

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen (RP 66/2024 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 27/2024 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 13/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Elina Kokkonen, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Lauri Koskentausta, justitieministeriet
- överste Urpo Riissanen, Gränsbevakningsväsendet, företräder även inrikesministeriet
- referendarieråd Kristian Holman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Susanna Lindroos-Hovinheimo, Justitiekanslersämbetet
- juridisk rådgivare Juha Rainne, republikens presidents kansli
- militärjurist Marika Järvenpää, Huvudstaben.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- Finlands näringsliv rf
- Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- Försvarsutbildningsföreningen
- Officersförbundet
- Befälsförbundet rf
- Gränssäkerhetsunionen rf

Betänkande FsUB 2/2024 rd

- Finlands Reservofficersförbund rf
- Reservistförbundet
- Flyktingrådgivningen rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att värnpliktslagen ändras. Värnpliktiga ska kunna förordnas till repetitionsövningar i påskyndat förfarande också i syfte att upprätthålla gränssäkerheten.

Syftet är att förbättra Gränsbevakningsväsendets förmåga att reagera på gränssäkerhetssituationer som förändras snabbt.

Lagen avses träda i kraft senast den 15 juli 2024.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) Enligt skrivningen om stärkande av den nationella säkerheten och samhällets kristalighet i regeringsprogrammet för regeringen Orpo ska tillräckliga resurser, materiel och teknologi säkerställas för Gränsbevakningsväsendet. Dessutom uppdateras lagstiftningen, inklusive befogenheterna, så att den motsvarar behoven för gränssäkerheten.

(2) Den 31 januari 2024 lade inrikesministeriet fram en framställning för försvarsministeriet. Där står att det för att gränssäkerheten enligt 2 § 6 punkten i gränsbevakningslagen (578/2005) ska kunna upprätthållas har det uppkommit ett behov av att få de reservister som placerats i gränstrupperna flexibla till tjänstgöring också i situationer där gränssäkerheten allvarligt äventyras. Enligt inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning är det för trygghet av gränssäkerheten viktigt att genom ett påskyndat förfarande, även med gränssäkerheten som grund, kunna förordna Gränsbevakningsväsendets värnpliktiga till repetitionsövningar.

(3) Utskottet noterar att en motsvarande reglering om flexibel höjning av beredskapen har varit i kraft rörande Försvarsmakten sedan 2016. Då kompletterades 32 § i värnpliktslagen med en bestämmelse om att när ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, kan värnpliktiga som hör till reserven förordnas till en repetitionsövning med avvikelse från den tidsfrist som föreskrivs i 2 mom. Enligt 2 mom. ska förordnandet att delta i en repetitionsövning sändas till den värnpliktige minst tre månader innan övningen börjar. Med den värnpliktiges medgivande kan avvikelse göras från den föreskrivna tiden.

(4) Vid höjning av beredskapen är det frågan om sådana åtgärder för att reglera Försvarsmaktens beredskap som sammanhänger med militärt hot och inleds i enlighet med beslut av statsledningen och order av kommandören för Försvarsmakten. En höjning av beredskapen förutsätter ett beslut av statsledningen, befogenheter enligt beredskapslagstiftningen och tillgång till samhällets resurser. Exempel på åtgärder för höjning av beredskapen är bland annat order om extra tjänstgö-

Betänkande FsUB 2/2024 rd

ring och bildande av krigstida trupper. Beredskapen kan höjas direkt utan föregående effektivisering av beredskapen.

(5) I sitt betänkande om den propositionen (FsUB 2/2016 rd) underströk försvarsutskottet att Försvarsmaktens prestationsförmåga och dess trovärdighet grundar sig på förmågan att i kris- och hotsituationer reglera försvarsberedskapen på ett flexibelt sätt enligt vad situationen förutsätter. Utskottet såg det som viktigt att de åtgärder som behövs kan vidtas mera flexibelt redan innan förutsättningarna för att kalla till extra tjänstgöring uppfylls. Det var också angeläget att möjligheten att höja beredskapen genom snabbt ordnade repetitionsövningar inte i propositionen begränsades till traditionella militära hot. En repetitionsövning av beredskapskaraktär kan ordnas om ett behov som framgår av Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter detta. En samlad bedömning av detta görs alltid av statsledningen.

(6) Avsikten är att den nya grund för repetitionsövning som nu föreslås i propositionen ska tillämpas endast för att upprätthålla gränssäkerheten och trygga de nödvändiga funktionerna i exceptionella situationer. Sådana situationer kan enligt uppgift vara mycket plötsliga och exceptionella gränssäkerhetsrelaterade händelser, såsom störningar i form av omfattande instrumentaliserad migration eller omfattande gränsspärr till följd av en storolycka eller pandemi.

(7) Utskottet konstaterar att också definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen (1552/2011) inbegriper storolycka och pandemi och även skydd av gränssäkerheten (3 § 1 mom. 4—6 punkten). Utskottet påpekar att en ibruktagnings av beredskapslagen på dessa grunder dock inte möjliggör att repetitionsövningar för reservister ordnas med kort varsel vid Gränsbevakningsväsendet, så den nu föreslagna regleringen förbättrar i betydande grad gränsmyndigheternas verksamhetsmöjligheter till denna del.

