

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2006 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 21 februari 2006 en proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den (RP 5/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning.

##### *Utlåtande*

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (GrUU 6/2006 rd och FsUU 1/2006 rd) har bifogats detta betänkande.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- försvarsminister Seppo Kääriäinen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- understatssekreterare Markus Lyra, utrikesministeriet

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet.

##### *Samband med andra handlingar*

Utskottet har haft tillgång till utlåtanden från försvarsministeriet, statsrådets kansli, utrikesministeriet, inrikesministeriet, presidentens kansli, Huvudstaben, Utrikespolitiska institutet, Amnesty International — Finlands avdelning, Finlands Röda Kors, Finlands Fredsförbund — förening för FN, Förbundet för de hundras kommitté, Finlands Unifem, Officersförbundet, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto - KATU, professor Pekka Sivonen, professor Kari Hakapää, professor Martti Koskeniemi, politices doktor Tuomas Forsberg och minister Jaakko Iloniemi. Utlåtandena gäller proposition RP 110/2005 rd om samma sak från föregående riksmöte.

#### PROPOSITIONEN

##### *Propositionen*

En övergripande genomgång av lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) har visat sig vara nödvändig på grund av utvecklingen i det internationella krishanteringssamarbetet. Inom ramen för Europeiska unionens (EU) gemensamma säkerhets- och försvarspolitik pågår ett arbete för att förbättra unionens kapacitet för krävan-

de krishanteringsuppdrag som förutsätter snabb start. Som EU-medlem bör Finland ha beredskap att delta också i sådana uppdrag. Finland står i begrepp att upprätta en snabbinsatsstyrka tillsammans med Sverige, Norge och Estland och en annan tillsammans med Tyskland och Nederländerna. Styrkorna representerar en ny typ av krishanteringssamarbete där den upprättade

styrkan tränas och sätts in som en helhet. Det ställer vissa krav också på den nationella krishanteringslagstiftningen.

Finland kommer dessutom fortsatt att delta normalt i annan militär krishantering, särskilt inom ramen för EU:s, Förenta nationernas (FN) och Nordatlantiska fördragsorganisationens (Nato) partnerskap för fred (PFF).

Eftersom Finland är medlem i EU och FN och medverkar i Natos partnerskap för fred är det nödvändigt att se till att lagstiftningen om militär krishantering medger ett finländskt deltagande i modern krishantering. En uppdaterad lagstiftning är ett väsentligt led i vår nationella krishanteringsberedskap.

Vår lag om fredsbevarande verksamhet har moderniserats etappvis flera gånger under årens lopp på grund av den internationella utvecklingen, enskilda situationer och nationella behov av att delta. Den gällande lagen har ändrats genom delrevideringar och därför kräver lagen både uppdatering och klarläggning av bestämmelserna i många delar. Det sker lämpligen genom en ny och helt modernisad lag.

Särskilt viktigt har det visat sig vara att utforma en lag om militär krishantering som är tillräckligt allmängiltig och täcker in alla de situationer där det kan vara nödvändigt för Finland att fatta ett nationellt specifikt beslut om delta-

gande i ett krishanteringsuppdrag. Om lagen täcker in olika alternativ tillräckligt väl behöver bestämmelserna inte ständigt revideras för att reagera på enskilda fall eller olika typer av operationer eller sättet att genomföra dem.

Statsrådet framhåller i sin säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (SRR 6/2004 rd) att det kommer att se över och i nödvändig utsträckning modernisera lagen om fredsbevarande verksamhet och att då se till att bibehålla den nuvarande beslutsmekanismen som innebär medverkan från riksdagens sida. Enligt redogörelsen betyder beredskapen för allt bredare och mer krävande krishanteringsverksamhet för Finlands del allt större flexibilitet, snabbare reaktioner och ständig anpassning till förändringar i säkerhetsläget.

