

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner det fakultativa protokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

Protokollet syftar till att skydda personal i FN-insatser och därtill anknuten personal bättre än tidigare vid olika insatser genom en utvidgning av konventionens tillämpningsområde till att omfatta också personalen vid andra än fredsbevarande FN-insatser. Genom protokollet utvidgas konventionens tillämpningsområde till att omfatta personalen vid insatser som lämnar humanitär eller politisk hjälp eller utvecklingshjälp i fråga om fredsbyggande samt personalen vid insatser som lämnar humanitär hjälp i nödsituationer. Personalen i dessa insatser har enligt konventionen kunnat omfattas av dess tillämpningsområde endast med uttrycklig förklaring av säkerhetsrådet eller generalförsamlingen att det råder en utomordentlig risk för säkerheten för den personal som deltar i insatsen. Genom protokollet stryks detta krav på en förklaring för protokollsparterna.

Protokollet trädde i kraft internationellt i augusti 2010. Finland undertecknade protokollet i januari 2007. Protokollet träder för Finlands del i kraft den trettionde dagen efter att Finlands godkännandeinstrument har deponerats hos Förenta nationernas generalsekreterare. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen. Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som protokollet träder i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE OCH BEDÖMNING AV NULÄGET	3
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	5
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	5
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	6
DETALJMOTIVERING	8
1 PROTOKOLLETS INNEHÅLL OCH FÖRHÅLLANDE TILL LAGSTIFTNINGEN I FINLAND	8
2 LAGFÖRSLAG	10
3 IKRAFTTRÄDANDE	10
4 BEHOVET AV RIKSDAGENS SAMTYCKE SAMT BEHANDLINGSORDNING ..	10
LAGFÖRSLAG	12
om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det fakultativa protokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal som hör till området för lagstiftningen	12
FÖRDRAGSTEXT	13

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Angreppen och våldsdåden mot Förenta nationernas (FN) fredsbevarande styrkor och personalen i olika insatser som lett till dödsoffer och skadade ökade dramatiskt i början av 1990-talet. Av denna anledning inrättade FN:s generalförsamling hösten 1993 en ad hoc-kommitté för att bereda en konvention om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal. Som resultat av förhandlingsarbetet i kommittén antogs konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal enhälligt vid FN:s generalförsamling i New York den 9 december 1994. Konventionen syftar till att kriminalisera vissa brott mot personalen som definieras i konventionen och till att förhindra dessa brott, föreskriva om lagföring och utlämning av misstänkta samt om rättshjälp mellan konventionsstaterna. Konventionen trädde i kraft internationellt den 15 januari 1999. Fördraget trädde för Finlands del i kraft den 4 februari 2001 (FördrS 2 och 3/2001).

FN:s generalförsamling inrättade vintern 2001 en ad hoc-kommitté under sjätte utskottet för att behandla problemen i tillämpningen av konventionen. Bakgrunden till uppdraget var en rapport av FN:s generalsekreterare (*Scope of legal protection under the Convention on Safety of United Nations and Associated Personnel*, A/55/637, 21.11.2000) där generalsekreteraren framförde sin oro över det växande antalet våldsdåd, kidnappningar, trakasserier och olagliga anhållanden riktade mot FN-personal och föreslog olika alternativ för att stärka personalens rättsliga skydd, däribland en utvidgning av tillämpningsområdet för konventionen till att gälla alla FN-insatser. I december 2003 fick ad hoc-kommittén mandat av generalförsamlingen att utarbeta ett rättsligt dokument för att utvidga konventionens tillämpningsområde. I november 2005 kunde sjätte utskottet enas om protokollstexten, och tilläggsprotokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal antogs enhälligt vid FN:s generalförsamling den 8 december 2005 (resolution A/60/42).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

För närvarande är 92 stater parter i konventionen och ytterligare 43 stater har undertecknat den. Med tanke på tillämpningen av konventionen är det viktigt att särskilt de stater som är värdstater för FN-insatser fås att ansluta sig, eftersom värdstaten har de bästa förutsättningarna för att undersöka brott enligt konventionen där de har utspelat sig. Det ingår emellertid en bestämmelse om universell behörighet i konventionen som gör det möjligt att ställa även sådana brottslingar inför rätta, vilkas nationalstat inte är part i konventionen.

Konventionens tillämpningsområde definieras i dess artiklar 1 och 2. Utifrån dem avgränsas konventionens tillämpningsområde till FN-insatser som har till syfte att upprätthålla eller återupprätta fred och säkerhet (nedan kallade FN:s fredsbevarande insatser). Konventionen är inte tillämplig på en FN-insats som bemyndigats av säkerhetsrådet såsom en tvingande insats enligt kapitel VII i FN-stadgan, i vilken någon i personalen uppträder som kombattant mot organiserade väpnade styrkor och på vilken rättsreglerna för internationella konflikter är tillämpliga. Andra insatser såsom humanitära insatser och insatser som gäller de mänskliga rättigheterna kan omfattas av konventionen endast genom en uttrycklig förklaring av generalförsamlingen eller säkerhetsrådet att det råder en exceptionell säkerhetsrisk för personalen i insatsen. I artiklarna 3–8 finns det förebyggande bestämmelser bland annat om att personalen som ska skyddas bör vara försedd med urskiljbar identifikation och kunna identifieras som FN:s eller till FN anknuten personal. I artiklarna 9–18 ingår det bestämmelser om straffrättsligt ansvar och samarbete.

