiften i fråga.

I 3 mom. föreskrivs att registeransvarig för sakkunnigregistret är inrikesministeriet. Så som föreskrivs i 3 § i denna lag, behandlar inrikesministeriet ärenden gällande den beredskap i hemlandet som förutsätts för civilpersonals deltagande i krishantering. Sakkunnigregistret inrättas som ett hjälpmedel för upprätthållande av den rekryteringsberedskap som ingår i beredskapen i hemlandet. Därför är det motiverat att inrikesministeriet fungerar som registeransvarig.

### **18 §. Informationskällor och datainnehåll.**

En person som vill delta i krishanteringsuppgifter kan i sakkunnigregistret föra in sitt namn, sin födelsetid och sina kontaktuppgifter samt uppgifter om sin utbildning liksom uppgifter om sin arbetserfarenhet. I registret kan han eller hon också föra in uppgifter om vilka slags uppgifter han eller hon är intresserad av. I registret skall också finnas en utredning om huruvida hälsotillståndet hos en person som söker sig till krishanteringsuppgifter är tillräckligt bra för de uppgifter som han eller hon söker sig till. Den som registreras beslutar alltid själv vilka och hur omfattande uppgifter om sig själv och han eller hon lämnar.

Utredningen om hälsotillstånd innehåller en övergripande utredning om personens hälsa. Avsikten är inte att den sökande skall föra inom t.ex. uppgifter om eventuella sjukdomar eller läkemedel som han eller hon använder i registret. Eftersom krishanteringsuppgifter nästan utan undantag kräver god hälsa, har det ansetts motiverat att begära att personer som söker sig till uppgifterna skall bedöma sitt hälsotillstånd. Det ligger också i den persons intresse som söker sig till en uppgift att i ett så tidigt skede som möjligt bedöma om den egna hälsan är tillräckligt bra för civila krishanteringsuppgifter. Av de internationella organisationerna kräver OSSE redan för närvarande grundläggande uppgifter om hälsotillståndet hos personer som söker sig till organisationens uppgifter.

Uppgifter om en persons hälsa är enligt personuppgiftslagen (523/1999) känsliga uppgifter, som det i regel är förbjudet att behandla. Enligt 12 § 1 mom. i personuppgiftslagen kan dock känsliga uppgifter behandlas med de registrerades uttryckliga samtycke. Den registrerades uttryckliga samtycke skall i allmänhet vara skriftligt och av det skall framgå för vilken slags behandling av personuppgifter det har getts.

Det är frivilligt att anmäla sig till registret. I systemet syns sakkunnigregistrets registerbeskrivning, av vilken framgår bl.a. för vilket ändamål personuppgifter förs in i registret och vart uppgifterna lämnas ut. Dessutom ber systemet att den som registrerar sig särskilt ger sitt samtycke till att uppgifter som är införda i detta register kan behandlas i enlighet

med bestämmelserna i denna lag. Förfarandet kan anses motsvara 12 § 1 mom. i personuppgiftslagen.

I 2 mom. föreskrivs att den registeransvarige ansvarar inte för riktigheten av de uppgifter som den registrerade fört in i registret. Enligt 9 § 2 mom. i personuppgiftslagen skall den registeransvarige se till att oriktiga, ofullständiga eller föråldrade personuppgifter inte behandlas (selfrihetskrav). Personuppgiftslagen utgår ifrån att uppgifterna har förts in i registret av antingen den registeransvarige eller en person som den registeransvarige har befullmäktigat för denna uppgift. Den registrerade har då inte heller någon möjlighet att själv ändra t.ex. felaktiga uppgifter utan han eller hon måste be den registeransvarige göra detta.

Utgångspunkten för det sakkunnigregister som avses i denna lag är däremot att en person som vill delta i krishanteringsuppgifter själv för in de uppgifter han eller hon anser vara nödvändiga i sakkunnigregistret och ansvarar för att dessa uppgifter är riktiga. Han eller hon kan när som helst ändra uppgifterna om sig själv genom att registrera sig på nytt i systemet. Den registeransvarige kontrollerar eller kompletterar inte på eget initiativ de uppgifter som finns införda i registret. Det ligger i den registrerades eget intresse att ge riktiga och tillräckligt omfattande uppgifter om sig själv och det anses inte nödvändigt att kontrollera uppgifterna på tjänstens vägnar. Det har inte heller ansetts nödvändigt att kontrollera uppgifterna på tjänstens vägnar därför att man vill att förfarandet med ansökan till krishanteringsuppgifter via sakkunnigregistret skall vara så enkelt som möjligt.