Finland har sedan 1956 deltagit i omkring 30 fredsbevarande operationer. Totalt ca 47 000 finländare har hittills tjänstgjort i fredsbevarande uppdrag på olika håll i världen. I början av februari 2006 fanns det sammanlagt 753 finländare i fredsbevarande uppdrag. För tillfället deltar Finland i den EU-ledda Althea-operationen i Bosnien och Hercegovina och i Natos militära krishanteringsoperation i Kosovo (KFOR) och Afghanistan (ISAF). Dessutom deltar Finland i stabs- och observationsuppdrag i flera FN-operationer.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

### *Detaljmotivering*

#### **1 Den förändrade säkerhetssituationen och krishantering**

Säkerhetsbegreppets odelbarhet och stora räckvidd har blivit allt konkretare. Det inbördes ekonomiska beroendet mellan länder och inte minst de störningar som tekniken kan ge upphov till gör också ett litet och öppet samhälle som vårt mer sårbart. Geografiskt avlägsna konflikter, politisk och ekonomisk instabilitet, terrorattacker, tillgången till vitala naturtillgångar, miljökatastrofer och migration får antingen politiska eller

ekonomiska konsekvenser för situationen också i Europa och Finland. Enligt utredning till utrikesutskottet kommer den internationella utvecklingen i framtiden snarare att domineras av instabilitets- än stabilitetsskapande faktorer och behovet av krishantering att öka framför allt i Afrika men också i Europeiska unionens närområden. Konflikterna är av en sådan art att krishanteringen blir allt mer krävande. Utrikesutskottet understryker att också Finland måste förbättra sin beredskap för att kunna reagera på en sådan utveckling.

I den europeiska säkerhetsstrategin poängteras att säkerhet och välfärd är beroende av ett effektivt multilateralt samarbete. Unionen åtar sig att upprätthålla och vidareutveckla folkrätten och framhåller att Förenta nationernas stadga är grundvalen för internationella relationer. Enligt strategin bär FN:s säkerhetsråd huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Europeiska unionen syftar primärt till att förstärka Förenta nationerna så att FN kan fullgöra sin uppgift och fungera effektivt.

Utrikesutskottet upprepar sin syn att det är fullt förenligt med Finlands säkerhetspolitiska linje att vi tar ansvar också för den internationella säkerheten och stabiliteten. Många nya hot måste först börja avväjas långt utanför Finlands gränser. Det är viktigare än någonsin att anstränga sig för att förebygga konflikter och förbereda sig för hot nu när civilpersoner kan vara de primärt utsatta i konflikter. Utskottet lyfter fram betydelsen av civil krishantering när det gäller att förebygga och hantera konflikter. Den civila krishanteringen bör från första början integreras i all krishantering och samordningen mellan civil och militär krishantering bör förbättras.

Ur Finlands synvinkel är Europeiska unionen den centrala aktören i arbetet med att utveckla den civila krishanteringen. EU:s styrka är tillgången till en bred uppsättning verktyg. Utrikesutskottet ser det som mycket viktigt att Finland är aktivt såväl nationellt som i Europeiska unionen för att förbättra den civila krishanteringen och att landet avsätter nödvändiga resurser för

detta. Det vill se ett närmare samarbete mellan FN och EU inom civil krishantering.

För bättre säkerhet krävs det också en bättre snabb militär krishanteringskapacitet både i EU och i ett bredare sammanhang och beredskap av länderna att delta i enskilda operationer. För att avvärja hot krävs det allt starkare solidaritet och engagemang för multilateralt internationellt samarbete. Som medlem i EU ingår Finland i en säkerhetsgemenskap där vi ska bidra till att bygga upp och förstärka säkerheten både i Europa och i världen över lag.

Utrikesutskottet understryker att propositionen inte i nämnvärd grad ändrar Finlands politiska strategi i det praktiska krishanteringsarbetet. Men i den förändrade omvärlden är det viktigt och logiskt att våra möjligheter att delta i internationell krishantering förstärks utifrån propositionen. Utrikesutskottet ser propositionen som nödvändig och motiverad. Lagen om fredsbevarande verksamhet har reviderats också tidigare på grund av den internationella utvecklingen, men de behövs en total översyn av lagen för att vi i framtiden ska kunna undvika upprepade delreformer som en reaktion på enskilda internationella utvecklingstrender. För en totalrevidering talar också lagtekniska skäl och behovet av att samordna begreppsapparaten.

## 2 Finlands beredskap att delta i krishantering

Insatserna för att utveckla vår krishanteringsberedskap bygger bl.a. på den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från hösten 2004 och de strategier som skisserats upp utifrån den. Vår närvaro i civila och militära krishanteringsuppdrag är störst på Västra Balkan. För tillfället medverkar totalt omkring 750 finländare i nio olika militära krishanteringsoperationer, sex av dem under FN:s, två under Natos och en under EU:s ledning.

