

## Försvarsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ersättning för olycksfall i militärtjänst och tjänstgöringsrelaterad sjukdom, lag om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringssuppdrag och lag om ändring av 20 § i lagen om militär krishantering**

Till social- och hälsovårdsutskottet

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ersättning för olycksfall i militärtjänst och tjänstgöringsrelaterad sjukdom, lag om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringssuppdrag och lag om ändring av 20 § i lagen om militär krishantering (RP 225/2016 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till social- och hälsovårdsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Mika Mänttari, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd, personalchef Jari Kajavirta, försvarsministeriet
- ambassadråd Tarja Pesämaa, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Häikiö, inrikesministeriet
- överinspektör Pertti Ojutkangas, Gränsbevakningsväsendet
- chef för funktionsduglighetssektorn, överstelöjtnant Timo Iltanen, Huvudstaben
- överläkare Janne Leinonen, Statskontoret
- ordförande Rami Laitila, Beväringförbundet rf
- verksamhetsledare Pertti Laatikainen, Försvarsutbildningsföreningen
- huvudförtroendeman Mika Ylönen, Officersförbundet
- ordförande Mika Oranen, Underofficersförbundet rf
- ordförande Sakari Vuorenmaa, Befälsförbundet rf
- ordförande Paavo Kiljunen, Finlands Fredsbevararförbund rf
- ordförande Alpo Penttinen, Asevelvollisena vammautuneiden tuki ry
- ordförande Timo Heikkinen, Vertaistukiryhmä Vaikeasti Korvattavat ry
- vice ordförande Pekka Jylhä, Vertaistukiryhmä Vaikeasti Korvattavat ry
- sekreterare Jouni Vainionpää, Vertaistukiryhmä Vaikeasti Korvattavat ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

## Utlåtande FsUU 9/2016 rd

- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- Invalidförbundet rf.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### Allmän bedömning av propositionen

Utskottet konstaterar att syftet med lagreformen är att uppdatera lagstiftningen om olycksfall i militärtjänst och att garantera att personer som gör vapentjänst, vapenfri tjänst och civiltjänst, studerar för en tjänst som militär eller gränsbevakare, aktörer inom frivilligt försvarsarbete samt personer som deltar i krishanteringsuppdrag och EU:s gränskontrollbyrås verksamhet omfattas av ett skydd på en korrekt nivå i händelse av olycksfall och sjukdomar som orsakas av tjänstgöringen.

En viktig princip i propositionen är att alla skador och sjukdomar som förorsakas av tjänstgöring ger rätt till ersättning. Också förhållanden under tjänstgöringen som innefattar särskilt fysiskt belastande faktorer beaktas i grunderna för ersättning. Situationer där ett lyte eller en skada som uppstått tidigare förvärras under tjänstgöringen ska omfattas av ersättningen. Utskottet välkomnar att lagen omfattar också en särskild bestämmelse om ersättning för psykisk chockreaktion.

Enligt utredning till utskottet ansöker årligen cirka 1 500—1 800 värnpliktiga om ersättning hos Statskontoret för kostnader som hänför sig till skador som uppstått under tjänstgöringen. Ersättningarna består huvudsakligen av kostnader för sjukvård, rehabilitering och sjukdagpenning. Över 85 procent av ersättningsbesluten enligt den nuvarande lagen om olycksfall i militärtjänst gäller beväringar, cirka 6 procent personer som deltar i militär krishantering och cirka 3 procent reservister. Kadetternas och civiltjänstgörarnas andel är sammanlagt cirka 2 procent.

Enligt erhållen utredning höjer lagförslaget nivån på minimiersättningen för inkomstförlust betydligt med beaktande exempelvis av beväringarnas ofta låga eller obefintliga egna inkomster. Minimibeloppet av den årsarbetsinkomst som används som grund för olycksfallspension och familjepension blir trefaldig i stället för tvåfaldig som nu. Lagen beaktar också god praxis i fråga om ersättningar och rättspraxis samt de ändringar i fråga om ersättningsprinciper som redan har ökat försäkringsskyddet under de senaste åren.

Under utfrågningen i utskottet togs det upp att propositionen har en tydlig beröringspunkt med försvarsministeriets och inrikesministeriets propositioner (RP 94/2016 rd och RP 107/2016 rd), som behandlar internationellt bistånd och annat deltagande i internationellt samarbete med försvarsförvaltningens och inrikesförvaltningens resurser. Den lag om ersättning för olycksfall och sjukdom i samband med tjänstgöring i krishanteringsuppdrag som föreslås i denna proposition föreslås bli tillämplad i internationella biståndsuppdrag och annan internationell verksamhet. Utfrågningen av sakkunniga aktualiserade frågeställningen att en lag som är avsedd för krishanteringsförhållanden inte lämpar sig för de mest krävande internationella militära biståndsuppdragen, där det handlar om verksamhet i krigsoperationsområden.