I artikel 9 i konventionen räknas de gärningar upp som varje fördragsslutande stat ska kriminalisera nationellt. Dessa är uppsåtligt förövande av a) mord, människorov eller annat angrepp på liv, hälsa eller frihet avseende personal i FN-insatser och därtill anknuten personal, b) våldsam angrepp på tjänsteställe, privat bostad eller transportmedel för personal i FN-insatser och därtill anknuten personal, om angreppet är ägnat att äventyra sådan personals liv, hälsa eller frihet, c) hot om att företa sådant angrepp i syfte att tvinga en fysisk eller juridisk person att vidta eller avstå från att vidta en handling, d) försök att företa sådant angrepp, och e) gärning som innebär medhjälp till sådant angrepp eller till försök att företa sådant angrepp, eller till att planlägga eller beordra andra att företa sådant angrepp. I artikel 10 i konventionen föreskrivs att konventionsstaterna i vissa fall ska utsträcka sin domsrätt till de brott som anges i artikel 9. Finska strafflagen utsträcktes till att omfatta alla gärningar enligt artikel 10.4 som internationella brott genom att det till förordningen (627/1996) om tillämpningen av 1 kap. 7 § strafflagen (39/1889) som utfärdades i samband med godkännandet av konventionen fogades en hänvisning (510/2002) till sådana brott mot personal i FN-insatser och därtill anknuten personal som avses i konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal. Godkännandet av konventionen förutsatte inga andra ändringar i gällande lagstiftning eller ändringar i de finländska fredsbevararnas ställning eller verksamhet, eller i de administrativa arrangemangen för verksamheten i Finland.

Trots att konventionen har trätt i kraft har angreppen mot FN-personal fortgått efter ikraftträdandet. Summa summarum är det klart att riskerna för FN-personal har ökat och blivit mera mångfacetterade. FN-personal verkar i miljöer där personalens säkerhet utsätts för betydande utmaningar bland annat av väpnade konflikter, instabila situationer efter konflikter och av att de våldsamma extremiströrelserna har blivit fler och terrorismen ökat. För tillfället utgör särskilt IS-organisationens aktioner ett stort orosmoment. Också de äldre våldsamma extremisttrörelserna, såsom al-Qaida, Boko Haram och al-Shabaab är ett betydande hot för FN-personalens verksamhet. Till exempel dog 2014 sex av de femton FN-anställda som dött till följd av våld i terrorattacker av sådana extremisttrörelser. Hotet från sådana extremisttrörelser har spritt sig också geografiskt. Antalet brott riktade mot FN:s personal minskade 2013, men ökade igen under 2014. Oroväckande är också att antalet fall av grov misshandel och sexuella trakasserier mot FN:s personal tredubblades mellan 2013 och 2014 (rapport av FN:s generalsekreterare *Safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations personnel*, över perioden 2014–2015, A/70/383). FN:s generalsekreterare har upprepade gånger framfört sin oro över det bristfälliga skyddet för personalen och uppmanat staterna att ratificera konventionen om skydd av personal i FN-insatser och dess tilläggsprotokoll (generalsekreterarens rapport *Safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations personnel*, över perioden 2013–2014, A/69/406).

Konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal har konstaterats vara otillräcklig som rättsligt skydd för FN-personal. Särskilt det faktum att konventionen endast är tillämplig på fredsbevarande insatser har uppfattats som problematiskt. Konventionen lämnar bland annat personalen som arbetar i insatser av FN:s flyktingorgan (UNHCR), FN:s barnorganisation (UNICEF), Världslivsmedelsprogrammet (WFP) eller andra motsvarande humanitära organisationer utan skydd. Detta läge uppfattas som befogat eller berättigat, särskilt när angreppen framför allt har riktat sig mot annan personal än den som är med i fredsbevarande insatser. Konventionen gjordes framför allt med tanke på fredsbevarande insatser och lämnade andra insatser i en sekundär position. Utvecklingen har emellertid gått i den riktningen att fredsbyggande och humanitära insatser av ny typ har blivit allt viktigare.

Tillämpning av konventionen på andra än fredsbevarande insatser är för närvarande beroende av den så kallade utlösningmekanismen som avgränsar konventionens tillämpning så att vissa insatser, t.ex. humanitära insatser och insatser som gäller de mänskliga rättigheterna, kan om-

fattas av konventionen endast genom en uttrycklig förklaring av generalförsamlingen eller säkerhetsrådet att det råder en exceptionell säkerhetsrisk för personalen i insatsen. Så som misstänktes redan då konventionen bereddes, har utlösningsmekanismen visat sig svårhanterbar och inte en enda gång har någon förklaring om en säkerhetsrisk utfärdats. Tillämpning av konventionen också på andra än fredsbevarande insatser var många länders, däribland Finlands, mål redan i konventionsförhandlingarna. Då blev en förklaring om säkerhetsrisker som kompromisslösning den enda möjligheten att utvidga konventionens tillämpningsområde till andra än fredsbevarande insatser. Nuläget, där skyddet av personalen är beroende av en förklaring om säkerhetsrisker som är utsatt för politiskt inflytande, har dock inte ansetts tillfredsställande. Det har konstaterats att FN-personalen bör ha rätt till skydd på samma nivå i alla situationer, oavsett rådande omständigheter.