(8) Enligt inkommen utredning är den föreslagna repetitionsövningen inte avsedd att användas direkt för att reagera på exempelvis cyberattacker eller informationspåverkan. Men regeringen anser att olika hybridhot, såsom cyberattacker eller informationspåverkan, kan leda till sådana störningar i gränssäkerheten där även den föreslagna repetitionsövningen kan komma i fråga. De hot som beskrivs i propositionen är förenade med situationer där människor rör sig över finska gränsen. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att det utförligt har behandlat definitionen av hybridhot i betänkandet om beredskapslagen (FsUB 2/2022 rd, styckena 11—13) och om försvarsredogörelsen (FsUB 4/2021 rd, styckena 23—27).

(9) Med hänvisning till det som sägs ovan anser utskottet att det är ytterst behövligt att också reservister som placerats i gränstrupper vid behov omedelbart kan förordnas till repetitionsövning när gränssäkerheten kräver det. I propositionen föreslås nu att värnpliktslagens 32 § ändras så att när ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det kan reservister som är placerade hos Gränsbevakningsväsendet förordnas till en repetitionsövning med avvikelse från den tidsfrist som föreskrivs i lagen. Dessutom ska lagen ändras också så att ett nytt syfte med repetitionsövningar för reservister som är placerade hos Gränsbevakningsväsendet skrivs in i lagens 48 §.

(10) Utskottet understryker att Gränsbevakningsväsendet är ett fundamentalt element i vårt försvar. Om försvarsberedskapen kräver det kan gränstrupperna eller delar av dem genom förord-

Betänkande FsUB 2/2024 rd

ning av republikens president anslutas till Försvarsmakten. Utskottet instämmer i det som sägs i propositionen om att antalet anställda vid Gränsbevakningsväsendet (cirka 3 000 experter) snabbt kan bli otillräckligt för att hantera situationen. Utskottet anser det också klart att när en situation plötsligt uppstår kan den normala tidsfristen på tre månader för kallelse till repetitionsövning inte iakttas. En flexibel ökning och minskning av gränsstyrkornas kapacitet kan bidra till att garantera nationell säkerhet och gränssäkerhet.

(11) Sammantaget sett tillstyrker försvarsutskottet lagförslaget i propositionen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag. Propositionen har remitterats till förvaltningsutskottet och grundlagsutskottet för utlåtande. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 27/2024 rd) att det finns godtagbara och vägande skäl för den föreslagna regleringen. Enligt utlåtandet kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Försvarsutskottet går nedan närmare in på grundlagsutskottets och förvaltningsutskottets synpunkter på propositionen.

Reservister som ska kallas till repetitionsövning med gränssäkerheten som grund

(12) Till repetitionsövningar ska det enligt den föreslagna ändringen i första hand förordnas reservister som fullgjort beväringstjänst inom Gränsbevakningsväsendet eller sjöbevakningslinjen inom sjöstridskrafterna eller frivillig militärtjänst för kvinnor och som efter beväringstjänsten eller den frivilliga militärtjänsten har placerats i gränstrupper och som under tjänstgöringen eller under repetitionsövning har fått utbildning för gränssäkerhetsuppgifter.

(13) De reservister som kallas till tjänstgöring ska i första hand vara personer som fullgjort beväringstjänst under de senaste åtta åren och personer som efter tidigare militärtjänst har fått behövlig utbildning i utövning av värnpliktigas befogenheter som stöd för Gränsbevakningsväsendets uppgifter.

(14) Även reservister som placerats hos Gränsbevakningsväsendet och som fullgjort beväringstjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor någon annanstans inom Försvarsmakten ska enligt propositionen kunna förordnas till stöduppgifter under repetitionsövningar. Sådana uppgifter är till exempel pionjär-, signal-, transport- och serviceuppgifter. I propositionen anser regeringen att de här uppgifterna inte kan uteslutas från den föreslagna repetitionsövningen, eftersom verksamheten i den grupp som förordnas till repetitionsövningar också förutsätter att stödfunktionerna är närvarande. Utskottet instämmer i detta.

(15) Med hänsyn till hur brådskande övningen är reserveras den värnpliktige, både vid repetitionsövningar av beredskapskaraktär och vid repetitionsövningar som inleds med gränssäkerheten som grund, en skälig tid för att ordna med personliga angelägenheter, ansöka om eventuell befrielse och ta sig till den plats där truppen enligt förordnandet ska grundas. Även i brådskande situationer tar det således några dygn från det att ordern givits att samla ihop trupperna rätt utrustade på den förordnade platsen.

(16) Utskottet anser det viktigt att reservisternas personliga situation kan beaktas så väl som möjligt när reservisterna blir förordnade till repetitionsövningar. Också förvaltningsutskottet fäst uppmarksamhet vid samma sak i sitt utlåtande (FvUU 13/2024 rd). Försvarsutskottet anser att det är ytterst viktigt att Gränsbevakningsväsendet omedelbart efter lagens ikraftträdande börjar ta

Betänkande FsUB 2/2024 rd

kontakt med sina reservister för att utreda hur många reservister som vid behov är villiga att delta i nya gränssäkerhetsuppgifter som bygger på repetitionsövningar. Kallelser till repetitionsövningar kan således i princip riktas till denna grupp, och det skulle i sin tur påskynda sammanställningen av trupperna samtidigt som onödig administrativ byråkrati undviks vid behandlingen av begäran om uppskov.