De internationella militära krishanteringsuppdragen är nu för tiden av högst varierande art. Merparten av konflikterna är statsinterna och har därmed en annan karaktär. Allt fler operationer måste genomföras under svåra och riskfyllda förhållanden, i förekommande fall genom tving-

ande åtgärder. Utrikesutskottet framhåller att man i förberedelserna för medverkan vid krishantering också måste räkna med eventuella motgångar — däribland förlust av människoliv — och att riksdagen för sin del måste vara beredd att ta det politiska ansvaret också för sådana konsekvenser.

En betydande del av de fredsbevarande operationerna eller militära krishanteringsuppdragen förutsätter numera förmåga att i förekommande fall också handla tvärt emot någon parts vilja i en kris för att säkerställa uppdragets mål. I de flesta krishanteringsuppdrag på senare tid har man räknat med att ta också till tvingande åtgärder som sista utväg för att fullfölja en operations syften och truppernas mandat. Också FN har i sin fredsbevarande verksamhet fått lov att inse att fredsbevarande uppdrag som saknar adekvata bemyndiganden kan misslyckas. I ett krisområde är den humanitära situationen ofta svag och då kan det visa sig nödvändigt att ta till tvingande åtgärder för att skydda civilbefolkningen mot allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna och för att säkerställa att hjälpen når fram.

Det är viktigt för Finland att förstärka såväl sin civila som sin militära kapacitet att förebygga och hantera kriser, menar utrikesutskottet. Finland är medlem i EU och FN och medverkar i Natos partnerskap för fred och bör därför se till att också lagstiftningen om militär krishantering möjliggör ett deltagande i modern krishantering. En tidsenlig lagstiftning är ett väsentligt led i den nationella krishanteringsberedskapen. Som regeringen framhåller är det viktigt att vi får en lag som är tillräckligt allmängiltig och som täcker in alla de situationer där Finland kanske måste fatta ett nationellt specifikt beslut om att delta i krishantering utifrån den tilltänkta lagen.

### 3 Europeiska unionen (EU)

Efter kalla krigets slut lyfte kriget till följd av Jugoslaviens upplösning fram behovet av en mer målmedveten militär krishantering i Europa. På 1990-talet kunde EU inte medverka vid militär krishantering. Unionen har förbättrat sin kris-

hanteringsberedskap sedan 1999 då det ingicks ett avtal om truppmålen för EU:s militära krishantering. EU:s krishanteringsuppdrag (de s.k. Petersberguppdragen) omfattar humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inbegripet fredsskapande åtgärder.

Unionen genomförde sina första egna operationer 2003. Den ena bestod av ett observationsuppdrag i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och den andra av ett krävande krishanteringsuppdrag till stöd för FN i Demokratiska republiken Kongo. EU:s mest omfattande egna operation hittills, operation Althea med 7 000 soldater, inleddes i Bosnien och Hercegovina mot slutet av 2004.

Frågan om bättre snabbinsatskapacitet nämnades redan vid Europeiska rådet i Helsingfors i december 1999, men den konkretiserades under 2004 då det blev beslutat att EU upprättar 13 insatsgrupper på omkring 1 500 man. Grupperna ska ha operativ kapacitet i 30–120 dygn och kunna börja genomföra en operation i själva operationsområdet inom 10 dagar från beslut i Europeiska unionens råd. Två av insatsgrupperna ska enligt planerna vara startklara under sex månader för att EU samtidigt ska kunna delta i två separata snabbinsatsoperationer. Finland förbereder sig för medverkan i två insatsgrupper. Den ena upprättas i samarbete med Sverige, Norge och Estland och den andra — som ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2007 — i samarbete med Tyskland och Nederländerna.

Beslutet att utveckla EU:s snabbinsatsförmåga vid krishantering bygger på erfarenheten att det är nödvändigt med snabbintervention i kris-situationer för att hindra att krisen tillspetsas och att allvarliga humanitära kriser uppstår. De europeiska insatsgrupperna ska kunna klara av krävande uppdrag också under riskfyllda förhållanden. Utrikesutskottet konstaterar att beslutet att utveckla EU:s snabbinsatsförmåga för krishantering svarar mot FN:s önskemål.

Besluten om att inleda EU:s krishanteringsoperationer och om uppgifterna och reglerna för att ta till militära maktmedel i samband med operationerna fattas med enhällighet i unionens råd.