Strävan har varit att lösa det beskrivna problemet genom att utarbeta ett protokoll till konventionen i syfte att bättre än tidigare trygga säkerheten för personal i FN-insatser och därtill anknuten personal. Protokollet syftar till att utvidga tillämpningsområdet för konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal till att omfatta FN-personalen också i andra än fredsbevarande insatser.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Strävan är att genom protokollet förbättra FN-personalens rättsliga skydd genom att utvidga konventionens tillämpningsområde till att omfatta också personalen vid fredsbyggande insatser som lämnar humanitär eller politisk hjälp eller utvecklingshjälp samt personalen vid insatser som lämnar humanitär hjälp i nödsituationer. Den nuvarande konventionen är endast tillämplig på fredsbevarande insatser och lämnar alltså en stor del av FN-personalen i insatserna utan konventionsenligt skydd. Avsikten är att genom protokollet täcka största delen av FN-personalen i insatser, däribland den personal som deltar i utvecklingsarbete i postkonfliktområden, vilket ofta varar i många år. En betydande ändring jämfört med tidigare, utöver de personalgrupper som fogas till konventionens tillämpningsområde, är att den tidigare förklaringen att det råder en utomordentlig risk frångås (den s.k. utlösningsmekanismen). Konventionen ska följaktligen automatiskt tillämpas på dessa personalgrupper, utan att det längre krävs någon separat säkerhetsriskförklaring. Tredje stycket i ingressen har dock formulerats så att stycket kan tolkas konstatera att fredsbyggande insatser utgångsmässigt alltid inbegriper ett riskelement. Detta stycke i ingressen var en förutsättning för att också de stater som hade krävt att även riskelementet bör beaktas skulle godkänna protokollet.

Propositionens mål är att inhämta riksdagens godkännande för protokollet. Propositionen innehåller också ett förslag till så kallad blankettlag, genom vilken de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft.

4 Propositionens konsekvenser

Det fakultativa protokollet har i syfte att förbättra säkerheten för den allt större gruppen av personal i olika FN-insatser och den vägen också förbättra de allmänna verksamhetsförutsättningarna för FN-insatser. Strävan är att genom protokollet undanröja oklarheten om huruvida personalen vid fredsbyggande insatser som lämnar humanitär eller politisk hjälp eller utvecklingshjälp samt personalen vid insatser som lämnar humanitär hjälp i nödsituationer omfattas av konventionens tillämpningsområde. Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär att området nu klart och tydligt omfattar till exempel FN:s politiska insatser som inbegriper ca 3700 personer (United Nations Politand Peacebuilding Missions, Fact sheet, 30 November 2015). FN:s fredsbevarande insatser inbegriper för sin del ca 124 750 personer (United Nations Peacekeeping Operations, Fact Sheet, 31 August 2015).

Även om Finland för närvarande inte är värdestat för insatser av det här slaget, och knappast kommer att vara det i framtiden heller, ger godkännandet av det fakultativa protokollet en viktig signal om att det är önskvärt att så många stater som möjligt godkänner protokollet. En så bred internationell ratificering av protokollet som möjligt ökar också säkerheten för de finländare som deltar i insatserna och möjligheten att lagföra brott som de utsätts för. De brott som omfattas av konventionens tillämpningsområde är internationella brott enligt 1 kap. 7 § i finska strafflagen, vilkas straffbarhet oberoende av lagen på gärningsorten grundar sig på en internationell överenskommelse. Detta innebär att finska strafflagen är tillämplig också på brott enligt konventionen som begåtts utanför Finland mot personalen i de insatser som avses i konventionen. Avsikten är att i samband med att protokollet godkänns utvidga finska strafflagen till att omfatta också insatser enligt tillämpningsområdet för protokollet. Samtidigt utvidgas möjligheten att utöva universell behörighet till brott mot personalen i insatserna i fråga.

5 Beredningen av propositionen

Frågan om en utvidgning av konventionens tillämpningsområde kom upp på agendan för FN:s 56:e sessionsperiod i och med generalsekreterarens rapport om ett stärkande av konventionen (*A/55/637, Scope of legal protection under the Convention on Safety of United Nations and Associated Personnel, 21 November 2000*). I rapporten framförde generalsekreteraren sin oro över det växande antalet våldsdåd, kidnappningar, trakasserier och olagliga anhållanden riktade mot FN-personal och föreslog olika rekommendationer, både på kort sikt och på lång sikt, för att stärka personalens rättsliga skydd, däribland en utvidgning av tillämpningsområdet för konventionen till att gälla alla FN-insatser.