(17) I sista hand är det enligt utskottet klart att truppens verksamhet vid en repetitionsövning förutsätter att olika funktioner genomförs samtidigt, varvid syftet med repetitionsövningen inte kan uppnås endast med reservister som anmält sig som villiga, i synnerhet inte om antalet är mycket litet.

(18) Befrielse från den nu föreslagna repetitionsövningen kan sökas i enlighet med 34 § i värnpliktslagen, men villkoren för beviljande av befrielse är strängare än för vanliga repetitionsövningar (34 § 2 mom. i värnpliktslagen). Enligt 34 § 4 mom. i den lagen är en ansökan om befrielse inte en giltig orsak att utebli från tjänstgöringen. Det är möjligt att begära omprövning av ett beslut om förordnande till tjänstgöring och att söka ändring i ett beslut om begäran om omprövning (109 och 110 § i värnpliktslagen). Ett beslut om förordnande till tjänstgöring verkställs enligt 111 § i värnpliktslagen även om omprövning har begärts och besvär har anförts.

(19) I sista hand kan den värnpliktige hänskjuta ärendet till centralnämnden för uppbådsärenden. Besvär som anförts hos centralnämnden för uppbådsärenden ska enligt 114 § i värnpliktslagen behandlas och avgöras i brådskande ordning. Grundlagsutskottet anser att regleringen i sig är tillräcklig med avseende på grundlagens 21 § om rättsskydd. Med tanke på att rättssäkerheten faktiskt ska bli tillgodosedd och vara effektiv påpekar grundlagsutskottet (se även GrUU 35/2018 rd, s. 30, och GrUU 36/2018 rd, s. 34—35) dock att det enligt motiveringen till det nu aktuella lagförslaget (s. 41—42) är sannolikt att en värnpliktig som anført besvär hos centralnämnden för uppbådsärenden inte hinner få sitt ärende avgjort innan repetitionsövningarna börjar. Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att det bör övervägas om regleringen bör kompletteras ytterligare med uttryckliga omnämmanden om att ett ärende som gäller förordnande till den repetitionsövning som nu föreslås ska avgöras utan dröjsmål och åtminstone innan repetitionsövningen avslutas.

(20) Enligt uppgift till utskottet är det på grund av den nya repetitionsövningens karaktär inte möjligt att behandlingstiden för besvär i centralnämnden för uppbådsärenden kopplas till att besvaren ska behandlas innan repetitionsövningen avslutas. Med beaktande av att repetitionsövningen genast ska avslutas om den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det, kan den avslutas mycket snabbt. Om avgörandet fördröjs eller ansökan avslås kan en repetitionsövningsledare dessutom i enlighet med 59 § i värnpliktslagen bevilja den värnpliktige tillstånd att av personliga tvingande skäl avlägsna sig från tjänstgöringsplatsen, påpekar utskottet. Utskottet hänvisar i detta sammanhang också till sitt tidigare konstaterande (stycke 16) att Gränsbevakningsväsendet efter lagens ikraftträdande snarast bör utreda reservisternas villighet att delta i nya repetitionsövningar. Då blir ansökningarna om befrielse i princip så få som möjligt och kan därmed också behandlas snabbt.

(21) Utskottet lyfter i detta sammanhang fram betänkandet om lämnande av internationellt bistånd (FsUB 2/2017 rd, s. 7—9), där utskottet gick in på frågan om stampersonalens skyldighet i

Betänkande FsUB 2/2024 rd

sista hand att delta i olika uppgifter inom internationellt bistånd. Utskottet påpekar i betänkandet att Finlands internationella biståndsverksamhet bör vara trovärdig. Om det brister i Finlands faktiska förmåga att lämna bistånd till exempel till de övriga unionsländerna, har detta också stora konsekvenser för hurdan hjälp Finland kan förvänta sig att få i en krissituation. Utskottet menar också att det inte i sig råder något tvivel om att det på frivillig basis går att få ihop en truppsammansättning som har de bästa förutsättningarna att klara av ett uppdrag. Om det till den grupp som sänds ut hör personer som måste delta i internationella uppdrag mot sin vilja, kan detta försvaga truppens funktionsförmåga och öka riskerna för tjänstgöringssäkerheten. Utskottet såg det också som angeläget att Försvarsmakten vid rekryteringen av personal till ett internationellt biståndsuppdrag alltid beaktar särskilda skäl som hänför sig till den personliga situationen eller familjesituationen, till exempel att en person är närståendevårdare.

Repetitionsövningens längd

(22) Till repetitionsövning kan en värnpliktig förordnas för högst 30 dagar åt gången. Ett förordnande om repetitionsövning ska återkallas genast när den situation som lett till repetitionsövningen tillåter det, varvid repetitionsövningen avbryts oberoende av förordnandets längd. Enligt uppgift iaktas vanliga rotationsplaner vid repetitionsövningar som ordnas med kort varsel för att upprätthålla gränssäkerheten, trots att övningarna är exceptionella. Att förordnandet om repetitionsövning fortsätter i mer än 30 dagar utan avbrott för en och samma värnpliktiga persons vidkommande har enligt uppgift bedömts vara synnerligen osannolikt, eftersom långvarig fortlöpande tjänstgöring på grund av personligt och materiellt underhåll i anslutning till upprätthållandet av en trupps prestationsförmåga samt den värnpliktiges fysiska och psykiska återhämtning inte anses vara ändamålsenlig med tanke på ett effektivt utförande av uppdraget.