## Utlåtande FsUU 9/2016 rd

### **Krishantering i omvandling**

Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat har förändringen av krishanteringsuppdragen från traditionellt fredsbevarande under ledning av FN till allt mer krävande krishanteringsinsatser utgjort ett av de främsta skälen till att lagstiftningen om krishanteringspersonalen förnyas. Den personal som deltar i krishantering förutsätts ha förmåga att agera i krävande uppdrag under svåra förhållanden som inbegriper riskfaktorer av många slag. Vid sidan av den fysiska ansträngningen utsätts de som deltar i militär eller civil krishantering för särskilt stor psykisk belastning.

Enligt propositionen ska skyddet i anslutning till krishanteringsuppdrag behandlas i en separat lag för att skapa större klarhet i fråga om tillämpningsområdet. Personer som deltar i krishanteringsuppdrag är anställda av staten, som är arbetsgivare. Detsamma gäller personer som deltar i verksamhet inom Europeiska unionens gränsförvaltningsbyrå. Enligt propositionsmotiven skiljer sig förhållandena under krishantering från förhållandena under militärtjänst i hemlandet, och även de förmåner som föreslås är delvis mer omfattande än för dem som skadar sig som värnpliktiga. Lagförslaget gäller all krishantering och även personer som deltar i civil krishantering får i fortsättningen samma skydd som de som deltar i militär krishantering. Skyddet gäller också gränsbevakare som deltar i verksamhet inom Europeiska unionens gränsförvaltningsbyrå. Utskottet välkomnar att personer i militär och civil krishantering bemöts lika. Utskottet vill påpeka att många krishanteringsinsatser är ytterst krävande. Goda praktiska exempel är EU-polismissionen i Afghanistan och verksamheten i Mali.

### **DETALJERADE IAKTTAGELSER OM PROPOSITIONEN**

Utskottet anser att reformen av lagen om olycksfall i militärtjänst i sin helhet är en mycket betydande och behövlig reform. Men det är inte adekvat, menar utskottet, att på så kort varsel — propositionen lämnades i månadsskiftet oktober-november — lämna ett betydande lagpaket med vittgående konsekvenser. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017. Utskottet vill påpeka att propositionen har beretts under flera års tid. Också mot den bakgrunden borde det ha reserverats mer tid för riksdagsbehandlingen.

Utskottet konstaterar att utfrågningen av sakkunniga aktualiserade en mängd väl underbyggda ändringsförslag som behandlas i detalj nedan. Utskottet framhåller att finska staten bär ett tungt ansvar för att anordna en relevant och tillräckligt långvarig vård och ersättningsnivå på hög nivå med tanke på militära olycksfall och sjukdomsfall under tjänstgöring.

### **Mer heltäckande ersättningspraxis för krishanteringspersonal än för värnpliktiga**

I propositionens lagförslag 2 med förslag till lag om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag föreslås att 9 och 10 § ska föreskriva om tilläggsersättning för bestående men och tilläggsersättning som betalas med anledning av dödsfall. De sakkunniga som utskottet har utfrågat fäster uppmärksamhet vid att samma skrivningar inte finns i lagförslag 1 om ersättning för olycksfall i militärtjänst och tjänstgöringsrelaterad sjukdom.

I 10 § i lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom konstateras att ersättning för ett skadefall ska bestämmas i enlighet med lagen om olycksfall i arbetet och om yr-

## Utlåtande FsUU 9/2016 rd

kessjukdomar. Vid dödsfall är ersättningarna familjepension, begravningshjälp och ersättning för kostnader för att transportera den avlidna. Enligt erhållen utredning uppgår ersättningen för begravningshjälp till cirka 2 700 euro. För jämförelsens skull: om en person dör i krishanteringsuppdrag, får förmånstagaren 200 000 euro. Summan höjs om det finns minderåriga barn.

Variationen i ersättningspraxis motiverades med att beväringar sällan har familj att försörja. Dessutom togs det upp att ersättningsnivåerna i lagförslag 2 är baserade på ett avtal som ingicks 2009 mellan Statskontoret och försvarsmakten. Genom avtalet höjdes beloppen på ersättningar för bestående men och dödsfall vid krishantering. Ersättningsnivåerna enligt detta avtal har således nu tagits in i propositionen.