Om det urvalsförfarande som beskrivs i motiveringen till 17 § 2 mom. fortsätter med en viss person som registrerat sig i sakkunnigregistret, kan av denne vid behov begäras ytterligare utredning om vissa omständigheter. Samtidigt säkerställs det att de uppgifter som personen meddelat till sakkunnigregistret är riktiga.

I momentet konstateras ytterligare för tydlighetens skull att de uppgifter som finns införda i registret kan med den registrerades samtycke kontrolleras hos de informationskällor som den registrerade uppgivit. Den registrerade kan t.ex. ge tillstånd till att uppgif-

ter om utbildning som han eller hon meddelat kontrolleras direkt hos en viss läroinrättning eller att arbetsgivaren tillfrågas om hans eller hennes arbetserfarenhet.

De enda anteckningar som den registeransvarige på eget initiativ kan göra i de uppgifter som finns införda i registret är enligt 3 mom. anteckning om deltagande i krishanteringsutbildning som inrikesministeriet ordnat samt uppgifter om datum då en krishanteringsuppgift börjat och upphört, krishanteringsoperationen eller stationeringsorten eller personens uppgift.

Inrikesministeriet, som fungerar som registeransvarig, ansvarar också för ordnandet av krishanteringsutbildning. Med tanke på rekryteringen vore det av största vikt att inrikesministeriet bland de personer som meddelat sina uppgifter till registret kan individualisera dem som har deltagit i inrikesministeriets krishanteringsutbildning. Uppgiften om den tidsperiod då en person befinner sig i en krishanteringsuppgift och således inte är tillgänglig för andra uppgifter som eventuellt blir lediga påskyndar och effektiviserar urvalsförfarandet genom att den registeransvarige inte behöver ta kontakt i onödan. Uppgiften om en persons uppgift och stationeringsort är nödvändig bl.a. för att man skall kunna följa med om det sker sådana förändringar i uppgiften eller stationeringsorten som förutsätter samtycke av staten som arbetsgivare. Det är klart att den registeransvarige ansvarar för att de uppgifter som denne fört in är riktiga.

**19 §. Utlämnande av uppgifter.** I paragrafen föreskrivs om utlämnande av uppgifter som finns i sakkunnigregistret. På utlämnande och hemlighållande av personuppgifter i sakkunnigregistret tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Uppgifter i sakkunnigregistret kan lämnas ut till utrikesministeriet, EU, internationella organisationer samt den som föranstaltar en krishanteringsoperation.

Uppgifter kan lämnas ut endast när personer rekryteras till krishanteringsuppgifter. När det gäller utrikesministeriet är det möjligt att söka personer som uppfyller vissa behörighetsvillkor i registret. Till EU, internationella organisationer eller den som föranstaltar en krishanteringsoperation utlämnas



däremot endast vid behov uppgifter om en person som är på förslag till en viss ledig uppgift. Uppgifter kan lämnas ut även med hjälp av teknisk anslutning.

**20 §. Förvaringstiden för uppgifter.** Paragrafen innehåller bestämmelser om när uppgifter som finns i sakkunnigregistret skall utplånas. Enligt 1 mom. utplånas uppgifter ur registret två år efter registreringen. Eftersom det kan inträffa ändringar i de uppgifter som personerna meddelat och i deras möjligheter att ge sig ut för att arbeta i krishanteringsuppgifter, anses det motiverat att inte spara uppgifterna längre än två år i registret. Om en registrerad vill förnya sin ansökan, skall han eller hon uppdatera sina uppgifter innan det har gått två år från föregående registrering. Om den registrerade åter vill att hans eller hennes uppgifter utplånas ur sakkunnigregistret innan två år har gått sedan föregående registrering, skall den registrerade underrätta inrikesministeriet om detta, som utplånar uppgifterna efter att ha fått meddelandet.