(23) Men samtidigt lämnar propositionen det tidsmässigt öppret under hur många perioder på 30 dygn en enskild reservist kan tjänstgöra. Denna aspekt har motiverats särskilt med säkerhetsaspekten: med tidsgränser begränsas myndigheternas funktionsförmåga i oförutsedda situationer. Enligt erhållen utredning kan en snäv tidsfrist i lagen också ge en utomstående aktör som gör sig skyldig till äventyrande av gränssäkerheten möjlighet att tidsmässigt sätta in sina åtgärder så att effektiviteten i Finlands motåtgärder försvagas över tid. Utskottet instämmer och anser det ytterst viktigt att Finland har förmåga att långvarigt skydda sina gränser under alla omständigheter. Samtidigt är det nödvändigt att säkerställa att en enskild reservists tjänstgöringstid inte blir oskäligt lång.

Beslut

(24) Beslutet om en repetitionsövning för höjning av den militära beredskapen fattas av republikens president på föredragning av kommandören för Försvarsmakten i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på så sätt att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Dessutom kan statsministern vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Republikens presidents beslut och de förordnanden som meddelats med stöd av det ska återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan presidenten på eget initiativ eller på förslag av försvarsministern överföra ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet. I så fall beslutar presidenten om saken på föredragning av försvarsministern utan att statsrådet läg-

Betänkande FsUB 2/2024 rd

ger fram förslag till avgörande. När ett militärt kommandomål föredras för presidenten i statsrådet har kommandören för försvarsmakten rätt att närvara och uttala sin uppfattning om saken.

(25) I det beslutsförfarande som nu föreslås ska beslutet fattas av republikens president på föredragning av inrikesministern i enlighet med beslutsförfarandet för militära kommandomål enligt 7 § 2 och 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Statsministern och chefen för Gränsbevakningsväsendet har rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning i ärendet.

(26) Samarbetet mellan Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten är intensivt och båda parterna delar en gemensam lägesbild av förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska miljö. Därför har det ansetts att det inte finns något behov av att kommandören för Försvarsmakten är närvarande när ett beslut om gränstrupper föredras. Utskottet anser att den föreslagna beslutsmodellen är motiverad.

Alternativa handlingsvägar

(27) Utskottet välkomnar att propositionen i stor utsträckning också går in på andra alternativ i stället för den nu föreslagna regleringen (RP s. 23—25). Att öka antalet anställda vid Gränsbevakningsväsendet i hanteringen av en exceptionell störningssituation i gränssäkerheten är inte ett genomförbart alternativ av ekonomiska skäl och utbildningsskäl. Enligt motiven skulle det ta betydligt mer än 30 år att öka antalet personer med cirka 2 500 under nuvarande förutsättningar.

(28) Av de frivilliga personer som avgått från Gränsbevakningsväsendets tjänst har det bildats en reserv i avsked (i a). Syftet med reserven i avsked är att upprätthålla beredskapen att inom två veckor utnämna 300 gränsbevakningsmän i avsked till tjänsteförhållande för viss tid, varav 60 gränsbevakningsmän för uppgifter till havs. Utskottet instämmer i bedömningen i propositionen att reserven är liten och geografiskt splittrad på olika håll i Finland, vilket innebär att den endast kan anlitas vid mycket begränsade problem med gränsläget.

(29) Enligt propositionsmotiven begränsas möjligheterna för Gränsbevakningsväsendets egna beväringar, med en styrka på cirka 600 personer per år, att stärka gränssäkerheten i synnerhet av att beväringarnas utbildningstid är intensiv och av att målet är att uppnå en trupp som klarar av krävande krigstida uppgifter. Inte heller under början av beväringstjänsten kan de i någon större utsträckning anlitas för den situation som beskrivs i propositionen eftersom kompetensen och beredskapen är begränsad. Utskottet ser det som viktigt att utbildningsprogrammet för beväringar kan genomföras fullt ut.

(30) När det gäller att få internationellt bistånd ska Finland i en exceptionell gränssäkerhetssituation kunna lägga fram en begäran till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex om att använda den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta styrka. Om begäran godkänns är Frontex skyldigt att ordna med personal till stöd för Finland inom fem dygn och med materiel inom tio dygn. I slutet av 2023 ställde Frontex sammanlagt omkring 50 tjänstemän till Finlands förfogande. Följaktligen konstaterar utskottet att det stöd som kan fås via Frontex är otillräckligt i en mer omfattande gränssäkerhetssituation.

Betänkande FsUB 2/2024 rd

(31) Försvarsmakten kan ge Gränsbevakningsväsendet handräckning på det sätt som föreskrivs i 79 § i gränsbevakningslagen. Enligt 1 mom. har Gränsbevakningsväsendet rätt att få handräckning av Försvarsmakten i form av sådan utrustning, personal och särskild sakkunskap som behövs för uppdrag som har samband med upprätthållande av gränssäkerheten i hemlandet samt uppdrag som Gränsbevakningsväsendet ska sköta enligt lagen om sjöfartsskydd, om handräckningen kan ske utan att den äventyrar utförandet av andra uppgifter som enligt lag ska skötas av försvarsmakten.

(32) På grund av den nuvarande situationen vid gränsen har Försvarsmaktens handräckning till Gränsbevakningsväsendet under den senaste tiden bland annat omfattat materiel, personal och expertstöd. Handräckningsavdelningar bestående av beväringar har bland annat använts för att bygga gränshinder. Som materialstöd har Försvarsmakten gett särskilt fordon och hindermaterial. Dessutom har Försvarsmakten efter behov tillsatt förbindelseofficerare vid Gränsbevakningsväsendet och i liten utsträckning gett annat expertstöd.