Utrikesutskottet noterar att den föreliggande propositionen möjliggör för Finland att delta fullt ut och enligt specifika beslut i krishantering som genomförs av Europeiska unionen. Enligt utredning till utskottet är det också möjligt att delta genom snabbinsatsstyrkor i militärt krävande uppdrag som inbegriper tvingande åtgärder under riskfyllda förhållanden där det inte finns något avtal eller med avtal jämförbart läge mellan parterna.

#### 4 Förenta nationerna (FN)

FN-stadgan innehåller inga explicita bestämmelser om krishantering i nuvarande form. Tidigare inledde FN:s säkerhetsråd traditionella fredsbevarande operationer genom att hänvisa till hela kapitel VI om fredlig lösning av tvister i stadgan. Två sådana operationer pågår fortfarande (operationerna i Kashmir och Västsahara). Med stöd av kapitel VII i stadgan har säkerhetsrådet fattat beslut om många olika typer av krishanteringsuppdrag. Kapitel VII handlar om inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar.

FN har genomfört mycket varierande militära operationer, allt från observations- och övervakningsinsatser till fredsframtvängande. FN upprättade på 1990-talet ett system med beredskapsstyrkor, men det har inte förmått garantera nödvändiga staber och fredsbevarande styrkor för operationerna. De infanterienheter som ställts till FN:s förfogande uppfyller inte kravet på snabbhet och självständig handlingskapacitet. I praktiken tar det minst sex månader att få i gång en FN-operation och behovet av snabbinsatsstyrkor är uppenbart. FN:s och EU:s förklaring om förstärkt samarbete inom krishantering och om att EU upprättar snabbinsatsstyrkor svarar såvitt utskottet kan se mot FN:s utmaning om effektiva krishantering.

Finland har från första början hört till de mest aktiva fredsbevararländerna i FN. År 2006 firar vi 50-årsjubileet av vårt deltagande. I det här sammanhanget vill utrikesutskottet understryka att Finland fortsatt bör försöka delta i FN:s egna krishanteringsoperationer.

#### 5 Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato), OSSE och övriga aktörer

Nato räknar i regel alla sådana operativa militära uppdrag som inte omfattas av det gemensamma försvaret till krishanteringsuppdrag. Nato har sedan 1990-talet genomfört ett tjugotal högst varierande militära krishanteringsuppdrag, alltifrån övervakning eller utbildning till omfattande stabiliseringsoperationer och fredsframtvängande. Nato har deltagit med militära insatser också i den humanitära operationen efter jordbävningen i Pakistan. Natos medlemsländer, partnerländer och tredjeländer har deltagit i omfattande markoperationer i stabiliseringssyfte i Bosnien och Hercegovina, Kosovo och Afghanistan. I mandaten för alla dessa operationer har ingått att uppdraget i sista hand kan genomföras också genom tvingande åtgärder. I början av operationen i Bosnien och Hercegovina och i Kosovo skickades en omfattande krishanteringsgrupp ut för att hindra fientligheter mellan parterna genom en så stark närvaro som möjligt. Utrikesutskottet omfattar slutsatsen i propositionen att de här operationerna är exempel på att om man sänder ut en välutrustad och numerärt stor trupp kan det under svåra förhållanden hindra våldsamheter och samtidigt minska behovet av att ta till maktmedel.

Såväl Natos medlemmar som dess partnerländer fattar beslut från fall till fall vilka krishanteringsoperationer de deltar i.

Militära krishanteringsuppdrag har också genomförts av ländergrupper utan att operationerna skulle ha letts av någon internationell organisation. Operation ISAF i Afghanistan, som också Finland har deltagit i från första början, var under sina två första år en ländergruppsoperation (grupp av s.k. villiga länder). OSSE har aldrig inlett fredsbevarande uppdrag utan koncentrerat sig på civil krishantering.

#### 6 FN:s mandat

##### *a) Säkerhetsrådets befogenhet och praxis*

Enligt artikel 24 i FN-stadgan har säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållandet av inter-

nationell fred och säkerhet. När säkerhetsrådet fullgör sina förpliktelser enligt artikel 24 ska det handla i överensstämmelse med FN:s ändamål och grundsatser. Betydelsen av säkerhetsrådets mandat som rättslig grund för militära operationer är fortfarande allmänt erkänd. I artikel 53 i stadgan finns inskrivet att säkerhetsrådet måste ge sitt bemyndigande till att regionala organisationer företar tvångsåtgärder.