I december 2001 inrättade FN:s generalförsamling en ad hoc-kommitté under sjätte utskottet för att behandla rekommendationerna i generalsekreterarens rapport. I december 2003 gav generalförsamlingen kommittén mandat att utarbeta ett rättsligt instrument för att utvidga konventionens tillämpningsområde. Förhandlingarna var svåra redan från början och tog relativt lång tid. Redan i ett tidigt skede av förhandlingarna var det klart att det inte skulle gå att nå enighet om att ändra konventionen, därför blev målet ett fakultativt protokoll. I november 2005 kunde sjätte utskottet enas om protokollstexten, och tilläggsprotokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal antogs enhälligt vid FN:s generalförsamling den 8 december 2005 (resolution A/60/42).

Många stater, även Finlands, ursprungliga mål i förhandlingarna var att konventionens tillämpningsområde skulle utvidgas till att gälla alla FN-operationer. De stater som betonade insatsernas olika karaktär och olika riskfaktorer motsatte sig dock en bred insatsdefinition. Definitionen i artikel II i protokollet kan ses som en kompromisslösning. Termen "fredsbyggande" utan dess vidare definiering kunde godtas av alla parter och den lämnar också utrymme för en bred tolkning av begreppet. Efter att protokollet hade godkänts ansåg en del delegationer det nödvändigt att ge en omröstningsförklaring angående definitionen av fredsbyggande. EU, Kanada, Nya Zeeland, Schweiz och Australien meddelade att de ger fredsbyggandet en bred tolkning så att den också omfattar läget före en konflikt. EU:s omröstningsförklaring stämmer också väl överens med Finlands synsätt, enligt vilken protokollet ska ha ett så brett tillämpningsområde som möjligt. Däremot konstaterade bland annat Venezuela och Indien att de uppfattar det så att begreppet endast gäller fredsbyggande efter konflikter.

Artikel II.3 i protokollet innehåller en bestämmelse enligt vilken värdestaten för en insats kan avge en förklaring som begränsar protokollets tillämpningsområde till FN:s generalsekreterare att den inte tillämpar protokollet på personal i insatser som gäller humanitär hjälp i nödsituationer, om det är fråga om nödhjälp till följd av en naturkatastrof. Undantaget motiverades med att riskelementet vid naturkatastrofer är annorlunda till sin karaktär än det riskelement, som härrör exempelvis från politiska oroligheter, vilket ursprungligen avsågs i konventionen. Fin-

land, och många andra stater, ifrågasatte det förnuftiga i en sådan differentiering. Ytterligare framfördes det en oro över att naturkatastrofer ofta är förenade med andra kriser, som undantaget inte längre bör omfatta. I sådana fall finns det risk för att det på samma område finns både FN-personal som skyddas och personal som inte skyddas av konventionen. Protokollet syftar uttryckligen till att hela FN-personalen ska omfattas av samma rättsliga skydd. Godkännandet av undantaget om naturkatastrofer var dock en nödvändig kompromiss för att förhandlingarna skulle kunna slutföras.

Europeiska unionen hade en viktig ställning i kommittéarbetet och Finland hade en central ställning i utformningen av EU:s ståndpunkt. EU är emellertid varken part i konventionen eller i protokollet. Som resultat av förhandlingsarbetet i kommittén antogs det fakultativa protokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal enhälligt vid FN:s generalförsamling i New York den 8 december 2005 (resolution A/60/42). Protokollet öppnades för undertecknade den 16 januari 2006 och Finland undertecknade det den 15 januari 2007. Protokollet trädde i kraft internationellt den 19 augusti 2010 då 22 stater hade deponerat sina ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument hos FN:s generalsekreterare. För närvarande är 29 stater parter i protokollet. Av de nordiska länderna ratificerade Norge protokollet den 24 februari 2006, Sverige den 30 augusti 2006 och Danmark den 20 april 2010.

Propositionen har beretts vid utrikesministeriet. Propositionen sändes på remiss till försvarsministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet och Finlands Röda Kors. Inrikesministeriet och Finlands Röda Kors konstaterade att de inte har något att yttra om propositionen. Försvarsministeriet föreslog inga ändringar till propositionen, men bedömde att ikraftsättandet av protokollet, även om det inte inverkar på personalens ställning i militära insatser, är till fördel i militära krishanteringsuppgifter eftersom det förtydligar och stärker FN-personalens ställning. Justitieministeriet fäste i sitt yttrande uppmärksamhet vid att de konkreta konsekvenserna av att protokollet godkänns tydligare bör framgå ur propositionen, liksom även fördragshelheten som konventionen och det fakultativa protokollet utgör. Med anledning av justitieministeriets yttrande fogades statistiska uppgifter om antalet personer i FN-insatser och om attacker som riktats mot insatserna till propositionsutkastet. Vidare har det strävats efter att tydligare redogöra för förhållandet mellan konventionen och det fakultativa protokollet.