(33) Utskottet understryker det som står i motiveringen om att handräckning som ges av Försvarsmakten är avsedd att vara ett interimistiskt förfarande. I synnerhet om behovet av handräckning blir utdraget belastar givandet av handräckning Försvarsmaktens skötsel av de egna uppgifterna i en samhällelig situation som också kan förutsätta att Försvarsmaktens interna beredskap höjs och kan till och med äventyra fullgörandet av Försvarsmaktens övriga uppgifter enligt lagen om Försvarsmakten.

(34) Den rättsliga ramen för att bevara nuläget gör det också möjligt att förordna reservister till tjänstgöring vid storolyckor och andra allvarliga situationer. Republikens president kan med stöd av 79 § i värnpliktslagen på framställning av statsrådet besluta att huvudstaben kan förordna värnpliktiga i reserven för en kort tid, dock högst 14 dagar, för sjukvårds-, pionjär-, signal-, transport- och skyddsuppgifter samt andra motsvarande uppgifter enligt deras specialutbildning inom Försvarsmakten, vilka inte inbegriper användning av militära maktmedel, om det är nödvändigt i situationer enligt 3 § 4—6 punkten i beredskapslagen.

(35) Värnpliktiga som förordnas till repetitionsövningar med stöd av 79 § i värnpliktslagen har dock inte lämplig utbildning och befogenheter i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten för att kunna sköta biträdande uppgifter i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten, påpekar utskottet. Förordnande till repetitionsövning kräver också att undantagsförhållanden enligt beredskapslagen konstaterats och är mindre flexibelt jämfört med den föreslagna ändringen, både förfarandemässigt och tidsmässigt.

Värnpliktslagens 78 § - Förordnande av en värnpliktig som tjänstgör till en annan uppgift än det militära försvaret av Finland.

(36) I 78 § i värnpliktslagen föreskrivs det om förordnande av en värnpliktig som tjänstgör till en annan uppgift än det militära försvaret av Finland. Enligt 1 mom. kan en värnpliktig som tjänstgör förordnas till i 2 § i lagen om försvarsmakten avsedda uppgifter, dvs. att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förhindra och avbryta terroristbrott och andra brott som orsakar allvarlig fara för människors liv eller hälsa och skydda samhället i övrigt, att delta i räddningsuppgifter och att delta i stöd och bistånd som grundar sig på Europeiska unionens solidaritetsklausul och ge-

Betänkande FsUB 2/2024 rd

mensamma försvarsklausul och i annat internationellt bistånd, samverkan och annan internationell verksamhet.

(37) I 1 mom. anges dessutom de uppgifter i vilka de värnpliktiga inte får delta när de utför ovan nämnda tjänstgöringsuppdrag. Dessa är gripande av farliga personer, röjning av sprängladdningar, uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt och andra motsvarande farliga uppgifter.

(38) Regleringen i 78 § i värnpliktslagen är utgångspunkten också i fråga om den föreslagna nya lagstiftningen om upprätthållande av gränssäkerheten. I propositionsmotiven (s. 10—12) beskrivs närmare de uppgifter som Gränsbevakningsväsendets reservister kan delta i. De värnpliktigas uppgifter förutsätter i princip inte användning av maktmedel, så det finns inget behov av att bära vapen. Reservister kan endast ges lättare maktmedelsredskap, såsom pepparsprej, teleskopbatong eller handbojor.

(39) I propositionen står det att de som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst ska stå under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn när de utför uppgifter enligt 34 d § i gränsbevakningslagen. I de uppgifterna har de inte vid utövandet av befogenheterna rätt att självständigt använda maktmedel eller tillträde till myndighetsregister. Utskottet lägger vikt vid den aspekt som lyfts fram även i motiveringen, att det även med tanke på rättsskyddet för de värnpliktiga och dem som fullgör frivillig militärtjänst är viktigt att de värnpliktiga som tjänstgör och de som fullgör frivillig militärtjänst endast kan förordnas till sådana uppgifter för vilka de har tillräcklig utbildning.

(40) Enligt 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen har den som på begäran eller med samtycke av en gränsbevakningsman tillfälligt bistår en gränsbevakningsman i en situation där bistånd från en utomståendes sida ska anlitas vid användning av maktmedel på grund av ett synnerligen viktigt och brådskande gränsbevakningsuppdrag rätt att under gränsbevakningsmannens uppsikt använda sådana nödvändiga maktmedel som gränsbevakningsmannen med stöd av sina befogenheter ger fullmakt till. Gränsbevakningsmannen kan ge den värnpliktige fullmakt att använda skjutvapen i en exceptionell situation som kan jämföras med nödvärn. Motsvarande bestämmelse om att anlita utomståendes hjälp vid användning av maktmedel finns i 2 kap. 17 § 3 mom. i polislagen (872/2011).