Enligt 2 mom. sparas uppgifter om en person i anställningsförhållande dock två år efter att det sista anställningsförhållandet upphörde. Detta är motiverat både för staten som arbetsgivare och med tanke på rättigheterna för den person som stått i anställningsförhållande.

Under anställningsförhållandet kan det inträffa saker som får den person som stått i anställningsförhållande att framföra krav som grundar sig på lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) eller ett påstående om diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 § i strafflagen (39/1889). Talan om gottgörelse på grund av diskriminering som avses i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män skall väckas inom ett år medan åtalsrätten för diskrimineringsbrott i arbetslivet preskriberas efter två år. Om uppgifterna sparas ger det bägge parterna i anställningsförhållandet möjlighet att utnyttja dem vid eventuella meningsskiljaktigheter.

I 3 mom. ges den registeransvarige rätt att utplåna felaktiga uppgifter ur registret. Registreringsblanketten läggs ut på den registeransvariges webbplats. Vem som helst som har tillgång till internet och en webbläsare kan föra in uppgifter i registret. Det är möj-

ligt att någon för in uppgifter i registret t.ex. för att skämta, utan egentlig avsikt att anmäla sig till krishanteringsuppgifter. Sådana uppgifter belastar databasen i onödan och förvränger statistiken. Det skall vara möjligt att utplåna uppgifterna, om den person som har fört in uppgifterna inte alls har lämnat kontaktuppgifter eller om de kontaktuppgifter som lämnats eller andra uppgifter är uppenbart felaktiga.

**21 §. Annan behandling av uppgifter.** På sakkunnigregistret och behandlingen av personuppgifterna i det tillämpas som allmän lag personuppgiftslagen och på hemlighållande och utlämnande av personuppgifterna i registret lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I förhållande till personuppgiftslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är den nu föreslagna lagen en speciallag, och de bestämmelserna i den som avviker från de nämnda lagarna skall tillämpas i stället för de allmänna lagarna.

#### 4 kap. **Särskilda bestämmelser och ikraftträdande**

**22 §. Tillämpning av andra bestämmelser.** Civilpersonal som deltar i krishantering står bl.a. i offentligrättsligt anställningsförhållande till staten. Denna lag skall innehålla uttömmande bestämmelser om personalens rättigheter och skyldigheter. Avsikten är att personer i anställningsförhållande till väsentliga delar skall ha samma rättigheter som statstjänstemän. Av denna anledning föreskrivs i paragrafen att angående rätt till olycksfallsförsäkring gäller vad som föreskrivs i lagen om olycksfallsersättning för statstjänstemän och yrkessjukdomslagen.

**23 §. I kraftträdande.** Enligt 1 mom. föreslås lagen träda i kraft den 1 januari 2005.

Bestämmelserna om rättigheterna och skyldigheterna för den som står i anställningsförhållande i 2 kap. i den föreslagna lagen om civilpersonals deltagande i krishantering tillämpas dock enligt 2 mom. endast på ett anställningsförhållande till vilket en person utnämns efter lagens ikraftträdande. Då känner den person som utnämns till ett anställningsförhållande redan före utnämningen

till vilka rättigheter han eller hon har under anställningsförhållandet.

## 1.2. Inkomstskattelag

**76 §.** *Vissa skattefria ersättningar i anslutning till tjänstgöring utomlands.* I 1 mom. 3 a punkten föreskrivs att ersättningar som EU, en internationell organisation, finska staten eller den som föranstaltar en krishanteringsoperation betalar till en person som står i anställningsförhållande enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering för täckande av särskilda kostnader och ökade levnadskostnader skall vara skattefria.

Om krishanteringsoperationen föranstaltas av någon internationell organisation, svarar den som föranstaltar operationen vanligen för de särskilda kostnader som orsakas dem som deltar i operationen och som skall betalas till dem. I dessa situationer betalar finska staten vanligen lön till den person som deltar i operationen. Kostnadsersättningarna skall vara skattefria för mottagaren. Däremot är den lön som staten betalar till personen i fråga fortfarande skattepliktig inkomst. I vissa fall svarar finska staten också för särskilda kostnader för de personer som deltar i en operation. I dessa situationer skall kostnadsersättningarna på motsvarande sätt vara skattefria inkomst för mottagaren.