DETALJMOTIVERING

1 Protokollets innehåll och förhållande till lagstiftningen i Finland

Artikel I. Förhållande till konventionen. Det är inte meningen att protokollet ska röra mekanismerna som inrättats genom konventionen. Det är valfritt för stater som är parter i konventionen att ansluta sig till protokollet. En stat som är part både i konventionen och i protokollet ska läsa och tolka dem som en helhet. Som modell för artikeln togs förhållandet mellan tilläggsprotokollet för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för luftfart i internationell trafik (FördrS 43/1998) och konventionen för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet (FördrS 56/1973).

Artikel II. Konventionens tillämpning på FN-insatser. Denna artikel innefattar den viktigaste bestämmelsen i protokollet. Artikeln utvidgar det tillämpningsområde som definieras i konventionens artikel 1 c och i artikel 2 till att omfatta personalen vid fredsbyggande insatser som lämnar humanitär eller politisk hjälp eller utvecklingshjälp samt personalen vid insatser som lämnar humanitär hjälp i nödsituationer. Termen ”fredsbyggande” (*peacebuilding*) som används i artikeln definieras inte i protokollet. Enligt omröstningsförklaringen angående tolkningen som EU gav i samband med att protokollet godkändes täcker termen inte endast läget under en konflikt (*in-conflict*) eller efter en konflikt (*post-conflict*), utan även läget före en konflikt (*pre-conflict*) (protokoll A/60/PV.61 från FN:s generalförsamlings plenum). Detta stämmer också överens med Finlands uppfattning. Artikelns formulering lämnar rum för en sådan bred tolkning av begreppet. I samband med sin omröstningsförklaring angående tolkningen konstaterade EU också att protokollet enligt EU:s ståndpunkt utvidgar konventionens tillämpningsområde utan dess vidare hänvisning till utlösningssystemer eller exceptionella risker.

Artikel II i protokollet är så formulerad att det utifrån insatsens mandat ska framgå huruvida den omfattas av protokollets tillämpningsområde. Tydligast omfattar definitionen i artikel II situationer med insatser som har mandat av säkerhetsrådet att lämna humanitär eller politisk hjälp eller utvecklingshjälp i fråga om fredsbyggande, eller att lämna humanitär hjälp i nödsituationer.

Enligt punkt 2 i artikeln är punkt 1 inte tillämplig på permanenta FN-kontor, såsom organisationens eget eller dess fackorgans högkvarter, som upprättats genom särskilda överenskommelser.

Enligt punkt 3 får en värdstat avge en förklaring till FN:s generalsekreterare att den inte avser tillämpa bestämmelserna i protokollet på en insats enligt artikel II.1 b som utförs i det enda syftet att ingripa med anledning av en naturkatastrof. Förklaringen måste göras innan insatsen utsänts. Opt out-klausulen i artikel 4 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) togs som exempel på en lämplig mekanism för i vilket skede och till vilken instans värdstaten kan avge förklaring om protokollets icke-tillämplighet. Denna formulering kom man fram till för att man inte ville att en protokollspart på de andra parternas vägnar ska kunna avgöra huruvida protokollet är tillämpligt i samband med en naturkatastrof eller inte. Förklaringen gäller endast den värdstat som har avgett förklaringen och inte tillämpningen av protokollet i sin helhet. Undantaget enligt punkt 3 kan komma i fråga endast vid naturkatastrofer. Den kan t.ex. inte komma ifråga vid epidemier eller vid katastrofer orsakade av människor. Det är inte helt entydigt hur man ska reagera på naturkatastrofer på ett insatsområde. I sådana fall finns det risk för att det på samma område finns både FN-personal som skyddas och personal som inte skyddas av konventionen, eftersom protokollet syftar till att hela FN-personalen ska omfattas av samma rättsliga skydd.

Eftersom protokollet utvidgar konventionens tillämpningsområde till att omfatta också andra än fredsbevarande insatser inverkar detta också på förordningen om tillämpningen av 1 kap. 7 § i finska strafflagen. I artikel 9 i konventionen räknas de gärningar upp som varje fördragslutande stat ska kriminalisera nationellt. Enligt artikel 10.4 i konventionen ska varje fördragslutande stat vidta erforderliga åtgärder för att införa domsrätt över de brott som anges i artikel 9 i fall då den för brottet misstänkte befinner sig på dess territorium och staten inte utlämnar denna person till någon konventionsstat. Det är frågan om fall där brottet eller den som är misstänkt för brottet inte nödvändigtvis har någon anknytningspunkt till finska staten, finskt territorium eller finska medborgare, alltså de kriterier enligt vilka finska strafflagens tillämplighet normalt definieras. Enligt 1 kap 7 § i 1 mom. i strafflagen ska finsk lag tillämpas på brott som begås utanför Finland och vars straffbarhet oberoende av lagen på gärningsorten grundar sig på en internationell överenskommelse som är förpliktande för Finland eller på någon annan författning eller bestämmelse som är internationellt förpliktande för Finland (internationellt brott). I samband med godkännandet av konventionen utsträcktes tillämpningsområdet för finska strafflagen till att omfatta alla gärningar enligt artikel 10.4 i konventionen. Detta förutsatte att det till förteckningen över internationella brott i förordningen om tillämpningen av 1 kap. 7 § strafflagen fogades en hänvisning till sådana brott mot personal i Förenta nationerna och därtill anknuten personal som avses i konventionen. Eftersom protokollet nu utvidgar konventionens tillämpningsområde är det motiverat att på motsvarande sätt utsträcka finska strafflagen till att omfatta också situationer enligt protokollets tillämpningsområde (andra än fredsbevarande insatser), vilket förutsätter att det till förteckningen över internationella brott i förordningen om tillämpningen av 1 kap. 7 § strafflagen fogas en hänvisning till protokollet.