Med tanke på den nu aktuella lagen finns det flera beaktansvärda synpunkter på säkerhetsrådet och dess verksamhet. Utrikesutskottet lyfter fram FN:s ställning som den enda världsomspännande organisationen vars grundläggande uppgift erkänns av alla medlemsstater. FN:s säkerhetsråd har mycket omfattande och flexibla möjligheter att ta tag i problem som hotar freden och säkerheten. Rådet fäster allt större uppmärksamhet vid konfliktförebyggande och bekämpning av nya hot.

Men utrikesutskottet påpekar att säkerhetsrådet — precis som hela FN — i sista hand ändå är ett politiskt organ som avspeglar medlemskårens sammansättning och intressen. FN-stadgan och vetorätten är i långa stycken förknippad med stadans uppkomst och den då rådande politiska situationen. Vetorätten användes för att engagera stormakterna för FN-systemet och som motvikt kunde de säkerställa bevakningen av sina nationella intressen. Försöken att reformera säkerhetsrådet för att göra det mer representativt och få det att fungera bättre har hittills misslyckats. Det behövs fortfarande bara ett av rådets fem permanenta medlemsländer för att genom sin vetorätt — eller hot om att utöva den — hindra ett beslut enbart med hänsyn till sina nationella intressen. Vid utfrågningar av sakkunniga har det framhållits att en permanent medlem som går till väga på detta sätt inte uppfyller sin förpliktelse enligt stadgan. Men det leder de facto till att rådet i sin helhet är inkapabelt att fatta beslut om att genomföra sin huvuduppgift, t.ex. att hindra en humanitär katastrof. Att en permanent medlem utövar sin vetorätt har inte ens i samtliga fall nödvändigtvis med behovet av själva operationen att göra. Som exempel kan nämnas hur Kina hindrade ett beslut i säkerhetsrådet om en fort-

satt förebyggande fredsbevarande operation under FN:s ledning i Makedonien eftersom Makedonien ingick diplomatiska förbindelser med Taiwan.

Enligt utredning tar säkerhetsrådet i vissa fall inte upp frågan om mandat för en operation om en part i en konflikt av någon anledning inte accepterar FN:s medverkan i att lösa konflikten. Men också då kan det behövas internationella insatser för att lösa konflikten och övervaka ett eventuellt avtal. Det förekommer dessutom att operationer måste börja förberedas innan mandat har utverkats från säkerhetsrådet t.ex. för att hindra humanitära katastrofer. Inte minst vid mindre observationsuppdrag är det möjligt att frågan på grund av sin obetydliga roll inte alls tas upp i säkerhetsrådet.

FN:s generalsekreterare har presenterat vissa kriterier (A/59/2005) för beslut i säkerhetsrådet om att använda maktmedel: säkerhetsrådet bör bedöma hur allvarligt hotet är, den tilltänkta användningen av militärt våld bör ha en riktig grund, militärt våld bör användas som en sista utväg när hotet inte kan avvärjas på annat sätt, maktmedlen bör stå i rätt proportion till hotet och användningen av militärt våld bör ha en rimlig chans att lyckas.

Utrikesutskottet konstaterade i sitt utlåtande (UtUU 4/2004 rd) att det inte finns någon samsyn i FN på maktmedlens legitimitet. Det behövs framför allt en icke-militär metodarsenal för att förebygga och kontrollera kriser, men också militärt våld kan vara nödvändigt för att motverka humanitära katastrofer. Sett i ett utslutande folkrättsligt perspektiv är t.ex. kriget i Kosovo fortfarande en kontroversiell fråga. Å andra sidan har FN beskyllts för att ha varit ineffektivt, sett mellan fingrarna vid kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och gjort sig skyldig till brott mot internationella regler när ingenting gjordes för att förhindra folkmordet i Rwanda eller för att snabbare ingripa i Sudan (Darfur).

Utrikesutskottet framhåller i likhet med regeringen att skyddet av civila, särskilt i syfte att hindra folkmord, etnisk utrensning och brott mot mänskligheten, allt entydigare anses vara ett viktigt mål för den militära krishanteringen. Utskot-

tet har i ett tidigare utlåtande tagit upp frågan om s.k. skyddsansvar, som utnyttjats som motive-ring för kollektiva åtgärder när en stat inte för-mår eller inte vill skydda sina egna medborgare. Finland har i likhet med alla andra EU-länder stött FN:s generalsekreterares initiativ om skyddsansvar.