De skattefria kostnadsersättningarna skall täcka bl.a. inkvarteringskostnader, extra levnadskostnader inklusive kostnader för kontakt till Finland samt kostnader för nödvändiga personliga besök i Finland. Då personer som deltar i krishantering i praktiken får skattefria ersättning för alla särskilda kostnader och ökade levnadskostnader, behöver de inte särskilt utreda dessa kostnader i sin egen beskattning. Sålunda förenklar förslaget beskattningen något.

## 2. Närmare bestämmelser och föreskrifter

I 13 och 14 § i den föreslagna lagen om civilpersonals deltagande i krishantering ingår bestämmelser om grundlön och ersättning på grund av gällande förhållanden som betalas till en person i anställningsförhållande. Enligt paragrafernas bestämmelser om bemyndi-

gande utfärdas bestämmelser om löneklasser och beloppet av ersättningen på grund av gällande förhållanden genom förordning av inrikesministeriet.

Grundlörens storlek bestäms på basis av uppgiftens svårighetsgrad. I propositionen föreslås dock inte att det på lagnivå skall föreskrivas närmare kriterier för definition av uppgiftens svårighetsgrad. Krishantering är i sin helhet ett område under utveckling och i synnerhet civilpersonals deltagande i krishantering söker ständigt nya former och handlingssätt. Av denna anledning är det inte ändamålsenligt att på lagnivå individualisera de delfaktorer på grund av vilka krishanteringssuppgifternas svårighetsgrad fastställs. Inrikesministeriet bemyndigas dock att genom förordning föreskriva, utgående från uppgiftens svårighetsgrad, i vilken löneklass krishanteringssuppgiften placeras.

Ersättningen på grund av gällande förhållanden fastställs till lika stort belopp för en viss krishanteringsoperation eller ett visst verksamhetsområde. När ersättningen på grund av lokala förhållanden fastställs beaktas bl.a. de särskilda kostnader och den ökning i levnadskostnaderna som föranleds av uppgiften och de lokala förhållandena.

I 15 § i den i propositionen föreslagna lagen ingår en bestämmelse om bemyndigande. Enligt bemyndigandet bestäms om ersättande av kostnader som skötseln av uppgifterna medfört för en person i anställningsförhållande genom förordning av inrikesministeriet. Målet är att bestämma om kostnadsersättningarna flexibla på det sätt som den civila krishanteringsverksamhetens natur förutsätter.

## 3. Ikraftträdande

Målet med den i propositionen föreslagna lagen om civilpersonals deltagande i krishantering är att i syfte att effektivisera verksamheten till inrikesministeriet centralisera den administrativa styrningen av ärenden som gäller anställningsförhållanden. Avsikten är att genomföra centraliseringen så att de sakkunniga som arbetar i krishanteringssuppgifter förflyttas till tjänstgöring vid inrikesministeriet från och med ingången av 2005.

De i propositionen föreslagna ändringarna i

de sakkunnigas rättsliga ställning och i lönestrukturen för de sakkunniga minskar det administrativa arbetet för staten som arbetsgivare. Om nuvarande bestämmelser tillämpades skulle centraliseringen kräva ökade resurser. Därför föreslås lagarna träda i kraft den 1 januari 2005.

#### **4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

Enligt 80 § 1 mom. i Finlands grundlag skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Enligt motiveringen förutsätter bestämmelsen att alla centrala bestämmelser som påverkar individens rättsliga ställning måste utfärdas genom lag. Grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall enligt förarbetena till grundlagen i 80 § 1 mom. förstås i vid bemärkelse och detta begrepp omfattar enligt ett uttryckligt omnämnande även grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd).

Enligt bestämmelsen om bemyndigande i 13 § i den föreslagna lagen är den löneklassificering som regleras genom förordning avsedd att vara ett verktyg som stödjer jämförelsen av uppgifternas svårighetsgrad så att

man kan träffa avgöranden i enskilda fall. Grundlönen fastställs dock enligt uppgiftens svårighetsgrad i enlighet med 13 § i den föreslagna lagen. På motsvarande sätt bestäms beloppet av den ersättning som betalas på grund av gällande förhållanden på sätt som anges i 14 § för täckande av särskilda kostnader och ökade levnadskostnader, även om bestämmelser om ersättningens belopp utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Inrikesministeriets prövningsrätt skall alltså inte omfatta frågor som räknas som tjänstemännens rättigheter och skyldigheter.