Artikel III. *En protokollsstats skyldighet enligt artikel 8 i konventionen.* I artikel 8 i konventionen föreskrivs om konventionsstaternas skyldighet att frige eller återlämna tillfångatagen eller kvarhållen FN-personal och till FN anknuten personal. I artikel III i det fakultativa protokollet föreskrivs för sin del att tillämpningen av artikel 8 i konventionen på de utvidgade persongrupperna enligt protokollet inte hindrar en part att utöva nationell domsrätt, under förutsättning att det inte strider mot dess andra internationella åtaganden. Sådana internationella åtaganden kan exempelvis vara överenskommelser om FN-personalens privilegier och immunitet som ingås separat för varje insats. Artikeln visar att det inte har varit protokollets syfte att skapa privilegier och immunitet för FN-personal utan endast att förbättra personalens säkerhet. Artikeln syftar inte heller till att ändra artikel 8 i konventionen, utan endast till att förtydliga skyldigheterna mellan värdstaten och FN-personalen.

Artikel IV. *Undertecknande.* Protokollet var öppet för undertecknande fram till den 16 januari 2007 i FN:s högkvarter i New York.

Artikel V. *Samtycke till att vara bunden.* Protokollets signatärstater kan förbinda sig till det genom ratifikation, godtagande eller godkännande. Alla medlemsstater i konventionen kan ansluta sig till protokollet. Som depositarie för protokollet fungerar FN:s generalsekreterare.

En stat som inte är part i konventionen får ansluta sig till protokollet, om den samtidigt ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till konventionen enligt dess artiklar 25 och 26.

Artikel VI. *Ikraftträdande.* Protokollet träder internationellt i kraft 30 dagar efter det att 22 ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument har deponerats hos Förenta nationernas generalsekreterare. Protokollet trädde i kraft internationellt den 19 augusti 2010. Efter att protokollet har trätt internationellt i kraft träder det i kraft för respektive stat den trettionde dagen efter att staten har deponerat sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument.

Artikel VII. Uppsägning. En stat får säga upp protokollet genom ett skriftligt meddelande till Förenta nationernas generalsekreterare. Uppsägningen träder i kraft ett år efter den dag då meddelandet mottogs.

Artikel VIII. Giltiga texter. Protokollets giltiga texter är upprättade på arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska. Dessa texter ska deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare som ska överlämna bestyrkta kopior av dem till alla stater.

2 Lagförslag

1 §. Lagens 1 § innehåller den sedvanliga blankettlagsbestämmelsen genom vilken de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft.

2 §. Om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som inte hör till området för lagstiftningen och om ikraftträdandet av lagen bestäms genom förordning av statsrådet. Avsikten är att lagen sätts i kraft genom förordning av statsrådet samtidigt som protokollet träder i kraft för Finlands del.

3 Ikraftträdande

Protokollet trädde i kraft internationellt den 19 augusti 2010. För närvarande är 29 stater parter i protokollet.

Protokollet träder för Finlands del i kraft den trettionde dagen efter att Finlands godkännande-instrument har deponerats hos Förenta nationernas generalsekreterare.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen. Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som protokollet träder i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

4 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen bl.a. sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis avser riksdagens grundlagsfästa befogenhet alla de bestämmelser i internationella förpliktelser som i materiellt hänseende hör till området för lagstiftningen. En avtalsbestämmelse ska hänföras till området för lagstiftningen, 1) om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, 2) om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, 3) om det enligt grundlagen ska föreskrivas i lag om den fråga som bestämmelsen avser, 4) om det finns lagbestämmelser om den sak som bestämmelsen gäller, eller 5) om det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken. Detta är fallet oavsett om en bestämmelse strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (GrUU 11/2000 rd, GrUU 12/2000 rd och GrUU 45/2000 rd).

I enlighet med artikel 1 i protokollet kompletterar protokollet konventionen från 1994 och konventionen och protokollet ska läsas och tolkas tillsammans som ett enda instrument. Protokollets materiella innehåll kommer från konventionsbestämmelserna. När konventionen godkändes ansågs artiklarna 8–10 och 12–17 innehålla bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I dessa konventionsartiklar föreskrivs bland annat om parternas skyldighet att frige eller återlämna tillfångatagen eller kvarhållen FN-personal och till FN anknuten personal, skyldigheten att kriminalisera vissa gärningar mot denna personal samt om parternas skyldighet att utsträcka sin jurisdiktion till dessa gärningar i särskilt angivna fall. Ytterligare

föreskrivs det i dessa artiklar om informationsutbyte, åtgärder för att säkerställa åtal eller utlämnande, lagföring och utlämnande av brottsmisstänkta samt inbördes rättshjälp och rättvis behandling.