Utrikesutskottet uppmärksammar att säkerhetsrådet i sin verksamhet konstaterat att an-grepp på civilbefolkningen och hot om en huma-nitär katastrof är ett hot mot freden och säkerhe-ten och därmed motiverar maktmedel. Det inter-nationella samfundets ansvar för att förebygga humanitära katastrofer och skydda civilbefolk-ningen har på denna väg accentuerats. Interna-tionella brottmålsdomstolen är ett bevis på att hela det internationella samfundet i stor ut-sträckning fördömer angrepp på civilbefolkning-en. Det faktum att skyddsansvaret skrevs in i slutdokumentet från FN:s toppmöte i september 2005 stöder denna uppfattning.

#### *b) Internationella organisationers och staters praxis*

Enligt den europeiska säkerhetsstrategin stöder unionen en effektiv multilateralism och folkrätt. EU ger sitt stöd åt Förenta nationerna och dess insatser för att förstärka den internationella freden och säkerheten. EU har åtagit sig att intensi-fiera sitt samarbete med FN för att bistå länder som klarat sig ur konflikter och för att öka sitt stöd till FN inom krishantering.

Enligt utredning till utskottet har de flesta medlemsstater i FN och internationella organisa-tioner räknat med att säkerhetsrådet inte i alla lä-gen är kapabelt att fatta beslut eller att ett FN-mandat av andra orsaker inte går att få eller ut-verka. Därför har de inte ställt ett mandat från FN:s säkerhetsråd som absolut villkor för att in-leda operationer eller sända ut trupper.

EU, Nato och OSSE har inte ställt ett mandat från säkerhetsrådet som direkt villkor för opera-tioner. Av EU:s medlemsstater är det bara Fin-land och Irland som har ett lagfäst villkor som hindrar dem från att delta i operationer utan mandat från FN:s säkerhetsråd. Vår lagstiftning möjliggör operationer också med mandat från

OSSE, men eftersom organisationen aldrig har utfärdat mandat för krishanteringsoperationer har våra åtgärder i praktiken uteslutande bygg-t på mandat från FN:s säkerhetsråd. Nästan alla internationella krishanteringsoperationer har FN-mandat. Alla FN:s egna operationer bygger givetvis på FN:s beslut, och Natos samtliga på-gående krishanteringsoperationer och EU:s på-gående operation Althea har FN-mandat.

#### **7 Vår lagstiftning — lagens tillämpningsom-råde**

Enligt den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet krävs det absolut mandat av FN:s sä-kerhetsråd för att Finland ska kunna delta i kris-hantering. Regeringen föreslår nu att Finland även i fortsättningen i regel ska delta endast i militär krishantering som FN:s säkerhetsråd har bemyndigat, men att vi undantagsvis även ska kunna delta i annan krishanteringsverksamhet. Besluten att delta i krishantering ska enligt för-slaget fattas med beaktande av FN-stadgans mål-sättningar och principer samt av den internatio-nella rättens regler i övrigt.

Utrikesutskottet hänvisar till 1 § 3 mom. i grundlagen: där står att Finland deltar i interna-tionellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter. Bestämmelsen är av grundläggande betydelse med avseende på det föreliggande lagförslaget.

Med beaktande av Finlands grundlag, den in-ternationella utvecklingen, lagstiftningen i an-dra länder och ovan behandlade fakta om säker-hetsrådets verksamhet instämmer utrikesutskot-tet i propositionen och anser att ett absolut krav på FN-mandat inte längre är nödvändigt för att uppnå målen med krishantering. Beslutet om att fredsbevarare från Finland ska delta i krishante-ring ska enligt utrikesutskottets uppfattning all-tid i sista hand fattas nationellt.

Utrikesutskottet hänvisar i detta samman-hang också till sin tidigare tolkning (UtUB 5/1993 rd), där det i anknytning till FN-manda-tet i fråga om ESK (nuvarande OSSE) konstate-ras att organisationen agerar självständigt också inom den fredsbevarande verksamheten trots att

den frivilligt genom beslut begränsat formerna för sin fredsbevarande verksamhet i överensstämmelse med FN:s principer. Utskottet anser där att ESK (KSSE) i sin verksamhet inte kan anses vara underställd FN till den grad att organisationen bör begära tillstånd av FN för sina fredsbevarande operationer.