Enligt 15 § i den föreslagna lagen har en person i anställningsförhållande rätt att få ersättning för extra kostnader som skötseln av uppgifterna orsakar. Närmare bestämmelser om förfarandet för ersättande av kostnader utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. För nuvarande ersätts kostnaderna enligt statens tjänste- och arbetskollektivavtal om ersättning för resekostnader. I den föreslagna bestämmelsen om bemyndigande i 15 § är det endast fråga om mindre detaljer i anslutning till en persons rättigheter och skyldigheter.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

## 1.

**Lag****om civilpersonals deltagande i krishantering**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**

1 §

*Lagens syfte*

Syftet med denna lag är att stödja Finlands deltagande i internationell krishantering

1) för att förebygga och begränsa konflikter, avhjälpa de skador de åstadkommit och återställa samhällets störningsfria funktion,

2) för att lindra skadeverkningarna av storolyckor och naturkatastrofer, och

3) för att utveckla Europeiska unionens och internationella organisationers krishanteringsberedskap.

2 §

*Lagens tillämpningsområde*

I denna lag föreskrivs om

1) civilpersonals deltagande i krishantering utomlands,

2) den nationella beredskap som deltagandet i krishantering förutsätter samt upprätthållande och utveckling av den, och

3) rättigheterna och skyldigheterna för den civilpersonal som deltar i krishantering utomlands.

Denna lag gäller dessutom humanitärt bistånd som avses i 49 § i räddningslagen (468/2003). Den gäller inte annat humanitärt

bistånd, utvecklingssamarbete eller annan verksamhet som finansieras under anslagsmomentet för egentligt utvecklingssamarbete, militär krishantering eller annan verksamhet som avses i lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984).

3 §

*Ansvarsområdena*

Utrikesministeriet behandlar ärenden som gäller civilpersonals deltagande i krishantering.

Inrikesministeriet behandlar ärenden som gäller den nationella beredskapen samt ärenden som gäller bistånd genom räddningsväsendet enligt 49 § i räddningslagen.

4 §

*Nationell beredskap*

Till den nationella beredskapen hör

1) beredskap att rekrytera civilpersonal som kan skickas utomlands för krishantering,

2) materiell och logistisk beredskap,

3) ordnande av krishanteringsutbildning för civilpersonal,

4) samordnande inom olika förvaltningsområden av förberedelserna gällande det som nämns i 1—3 punkten, och

5) samarbete med medborgarorganisationer för upprätthållande och utvecklande av det som nämns i 1—3 punkten.

2 kap.

**Rättigheter och skyldigheter för den som står i anställningsförhållande**

5 §

*Offentligrättsligt anställningsförhållande*

Den som deltar i krishantering utomlands står i ett offentligrättsligt anställningsförhållande för viss tid till staten, som i egenskap av arbetsgivare företräds av inrikesministeriet. Staten som arbetsgivare företräds dock av utrikesministeriet, om det är ändamålsenligt med tanke på utrikes- och säkerhetspolitiken.

Angående rättigheterna och skyldigheterna för den som står i anställningsförhållande gäller vad som föreskrivs i denna lag. I övrigt bestäms om den rättsliga ställningen för en person i anställningsförhållande i statstjänstemannalagen (750/1994).

Anställningsvillkoren i ett anställningsförhållande som avses i denna lag kan inte bestämmas genom tjänstekollektivavtal, om inte något annat föreskrivs i denna lag.

6 §

*Ställningen för en person i anställningsförhållande*

Den som anställs i anställningsförhållande är medan anställningsförhållandet varar i operativt hänseende underställd Europeiska unionen, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen.

7 §

*Tjänstledighet och fortbestånd av arbets- eller tjänsteförhållande*

En statsanställd skall beviljas oavlönad tjänstledighet eller befrielse från arbetet för den tid ett anställningsförhållande som avses i denna lag varar.