Artiklarna 1 och 2 i konventionen (definitioner och tillämpningsområde) ansågs inte höra till området för lagstiftningen när propositionen om godkännande av konventionen (RP 88/2000 rd) lämnades till riksdagen år 2000. Sedermera har grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis ansett att om begreppen som definieras i en konvention eller bestämmelserna om dess tillämpningsområde gäller frågor som hör till området för lagstiftningen, påverkar definitionerna indirekt innehållet och tillämpningen av dessa materiella bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och hör därför också själva till området för lagstiftningen (GrUU 6/2001 rd och GrUU 24/2001 rd). Följaktligen bör det anses att bestämmelserna i artikel II i protokollet om tillämpningen av konventionen gäller området för lagstiftningen.

Det fakultativa protokollet innehåller inte bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. eller i 95 § 2 mom. i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan det fakultativa protokollet godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av protokollet behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås att

riksdagen godkänner det den 8 december 2005 upprättade fakultativa protokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal (FördrS 2 och 3/2001)

Eftersom protokollet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen föreläggs riksdagen samtidigt följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det fakultativa protokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal

I enlighet med riksdagens besluts föreskrivs:

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det den 8 december 2005 upprättade fakultativa protokollet till konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal (FödrS 2 och 3/2001) gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.

2 §

Om sättande i kraft av de övriga bestämmelserna i det fakultativa protokollet och om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 2 juni 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Försvarsminister Jussi Niinistö

Fördragstext

**FAKULTATIVT PROTOKOLL TILL
KONVENTIONEN OM SKYDD AV PER-
SONAL I FN-INSATSER OCH DÄRTILL
ANKNUTEN PERSONAL**

De stater som är anslutna till detta proto-
koll

som erinrar om bestämmelserna i konvent-
ionen om skydd av personal i FN-insatser
och därtill anknuten personal, som under-
tecknades i New York den 9 december 1994,

som är djupt oroade över det fortgående
mönstret av angrepp mot personal i FN-
insatser och därtill anknuten personal,

som erkänner att FN-insatser, som genom-
förs för att lämna humanitär eller politisk
hjälp eller utvecklingshjälp i fråga om freds-
byggande och för att lämna humanitär hjälp i
nödsituationer som innebär särskilda risker
för FN-personal och därtill anknuten perso-
nal, kräver utvidgning av det rättsliga skyd-
det enligt konventionen för sådan personal,

som är övertygade om att det är nödvändigt
att det finns ett effektivt system för att garan-
tera att förövare av angrepp mot personal i
FN-insatser och därtill anknuten personal
ställs inför rätta

har enats om följande:

Artikel I

Förhållande till konventionen

Detta protokoll kompletterar konventionen
om skydd av personal i FN-insatser och där-
till anknuten personal, som undertecknades i
New York den 9 december 1994 ("konvent-
ionen"), och mellan parterna i detta protokoll
ska konventionen och protokollet läsas och
tolkas tillsammans som ett enda instrument.

**OPTIONAL PROTOCOL TO THE CON-
VENTION ON THE SAFETY OF UNITED
NATIONS AND ASSOCIATED PERSON-
NEL**

The States Parties to this Protocol,

Recalling the terms of the Convention on
the Safety of United Nations and Associated
Personnel, done at New York on 9 December
1994,

Deeply concerned over the continuing pat-
tern of attacks against United Nations and as-
sociated personnel,

Recognizing that United Nations opera-
tions conducted for the purposes of deliver-
ing humanitarian, political or development
assistance in peacebuilding and of delivering
emergency humanitarian assistance which
entail particular risks for United Nations and
associated personnel require the extension of
the scope of legal protection under the Con-
vention to such personnel,

Convinced of the need to have in place an
effective regime to ensure that the perpetra-
tors of attacks against United Nations and as-
sociated personnel engaged in United Na-
tions operations are brought to justice,
Have agreed as follows:

ARTICLE I

RELATIONSHIP

This Protocol supplements the Convention on
the Safety of United Nations and Associated
Personnel, done at New York on 9 December
1994 (hereinafter referred to as "the Con-
vention"), and as between the Parties to this Pro-
tocol, the Convention and the Protocol shall
be read and interpreted together as a single
instrument.

Artikel II

Konventionens tillämpning på FN-insatser

1. De stater som är anslutna till detta protokoll ska, utöver de insatser som definieras i artikel 1 c i konventionen, tillämpa konventionen på alla andra FN-insatser som upprättats av ett behörigt FN-organ i enlighet med Förenta nationernas stadga och som utförs under Förenta nationernas myndighet och kontroll

a) för att lämna humanitär eller politisk hjälp eller utvecklingshjälp i fråga om fredsbyggande, eller

b) för att lämna humanitär hjälp i nödsituationer.

2. Punkt 1 är inte tillämplig på permanenta FN-kontor, såsom organisationens eget eller dess fackorgans högkvarter, som upprättats genom överenskommelse med Förenta nationerna.