Utskottet anser det inte motiverat att skilja ersättningsnivåerna åt mot bakgrunden av att också beväringstjänst och repetitionsövningar är fysiskt tunga och farliga situationer där det finns en risk för bestående men på samma sätt som vid krishanteringsuppdrag. Försvarsmaktens nya och rörligare stridssätt innebär också att utbildningen och övningarna är fysiskt hårdare. De dödsfall och olyckor som inträffat under innevarande år visar att risken för olyckor som leder till dödsfall är verklig också vid utbildning av beväringar och reservister. Här vill utskottet lyfta fram det faktum att krishantering baserar sig på frivillighet medan beväringar fullgör sin lagstadgade skyldighet.

### **Bedömning av medicinskt orsakssamband**

I 3 § i lagförslag 1 behandlas bedömning av medicinskt orsakssamband. I bestämmelsen nämns särskilda förhållanden under tjänstgöring som en grund för bedömning av orsakssammanhang. Men dessa särskilda förhållanden förklaras inte i detaljmotiven till bestämmelsen. Däremot innehåller motiven till 3 § i lagförslag 2 (bedömning av medicinskt orsakssamband) en relativt heltäckande beskrivning av särskilda förhållanden i fråga om krishanteringspersonal.

För en rättvis hantering av ersättningar bör enligt de sakkunniga de särskilda förhållandena beskrivas i större omfattning också i lagförslag 1. Enligt erhållen utredning kan exempelvis stridsdykare vid marinen råka ut för situationer där syrebrist leder till hjärnskada. Vid flygvapnet kan användning av jaktplan utsätta personer för tryckförändringar och g-krafter som belastar organismen.

### **Tidsfrister i olika bestämmelser**

I 6 § 2 mom. i lagförslag 1 och i 5 § 2 mom. i lagförslag 2 föreskrivs det att ersättning för förvärande av lyte, skada eller sjukdom som orsakats av ett olycksfall i militärtjänst betalas för högst sex månader räknat från det att olycksfallet inträffade eller från det att tjänstgöringen upphörde. I den gällande lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/1990) finns ingen sex månaders tidsfrist, men i praktiken har Statskontoret enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat tillämpat denna tidsfrist på sina beslut om ersättning. Tidsfristen på sex månader motiverades för utskottet med att det medicinskt har ansetts vara en tillräckligt lång period både för att betala ersättning och för att konstatera en psykisk chockreaktion.

## Utlåtande FsUU 9/2016 rd

Enligt utredning till utskottet bör man i de ovan nämnda bestämmelserna slopa maximitider helt. Slopandet av maximitiden på sex månader föreslogs också i fråga om 8 § 2 mom. i lagförslag 1 och 6 § 3 mom. och 7 § 2 mom. i lagförslag 2.

Utskottet ser det som viktigt att bestämmelserna är flexibla och hänvisar i sammanhanget till 30 § (väsentligt förvärrande av annan arbetsrelaterad skada eller sjukdom) i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015), där det konstateras att ersättning betalas för den tid som skadan eller sjukdomen har förvärrats väsentligt, det vill säga utan tidsbegränsningar.

Onödigt begränsande är enligt utskottet också avgränsningen i 7 § 1 mom. 3 punkten i lagförslag 2, där det sägs att med *personlighetsförändring till följd av katastrofupplevelse* avses en personlighetsförändring som varar åtminstone två år.

### **Psykiskt stöd och psykisk vård**

Enligt 11 § i lagförslag 2 har en person som deltagit i tjänstgöring rätt till ersättning för kostnader för psykiskt stöd eller psykisk vård i form av rehabilitering. Rätten till ersättning förutsätter enligt bestämmelsen att behovet av stöd eller vård står i *sannolikt orsakssamband* till tjänstgöringen eller uppdraget. Kostnaderna för psykiskt stöd eller psykisk vård ersätts dock under högst ett år från det att stödbehovet yppat sig. I bestämmelsens detaljmotiv konstateras att om en person visar sig behöva psykisk vård i över ett år kan vården ersättas med stöd av denna lag, om vårdbehovet beror på ett sådant olycksfall eller en sådan tjänstgöringsrelaterad sjukdom som avses i denna lag.

Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat bör villkoren för ersättning vara baserade enbart på ett orsakssamband: i många fall kan bevisbördan bli oskälig ur individens synvinkel. Dessutom bör tidsbegränsningen på ett år slopas. Utskottet konstaterar att psykiskt stöd och psykisk vård bör kunna ges vid behov också under en längre tid än ett år. Utskottet finner det också angeläget att utreda huruvida behovet av psykiskt stöd kan utvidgas till att omfatta också anhöriga till en traumatiserad person.