Ett arbets- eller tjänsteförhållande som den som utnämns till ett anställningsförhållande enligt denna lag innehar vid utnämningstidpunkten får inte avslutas av arbetsgivaren på

grund av anställningsförhållandet eller sägas upp av arbetsgivaren medan anställningsförhållandet varar.

Efter att anställningsförhållandet har upphört eller avbrutits skall personen i fråga återtas i tidigare eller därmed jämställbart arbete med iakttagande i tillämpliga delar av lagen om fortbestånd av till tjänstgöring in kallad värnpliktigs arbets- eller tjänsteförhållande (570/1961).

8 §

*Semesterersättning*

Till andra personer än sådana som avses i 7 § 1 mom. betalas semesterersättning enligt semesterlagen (272/1973) när ett anställningsförhållande som avses i denna lag upphör.

9 §

*Familjeledigheter och sjukledighet*

Rätten till sjukledighet och lön för sjukledigheten samt till frånvaro i samband med barns födelse och vård av barn för en person i anställningsförhållande bestäms i enlighet med statens allmänna tjänste- och arbetskollektivavtal.

10 §

*Grupplivförsäkring*

Har någon som stod i anställningsförhållande enligt denna lag avlidit, betalas ett ekonomiskt stöd som motsvarar grupplivförsäkring så som i statens tjänste- och arbetskollektivavtal har överenskommit om den förmån som motsvarar grupplivförsäkring.

Om någon som stod i anställningsförhållande enligt denna lag har avlidit och hans eller hennes rättsinnehavare har rätt till ersättning som Europeiska unionen, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen med anledning av samma anställningsförhållande betalar till följd av dödsfallet, utges stöd enligt 1 mom. endast till den del det är större än ersättningen i fråga.

Stödet beviljas och betalas av Statskontoret på ansökan med iakttagande i tillämpliga delar av gällande bestämmelser och föreskrifter om beviljande och betalning av ekonomiskt stöd som skall betalas efter en statsanställd.

## 11 §

*Pensionsrätt*

Beträffande den pensionsrätt som ett anställningsförhållande enligt denna lag medför bestäms i lagen om statens pensioner (280/1966) och lagen om statens familjepensioner (774/1968).

Om en förmånstagare har en anställning som avses i 8 § 4 mom. 1—3 punkten i lagen om statens pensioner när ett anställningsförhållande enligt denna lag inleds och upphör, och medan anställningsförhållandet varar är tjänstledig eller befriad från anställningen i fråga, kan tjänstgöringen enligt denna lag beaktas i enlighet med 10 § 3 mom. i lagen om statens pensioner när förmånstagarens pension bestäms.

## 12 §

*Allmän avgångsålder*

I anställningsförhållanden enligt denna lag tillämpas inte den allmänna avgångsåldern enligt statstjänstemannalagen.

## 13 §

*Grundlön*

Grundlönen för en person i anställningsförhållande bestäms i enlighet med en löneklass som grundar sig på uppgiftens svårighetsgrad.

Bestämmelser om löneklasser utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

## 14 §

*Ersättning på grund av gällande förhållanden*

Till en person i anställningsförhållande betalas en ersättning på grund av gällande för-

hållanden för täckande av särskilda kostnader och ökade levnadskostnader, om inte dessa kostnader täcks av den dagpenning eller en annan ersättning som Europeiska unionen, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen betalar.

Bestämmelser om beloppet av ersättningen på grund av gällande förhållanden utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

## 15 §

*Ersättande av vissa kostnader*

Extra kostnader som skötseln av uppgifterna orsakar en person i anställningsförhållande ersätts om inte dessa kostnader täcks av den ersättning som Europeiska unionen, en internationell organisation eller den som föranstaltar krishanteringsoperationen betalar.

Bestämmelser om förfarandet för ersättande av kostnader utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

## 16 §

*Avslutande av anställningsförhållande*

Utöver vad som i statstjänstemannalagen bestäms om avslutande av tjänsteförhållande kan ett anställningsförhållande enligt denna lag sägas upp, om den uppgift i vilken personen i fråga har placerats upphör.