3. En värdstat får avge en förklaring till Förenta nationernas generalsekreterare att den inte avser tillämpa bestämmelserna i detta protokoll på en insats enligt artikel II.1 b som utförs i det enda syftet att ingripa med anledning av en naturkatastrof. Förklaringen måste göras innan insatsen utsänts.

Artikel III

En protokollsstats skyldighet enligt artikel 8 i konventionen

Skyldigheten för en stat som är ansluten till detta protokoll med avseende på tillämpningen av artikel 8 i konventionen på FN-insatser som definieras i artikel II i detta protokoll ska inte inverka på statens rätt att vidta åtgärder i fråga om utövande av nationell domsrätt över personal i FN-insatser och därtill anknuten personal, som bryter mot den statens lagar och bestämmelser, under förutsättning att åtgärderna inte strider mot andra åtaganden enligt internationell rätt som vederbörande stat är bunden av.

ARTICLE II

APPLICATION OF THE CONVENTION TO UNITED NATIONS OPERATIONS

1. The Parties to this Protocol shall, in addition to those operations as defined in article 1 (c) of the Convention, apply the Convention in respect of all other United Nations operations established by a competent organ of the United Nations in accordance with the Charter of the United Nations and conducted under United Nations authority and control for the purposes of:

(a) Delivering humanitarian, political or development assistance in peacebuilding, or

(b) Delivering emergency humanitarian assistance.

2. Paragraph I does not apply to any permanent United Nations office, such as headquarters of the Organization or its specialized agencies established under an agreement with the United Nations.

3. A host State may make a declaration to the Secretary-General of the United Nations that it shall not apply the provisions of this Protocol with respect to an operation under article II (1) (b) which is conducted for the sole purpose of responding to a natural disaster. Such a declaration shall be made prior to the deployment of the operation.

ARTICLE III

DUTY OF A STATE PARTY WITH RESPECT TO ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

The duty of a State Party to this Protocol with respect to the application of article 8 of the Convention to United Nations operations defined in article II of this Protocol shall be without prejudice to its right to take action in the exercise of its national jurisdiction over any United Nations or associated personnel who violates the laws and regulations of that State, provided that such action is not in violation of any other international law obligation of the State Party.

Artikel IV

Undertecknande

Detta protokoll ska vara öppet för undertecknande av alla stater vid Förenta nationernas högkvarter under tolv månader från och med den 16 januari 2006 till och med den 16 januari 2007.

Artikel V

Samtycke till att vara bunden

1. Detta protokoll ska ratificeras, godtas eller godkännas av signatärstaterna. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ska deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare.

2. Efter den 16 januari 2007 ska detta protokoll vara öppet för anslutning av stater som inte har undertecknat det. Anslutningsinstrumenten ska deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare.

3. En stat som inte är bunden av konventionen får ratificera, godta, godkänna eller ansluta sig till detta protokoll om den samtidigt ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till konventionen enligt dess artiklar 25 och 26.

Artikel VI

Ikraftträdande

1. Detta protokoll träder i kraft 30 dagar efter det att 22 ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument har deponerats hos Förenta nationernas generalsekreterare.

2. För varje stat som ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll efter det att det tjugoandra ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet har deponerats, ska protokollet träda i kraft den trettionde dagen efter det att staten har deponerat sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument.

ARTICLE IV

SIGNATURE

This Protocol shall be open for signature by all States at United Nations Headquarters for twelve months, from 16 January 2006 to 16 January 2007.

ARTICLE V

CONSENT TO BE BOUND

1. This Protocol shall be subject to ratification, acceptance or approval by the signatory States. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

2. This Protocol shall, after 16 January 2007, be open for accession by any non-signatory State. Instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

3. Any State that is not a State Party to the Convention may ratify, accept, approve or accede to this Protocol if at the same time it ratifies, accepts, approves or accedes to the Convention in accordance with articles 25 and 26 thereof.

ARTICLE VI

ENTRY INTO FORCE

1. This Protocol shall enter into force thirty days after twenty-two instruments of ratification, acceptance, approval or accession have been deposited with the Secretary-General of the United Nations.

2. For each State ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol after the deposit of the twenty-second instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Protocol shall enter into force on the thirtieth day after the deposit by such State of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Artikel VII

Uppsägning

1. En ansluten stat får säga upp detta protokoll genom ett skriftligt meddelande till Förenta nationernas generalsekreterare.

2. Uppsägningen träder i kraft ett år efter den dag då meddelandet mottogs av Förenta nationernas generalsekreterare.

Artikel VIII

Giltiga texter

Originalen till detta protokoll, vars arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter är lika giltiga, ska deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare, som ska överlämna bestyrkta kopior av dem till alla stater.

Upprättat i New York den 8 december 2005

ARTICLE VII

DENUNCIATION

1. A State Party may denounce this Protocol by written notification to the Secretary-General of the United Nations.

2. Denunciation shall take effect one year following the date on which notification is received by the Secretary-General of the United Nations.

ARTICLE VIII

AUTHENTIC TEXTS

The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall send certified copies thereof to all States.

Done at New York this eighth day of December two thousand and five