(41) Utskottet ser det som uppenbart att de eventuella situationer där maktmedel används inte kan elimineras helt och hållet. Denna aspekt har identifierats också i propositionsmotiven (s. 11), där det konstateras följande: ”På grund av gränsbevakningsväsendets uppgifter och var de utförs kan en farlig situation som kräver användning av maktmedel eller nödvärn trots riskbedömning uppstå plötsligt, och risken kan inte helt elimineras utan att syftet med repetitionsövningen äventyras. Med maktmedel kan man till exempel förhindra att situationen eskalerar till nödvärn eller göra det möjligt att avlägsna sig från situationen för att skydda den värnpliktiges eller utomståendes liv och hälsa mot en större fara. Samtidigt är inte alla situationer där maktmedel används nödvändigtvis farliga i utgångsläget. Maktmedel kan användas till exempel för att förhindra en farlig gärning eller händelse, för att avlägsna ett hinder eller för att ingripa i ett obemannat luftfartygs färd. De värnpliktiga får behövlig skydds- och signalutrustning och behövliga maktmedelsredskap som motsvarar deras utbildning då de utför biträdande uppgifter. Utöver detta

Betänkande FsUB 2/2024 rd

agerar de i uppdragen under direkt tillsyn av en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet och i dennes närhet.”

Konsekvenser för arbetsgivarna

(42) Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att propositionen kan ha konsekvenser för näringslivet. Den föreslagna ändringen kan medföra utmaningar för arbetsgivare, eftersom arbetsgivaren inte nödvändigtvis har möjlighet att i förväg förbereda sig för den frånvaro som övningen orsakar vid en repetitionsövning som inleds rentav omedelbart. Utskottet instämmer i bedömningen enligt motiveringen, enligt vilken konsekvenserna emellertid minskar till följd av den höga tröskeln för förordnande till repetitionsövning och av att detta görs endast undantagsvis. De uppskattade konsekvenserna för arbetsgivarens verksamhet minskas ytterligare av bestämmelsen i 89 § i värnpliktslagen om befrielse från att inkallas till tjänst på ansökan med hänsyn till allmänt eller militärt intresse (VAP-reservering). En VAP-reservering ska även framöver göra det möjligt för företag och organisationer att reservera kritisk personal för sitt bruk även i krissituationer som har karaktären av undantagsförhållanden.

Förvaltningsutskottets och grundlagsutskottets kommentarer om propositionen

(43) Förvaltningsutskottet påpekar i sitt utlåtande att händelser i Finlands säkerhetspolitiska omgivning har visat att det är viktigt med tanke på den nationella säkerheten att se till att myndigheterna har funktionsförmåga i rätt tid med tillräckliga resurser. Lagen och dess nödvändighet måste granskas med tanke på det allmänna säkerhetsläget och i synnerhet instrumentaliserad migration som Ryssland riktar mot Finland. Därför välkomnar förvaltningsutskottet propositionens syften och anser att propositionen behövs i det nuvarande säkerhetsläget.

(44) Förvaltningsutskottet anser det också viktigt att reservister som placerats i gränstrupperna anlitas under gränsbevakningsmännens direkta handledning och övervakning för sådana uppgifter för vilka de har fått tillräcklig utbildning under beväringstiden eller vid repetitionsövningar. Gränsbevakningsmannens direkta handledning och övervakning säkerställer den rättsliga grunden för verksamheten och möjliggör också behövlig tilläggsutbildning. Försvarsutskottet instämmer i den här synpunkten.

(45) I sitt utlåtande noterar grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen är relevant med avseende på grundlagens 127 § om skyldighet att försvara landet. Varje finsk medborgare är skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. Innehållet i skyldigheten anges inte närmare i grundlagen, men enligt förarbetena till grundlagen omfattar skyldigheten liksom tidigare utöver militärt försvar också andra sätt att försvara fosterlandet och bistå försvaret. Bestämmelsen omfattar värnplikt inom försvarsmakten och en anknytande skyldighet att delta i annan försvarsutbildning (RP 1/1998 rd, s. 182).

(46) De som deltar i den föreslagna repetitionsövningen ska kunna anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet enligt 30 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. På dem tillämpas 34 d § i gränsbevakningslagen, som gäller befogenheterna för dem som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst när de anlitas som förstärkning inom Gränsbe-

Betänkande FsUB 2/2024 rd

vakningsväsendets verksamhet. Bestämmelsen har införts med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 6/2018 rd).

(47) Grundlagsutskottet har inte ansett att 34 d § i gränsbevakningslagen är problematisk. Utskottet har sett det som möjligt att lagstifta om att värnpliktiga får förordnas till kortvariga uppgifter som i och för sig inte hör till Försvarsmakten, men som främjar försvaret eller den militära utbildningen (GrUU 9/2007 rd, s. 7). Likaså har det varit möjligt att lagstifta om att värnpliktiga får förordnas att delta i bland annat vissa handräckningsuppdrag och räddningsuppdrag (GrUU 9/2007 rd, s. 6—7). De uppgifter som föreslogs bli reglerade i gränsbevakningslagen (såsom utredning av identitet, stoppande av fordon och reglering av trafiken och säkerhetskontroll) var enligt utskottet lämpliga för värnpliktiga och kunde väntas främja de värnpliktigas utbildning. Lagen hade också lämpliga bestämmelser om uppdragens längd, innehållet i och avgränsningen av befogenheterna samt utbildningen (GrUU 6/2018 rd, s. 4—5, se även GrUU 65/2016 rd, s. 6).