### **Skada som någon annan orsakar genom misshandel eller annan uppsåtlig gärning**

Enligt sakkunniga som utskottet har utfrågat är 7 § (Skada eller sjukdom som någon annan orsakar genom misshandel eller annan uppsåtlig gärning) i lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom flertydig och innebär i själva verket en försämring i den nuvarande regleringen. I bestämmelsen föreskrivs att skada eller sjukdom som orsakas genom misshandel eller annan uppsåtlig gärning som någon annan utför ersätts under fritiden endast i det fall att *den huvudsakliga orsaken* till gärningen har varit deltagande i tjänstgöring.

Detaljmotiven ger en närmare beskrivning av ersättningsgrunderna. Speciellt problematiskt finner utskottet motivtextens konstaterande om att om inget klart motiv till gärningen kan konstateras kan den skada eller sjukdom som gärningen orsakat inte ersättas. Utskottet konstaterar att motiven till misshandel i Finland ofta inte kan klargöras på grund av förövarens kraftiga berusningstillstånd. Utskottets uppfattning är att misshandel av beväringsmän i uniform alltid ska ersättas om andra orsaker till misshandel inte tydligt kan visas.

## Utlåtande FsUU 9/2016 rd

### Minimibelopp av årsarbetsinkomst

I 11 § i lagförslag 1 föreslås en bestämmelse om minimibelopp av årsarbetsinkomst. I beväringstjänstgöringen konstateras att den minimiårsarbetsinkomst som används som grund för olycksfalls- och familjepension är minimiårsarbetsinkomsten enligt 79 § i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar multiplicerat med tre. Det är en klar förbättring jämfört med nuläget, anser utskottet.

Utskottet konstaterar att också minimibeloppet för sjukdagpenning borde föras med en koefficient, exempelvis två. Enligt erhållen utredning har beväringar sällan betydande inkomster innan beväringstjänsten, vilket innebär att sjukdagpenningen är baserad på minimidagpenningen. Att länge vara beroende av minimidagpenning kan leda till betydande svårigheter med försörjningen.

### Lagen om olycksfall i militärtjänst och yrkesmilitärer

Arbetarskyddslagen (562/2007) ålägger arbetsgivaren att se till arbetarskyddet. Enligt erhållen utredning tillämpas arbetarskyddslagen inte på yrkesmilitärer som utför militära övningar och utbildningar eller utför arbete som sammanhänger med sådana övningar eller sådan utbildning. I sådana fall har man försökt garantera skyddet vid arbete och tjänstgöring genom försvarsmaktens egna anvisningar, vilka följer arbetarskyddslagen. Ett olycksfall som drabbar en yrkesmilitär under dessa omständigheter är ett olycksfall i arbetet.

De sakkunniga som utskottet utfrågade tog upp att lagen om olycksfall i militärtjänst bör omfatta också yrkesmilitärer som tjänstgör i hemlandet. I propositionen konstateras att social- och hälsovårdsministeriet inte har ansett att en sådan utvidgning är motiverad, eftersom skyddet för olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar inte innehåller några specialbestämmelser för någon särskild yrkesgrupp när det gäller personer i anställnings- eller tjänsteförhållande. I propositionen konstateras vidare att riskfaktorerna inom olika branscher varierar till typ och storlek, och att ta en särskild bransch faktor i beaktande på något särskilt sätt skulle leda till en detaljerad reglering som skulle vara synnerligen svårhanterlig, och för detta finns det inte någon relevant motivering. Utskottet anser att denna motivering är förståelig.

Vid utfrågningen aktualiserades också att propositionens lagförslag 2 inte omfattar tjänsteresor som yrkesmilitärer och andra företrädare för myndigheter gör till krishanteringsinsatser. Det görs årligen en försvarlig mängd tjänsteresor till insatserna och förhållandena under dessa resor jämföras i många fall med krishanteringsgruppernas förhållanden. Utskottet instämmer i detta och ser det som en olägenhet om exempelvis ett ärende med en person som under en tjänsteresa skadas eller förolyckas i en bilbombsattack hanteras på andra grunder.

### Frivilligt försvar i propositionen

Enligt erhållen utredning utnyttjar försvarsmakten i tilltagande utsträckning den utbildning som erbjuds av Försvarsutbildningsföreningen (MPK), inte bara för att utbilda reservister utan också för att utbilda sina partner och sin egen personal. MPK är en offentligrättslig förening baserad på lagen om frivilligt försvar (556/2007).