## 3 kap.

**Sakkunnigregister**

## 17 §

*Ändamålet med registret och registeransvarig*

Sakkunnigregistret är ett personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling.

De uppgifter som förts in i registret kan användas när personer rekryteras till krishantering som avses i denna lag.

Inrikesministeriet är registeransvarig för sakkunnigregistret.

## 18 §

*Informationskällor och datainnehåll*

En person kan registrera sig och i sakkunnigregistret införa:

- 1) sitt namn, sin födelsetid och sina kontaktuppgifter,
- 2) uppgifter om sin utbildning,
- 3) uppgifter om sin arbetserfarenhet,
- 4) uppgifter om vilka slags uppgifter han eller hon är intresserad av, och
- 5) sin egen bedömning av om hans eller hennes hälsotillstånd är tillräckligt bra för uppgifterna i fråga.

Den registeransvarige ansvarar inte för riktigheten av de uppgifter enligt 1 mom. som är införda i registret. De uppgifter som meddelats till registret kan med den registrerades samtycke kontrolleras hos de informationskällor som den registrerade uppgivit.

Den registeransvarige kan i registret föra in uppgift om en persons deltagande i krishanteringsutbildning som inrikesministeriet ordnat, tidpunkten för inledande och upphörande av ett anställningsförhållande enligt denna lag samt om personens uppdrag och stationeringsort under anställningsförhållandet.

## 19 §

*Utlämnande av uppgifter*

Nödvändiga uppgifter i sakkunnigregistret kan lämnas ut för rekryteringsändamål, även med hjälp av teknisk anslutning, till utrikesministeriet, Europeiska unionen, en internationell organisation eller den som föranstaltar en krishanteringsoperation.

## 20 §

*Förvaringstiden för uppgifter*

Uppgifter som förts in i sakkunnigregistret utplånas två år efter registreringen, om inte

personen i fråga vill att uppgifterna om honom eller henne skall utplånas tidigare.

Uppgifter om en person som står eller har stått i anställningsförhållande enligt denna lag sparas dock i registret två år efter att det sista anställningsförhållandet upphörde.

Den registeransvarige har rätt att utplåna uppgifter som förts in i registret, om av dem inte framgår kontaktuppgifterna för den som fört in uppgifterna eller om uppgifterna är uppenbart felaktiga.

## 21 §

*Annan behandling av uppgifter*

Till övriga delar tillämpas på hemlighållande och utlämnande av uppgifter lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) samt på behandlingen av personuppgifter personuppgiftslagen (523/1999).

## 4 kap.

**Särskilda bestämmelser och ikraftträdande**

## 22 §

*Tillämpning av andra bestämmelser*

Angående rätt till olycksfallsersättning för personer som står i anställningsförhållande enligt denna lag gäller vad som föreskrivs i lagen om olycksfallsersättning för statstjänstemän (449/1990) och yrkessjukdomslagen (1343/1988).

## 23 §

*Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 20 .  
Bestämmelserna i 2 kap. tillämpas på ett anställningsförhållande till vilket en person har utnämnts efter lagens ikraftträdande.

## 2.

**Lag****om ändring av 76 § i inkomstskattelagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
 fogas till 76 § 1 mom. i inkomstskattelagen av den 30 december 1992 (1535/1992), sådant  
 det lyder delvis ändrat i lagarna 1464/1994, 1549/1995, 431/1996 och 1026/2002 en ny 3 a-  
 och en ny 3 b- punkt som följer:

4 kap

**Skatteplikt för förvärvsinkomst**

76 §

*Vissa skattefria ersättningar i anslutning till  
 tjänstgöring utomlands*

Skattepliktig inkomst är inte

3 a) ersättning som Europeiska unionen, en  
 internationell organisation, finska staten eller  
 den som föranstaltar en krishanteringsopera-  
 tion betalar till en person som står i anställ-  
 ningsförhållande enligt lagen om civilperso-  
 nals deltagande i krishantering ( /2004) för  
 täckande av särskilda kostnader och ökade  
 levnadskostnader,

-----  
 \_\_\_\_\_  
 Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 29 oktober 2004

**Republikens President****TARJA HALONEN**Region- och kommunminister *Hannes Manninen*