(48) Skyldigheten att försvara landet enligt 127 § 1 mom. i grundlagen utgör enligt grundlagsutskottet en godtagbar grund för att begränsa de värnpliktigas grundläggande fri- och rättigheter. Men begränsningarna ska ändå bedömas mot de allmänna villkoren, och i förekommande fall mot de särskilda villkoren, för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1995 rd, s. 26). Man måste inte bara ta hänsyn till om begränsningarna är godtagbara, utan också till om de är noga avgränsade och proportionella samt till de värnpliktigas rättsskydd (GrUU 9/2007 rd, s. 2, se också GrUU 22/2016 rd, s. 2—3).

(49) I sitt utlåtande påpekar grundlagsutskottet också att vid en sådan snabbt utvecklad störning av gränssäkerheten som avses i propositionen kan frågan om användning av maktmedel bli aktuell oftare än vad som är normalt vid tillämpningen av 34 d § i gränsbevakningslagen. Utskottet ser det inte som helt lämpligt att en värnpliktig som deltar i en repetitionsövning och bistår en gränsbevakningsman har rätt att använda maktmedel med stöd av en mycket generell bestämmelse som i ljuset av sin ordalydelse uppenbarligen är avsedd för situationer som i någon mån avviker från de situationer som avses i den föreslagna lagstiftningen. Utskottet påpekar för försvarsutskottet och statsrådet att bestämmelserna om befogenheter att använda maktmedel framöver bör ses över.

Sammanfattning

(50) Avsikten är att den föreslagna nya repetitionsövningen ska kunna tas i bruk med kort varsel endast för att upprätthålla gränssäkerheten och trygga nödvändiga funktioner i exceptionella situationer, enligt utskottets bedömning framför allt i situationer med omfattande instrumentaliserad migration. Utskottet anser att det finns godtagbara och vägande grunder för de föreslagna bestämmelserna. Finlands säkerhetspolitiska miljö är oförutsägbar, och Finland måste bereda sig på Rysslands hybridkrigföring med alla tillgängliga resurser och möjliggöra ett smidigare samarbete mellan säkerhetsmyndigheterna genom lagstiftningsändringar. Utskottet understryker att myndigheternas förmåga att reagera på nya former av hot bör utvecklas också inom ramen för lagstiftningen för normala förhållanden. Myndigheterna måste redan under normala förhållanden ha sådana resurser att det inte omedelbart krävs handräckningsarrangemang eller lagstiftning för undantagsförhållanden.

Betänkande FsUB 2/2024 rd

(51) Propositionen innehåller inte någon uttömmande förteckning över de situationer där bestämmelserna om repetitionsövningar kan bli tillämpliga, eftersom förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning har visat att hotsituationerna är av ny typ och kan uppstå mycket snabbt. Det väsentliga är att de åtgärder som vidtas är nödvändiga för att upprätthålla gränssäkerheten. Myndigheterna producerar under tjänsteansvar en lägesbild för beslutsfattandet. Besluten om ordnande av repetitionsövningar fattas på föredragning av inrikesministern. Nödvändigheten förutsätter att situationen beskrivs och att det visas att det inte går att hantera de exceptionella förändringarna i gränssäkerhetsläget på något annat sätt. Utskottet betonar att det vid tillämpningen av lagen alltid är fråga om sådana störningar i gränssäkerheten som allvarligt äventyrar den nationella säkerheten och som Gränsbevakningsväsendet inte kan hantera på något annat sätt.

(52) Värnpliktiga som förordnats till repetitionsövning för upprätthållande av gränssäkerheten ska inte åläggas att delta i sådana farliga uppgifter som i princip motsvarar de uppgifter som avses i 78 § 1 mom. 1—4 punkten i värnpliktslagen. Det här är enligt utskottet en viktig avgränsning. På grund av Gränsbevakningsväsendets uppgifter kan en farlig situation som kräver användning av maktmedel eller nödvärn trots riskbedömning visserligen uppstå plötsligt, och risken kan inte helt elimineras utan att syftet med repetitionsövningen äventyras. Utskottet understryker att de inkallade värnpliktiga i fråga om utbildning och redskap därför bör ha beredskap att i förekommande fall minimera fysiska rättskränkningar som riktas mot dem själva eller andra genom att till exempel vända sig till en tjänsteman för hjälp, kalla på ytterligare hjälp, skydda sig eller vid behov använda lämplig och proportionerlig makt enligt vad som föreskrivs i 34 § 3 mom. och 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen.

(53) Utskottet påpekar att det inte kan uteslutas att det uppstår en situation där reservister med kort varsel kallas till en repetitionsövning i gränsområdet med både beredskap och gränssäkerhet som grund. Vid repetitionsövningar i syfte att höja beredskapen har reservisterna rätt att bära vapen, medan reservisterna vid Gränsbevakningsväsendet inte har denna rätt vid gränssäkerhetsuppdrag. Situationen kan också snabbt utvecklas på så sätt att det inte längre är fråga om äventyrande av gränssäkerheten utan om ett militärt hot. Denna fråga bör granskas inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet efter det att lagen har trätt i kraft. Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att frågan om Gränsbevakningsväsendets reservisters rätt att bära skjutvapen kan bedömas i samband med framtida lagstiftningsändringar. Försvarsutskottet instämmer med förvaltningsutskottet i att den här frågan behöver utredas.

(54) Utskottet påpekar att värnpliktslagen och lagen om försvarsmakten omarbetades 2007 i en helt annan säkerhetspolitisk miljö än den som nu råder. Båda lagarna har delvis setts över sedan dess, men det finns skäl att kritiskt granska hur de fungerar för att säkerställa att den nationella säkerheten kan skyddas maximalt under alla förhållanden.