## Utlåtande FsUU 9/2016 rd

I punkt 6 i 1 § 1 mom. i lagförslag 1 föreskrivs att lagen tillämpas på verksamhet som avses i 35 § i lagen om frivilligt försvar. Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat är den föreslagna bestämmelsen bristfällig och den borde också beakta MPK:s utbildning som betjänar den militära förmågan samt beredskaps- och säkerhetsutbildning, om verksamheten under försvarsmaktens övervakning använder försvarsmaktens vapen, ammunition eller sprängämnen.

### Övrigt

Vid utfrågningen av sakkunniga framgick det att vården av personer som återvänt skadade från krishanteringsuppdrag skulle underlättas och effektiviseras om begreppet krishanteringsinvalid togs i bruk.

Det gällande tilläggsskyddsavtalet mellan Statskontoret och försvarsmakten om gruppolycksfallsförsäkring ger inte möjligheter att senare betala ersättningar relaterade till ändringar i invaliditetsklass om det har förflutit över tre år sedan det första fastställandet och den första ersättningen. Enligt erhållen utredning är tre år en alltför kort tid vid bedömning av förändringar i situationen för en skadad vid fastställandet av invaliditetsklass.

Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat bör den som skadats i krishanteringsuppdrag få lön under tiden för vård eller rehabilitering. Nu bedömer försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet från fall till fall om en rehabiliteringsperiod ska beviljas med eller utan lön. Rehabiliteringsprogrammet bör särskilt beakta personer som lider av kronisk smärta och posttraumatiskt stressyndrom. Rehabiliteringsanstalter för krigsveteraner är väl lämpade för att ge personer som skadats i krishanteringsuppdrag kamratstöd och kompetent vård.

Lagförslag 1 bör preciseras med en bestämmelse om medicinsk rehabilitering för beväringar som skadats eller insjuknat. Rehabiliteringen ska ges i rätt tid och främja och upprätthålla funktionsförmågan. Det motiverades bland annat med att medicinsk rehabilitering bör sättas in snabbt för att ge resultat och att rehabiliteringsvård kan bidra till att det senare inte behövs operationsvård.

Försvarsministeriet bör ta ledningsansvar som intressebevakare för krishanteringsinvalider i relation till Statskontoret och vårdanstalterna tillsammans med försvarsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. Enligt erhållen utredning har det förekommit problem vid eftervården av skadade personer, och i vissa fall har man tvingats vänta på brådskande vård så länge att risken för bestående skador har ökat.

Sakkunnigläkare ska ha specialkompetens i fråga om militära olycksfall. På så sätt kan det till en del säkerställas att diagnoserna baserar sig på bästa tänkbara kompetens. Det är angeläget, anser utskottet, att olycksfall och skadefall som inträffar under tjänstgöringen dokumenteras väl. Det underlättar senare handläggning av ersättningsfall.

### Sammanfattning

Utskottet konstaterar att den gällande lagstiftningen i många avseenden är bristfällig och att besluten om tolkning av ersättningar i många fall har varit oskäligt stränga. Utskottet understryker att det finländska samhället bör ombesörja en heltäckande hälso- och sjukvård för alla dem som

## Utlåtande FsUU 9/2016 rd

antingen lagstadgat eller frivilligt fungerar i militärt försvar och civiltjänst, krishantering och gränstjänsterna. Utskottet ser det som mycket viktigt att de regelverk som har varit under beredning i åratal fås i kraft den 1 januari 2017 så att olycksfall i militärtjänst och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i fortsättningen kan ersättas och vårdas med bättre täckning.

Det är beklagligt, menar utskottet, att kravet på skyndsamt ikraftträdande medför utmaningar i fråga om att beakta ändringsförslagen i detta utlåtande. Därför föreslår försvarsutskottet för social- och hälsovårdsutskottet att social- och hälsovårdsministeriet efter att lagen har trätt i kraft före utgången av 2018 lämnar riksdagen en utredning om hur lagförslag 1 och 2 i propositionen fungerar och en proposition för att korrigera de olägenheter som lyfts fram i försvarsutskottets utlåtande.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

*att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 18.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml  
vice ordförande Mika Kari sd  
medlem Timo Heinonen saml (delvis)  
medlem Marisanna Jarva cent  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Seppo Kääriäinen cent  
medlem Krista Mikkonen gröna  
medlem Markus Mustajärvi vänst  
medlem Lea Mäkipää saf  
medlem Sirpa Paatero sd  
medlem Markku Pakkanen cent  
medlem Mika Raatikainen saf  
medlem Satu Taavitsainen sd  
ersättare Pertti Hakanen cent  
Pauli Kiuru saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.