(55) För att säkerställa att regleringen är uppdaterad och för att vidareutveckla säkerhetsmyndigheternas befogenheter så att de motsvarar de betydligt försämrade omständigheterna är det nödvändigt att det i den kommande försvarsredogörelsen tydligt fastställs en tidsplan och mål för till vilka delar den viktigaste försvarslagstiftningen behöver utvecklas. I detta sammanhang bör också lagen om frivilligt försvar ses över. Lagen infördes 2007. Utskottet påpekar att lagarna i vilket fall som helst måste ses över till stora delar på grund av kraven till följd av Finlands Natome-

Betänkande FsUB 2/2024 rd

dlemskap. Utskottet ser det som ytterst behövt att en totalreform av beredskapslagen redan pågår. Avsikten är att en proposition i ärendet ska lämnas till riksdagen under höstsessionen 2025.

DETALJMOTIVERING

Lagen om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen

48§. Syftet med repetitionsövningen. I sitt utlåtande menar grundlagsutskottet att 48 § 5 punkten i lagförslaget bör preciseras. Grundlagsutskottet anser att det utifrån bestämmelsen inte är möjligt att tillräckligt noggrant avgränsat och exakt definiera vilka gränssäkerhetsstörningar som ska göra det möjligt att förordna reservister till repetitionsövning. Det ska vara möjligt att ha repetitionsövning för reservister med upprätthållande av gränssäkerheten som syfte, om övningen är nödvändig ”på grund av gränssäkerhetssituationen”. Ordalydelsen avgränsar således inte särskilt tydligt bedömningen av nödvändigheten av att tillämpa bestämmelsen.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelserna om repetitionsövningar för att flexibelt höja den militära beredskapen konstaterat att det inte är möjligt att på förhand i lag definiera alla behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska miljö (GrUU 22/2016 rd, s. 3). Detsamma kan man enligt utskottet konstatera om behoven när det gäller att upprätthålla gränssäkerheten. På grund av proportionaliteten, en noggrann avgränsning och exakthet bör den föreslagna 48 § 5 punkten dock av konstitutionella skäl preciseras så att det tydligare framgår i vilka situationer reservister kan förordnas till repetitionsövning i syfte att upprätthålla gränssäkerheten. Bestämmelsen kan enligt utskottet formuleras exempelvis så att en förutsättning för repetitionsövning enligt 48 § 5 punkten är att övningen är nödvändig för att avvärja en mycket snabbt utvecklad störning av gränssäkerheten eller för att hindra konsekvenserna av en situation som kräver förstärkt övervakning av riksgården. Försvarsutskottet föreslår att bestämmelsen ändras så som grundlagsutskottet föreslår.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 66/2024 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Betänkande FsUB 2/2024 rd

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i värnpliktslagen (1438/2007) 32 § 1, 3 och 4 mom. och 48 §, av dem 32 § 3 och 4 mom. sådana de lyder i lag 500/2016, som följer:

32 §

Förordnande till repetitionsövning

Till repetitionsövning kan förordnas värnpliktiga som hör till reserven. Till repetitionsövning som avses i 48 § 5 punkten och som gäller upprätthållande av gränssäkerheten kan dock endast reservister som är placerade i gränstrupper som avses i 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning förordnas.

När ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, kan värnpliktiga som hör till reserven förordnas till repetitionsövning som avses i 48 § 4 och 5 punkten med avvikelse från den tidsfrist som föreskrivs i 2 mom. Ett förordnande till repetitionsövning ges för varje enskild värnpliktig för högst 30 dagar åt gången.

Beslutet om en sådan repetitionsövning som avses i 3 mom. fattas av republikens president på föredragning av kommandören för Försvarsmakten i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på så sätt att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Dessutom kan statsministern vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Bestämmelser om överföring av ett militärt kommandomål för att avgöras av republikens president i statsrådet finns i 32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten. Om det är fråga om en repetitionsövning som förordnas enbart för det nödvändiga upprätthållandet av gränssäkerheten, fattas beslutet dock med iakttagande av det beslutsförfarande för militära kommandomål som föreskrivs i 7 § 2 och 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Republikens presidents beslut som avses i detta moment och de förordnanden som meddelats med stöd av det ska återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det.

48 §

Syftet med repetitionsövningen

Vid reservens repetitionsövningar

- 1) upprätthålls den militära kunskap och förmåga som inhämtats under beväringstjänsten samt ges utbildning för mera krävande uppgifter,
- 2) görs de värnpliktiga förtrogna med de förändringar som utvecklingen inom det militära försvaret för med sig,

Betänkande FsUB 2/2024 rd

- 3) övas trupphelheterna i den sammansättning som är planerad för dem,
- 4) möjliggörs en flexibel höjning av den militära beredskapen,
- 5) möjliggörs upprätthållande av gränssäkerheten, om det är nödvändigt för att avvärja en snabbt utvecklade störning av gränssäkerheten eller för att hindra konsekvenserna av en situation som kräver förstärkt övervakning av riksgränsen ~~på grund av gränssäkerhetssituationen.~~

Denna lag träder i kraft den

20 .

Helsingfors 26.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jukka Kopra saml
vice ordförande Mikko Savola cent
medlem Miko Bergbom saf
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Tomi Immonen saf
medlem Jani Kokko sd
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Pekka Toveri saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Niina Malm sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.