Enligt gällande EU-fördrag ska unionen följa FN:s principer i den konfliktförebyggande och fredsbevarande verksamheten.

En sak som har förts fram i debatten är att Förenta nationernas ställning kommer att försvagas om det absoluta kravet på FN-mandat slopas, vilket regeringen nu föreslår. Å andra sidan har det framförts att FN:s ställning försvagas också om man i lagen skriver in möjligheten att avvika från kravet på FN-mandat. Utrikesutskottet anser inte dessa synpunkter vara motiverade om man ser på EU:s säkerhetsstrategi och fördragshänvisningen till att FN-stadgan ska följas. Utskottet betonar att det uttryckligen från FN-håll ofta har påpekats att EU:s snabbinsatsstyrkor stöder FN:s krishanteringsverksamhet.

Utrikesutskottet påpekar att kravet på FN-mandat i praktiken har uppfyllts i så gott som alla operationer som Finland övervägt att delta i. Å andra sidan måste vi komma ihåg att Finland i vissa fall blivit tvunget att avstå från småskaligt deltagande på den grunden att FN-mandat saknats, trots att operationerna skulle ha varit motiverade och legat i linje med Finlands säkerhetspolitik. I det första fallet var det fråga om det norskledda observationsuppdraget i Nubabergen i Sudan. Det andra fallet gällde Afrikanska unionens operation i Darfur i Sudan.

Sakkunniga har pekat på ordalydelsen i 1 § 2 mom. avseende principerna för deltagande samt tolkningen av lagrummet i förhållande till iakttagandet av FN-stadgan. Vissa sakkunniga har gjort den bedömningen att formuleringen inte tillräckligt klart uttrycker att FN-stadgan ska ges företräde och att den är bindande. Utrikesutskottet pekar på statspraxis och andra EU-länders lagstiftning samt påpekar att det är svårt att finna ett fullständigt entydigt sätt att uttrycka saken, om man vill skriva in FN-mandatets företräde på lagnivå, utan absolut krav på bemyndigan-

de från FN. Olika länders lagstiftning utgår huvudsakligen från att FN-mandatet på sin höjd uttrycks i form av en allmän hänvisning till FN-stadgan. Det faktum att ett FN-mandat ska ha företrädare finns oftast inskrivet i procedurreglerna — dvs. såsom i det aktuella lagförslaget i 3 §. Någon direkt hänvisning till agerande utan bemyndigande av FN:s säkerhetsråd finns enligt uppgift inte i lagstiftningen i Finlands referensländer.

Vissa sakkunniga gjorde den bedömningen att 1 § 2 mom. kunde ha formulerats så att propositionens syfte framgår tydligare. Syftet i sig, dvs. slopat absolut krav på FN-mandat, ifrågasattes inte. Utrikesutskottet anser inte det vara nödvändigt att precisera ordalydelsen i 1 § 2 mom., däremot har utskottet i motiven till betänkandet försökt klarlägga hur lagrummet ska tolkas. Utskottet understryker att det primära målet i praktiken är att FN-mandat ska föreligga. De situationer där en militär krishanteringasoperation genomförs utan bemyndigande av FN:s säkerhetsråd är exceptionella, och även de måste följa FN-stadgans principer och målsättningar.

Regeringen räknar särskilt upp de aktörer i vars regi krishantering kan ske: FN, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), EU och andra internationella organisationer eller ländergrupper. Utskottet anser att uppräknningen är förtydligande och betonar att denna aktörsgrupp ("föranstaltare") inte ska sammanblandas med bestämmelserna om bemyndigande. I praktiken har Finland också deltagit i internationella organisationers såsom Natos och i ländergruppers operationer, vilket även påpekas i detta betänkande. Utskottet anser att dylikt deltagande faller sig naturligt och ser inget behov av att precisera lagen i detta avseende.

I den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet utesluts det kollektiva självförsvaret enligt artikel 51 i FN-stadgan från lagens tillämpningsområde. Kollektivt försvar är verksamhet av annan karaktär än krishantering. Det är meningen att fall enligt artikel 51 ska falla utanför lagens räckvidd även i den nya lagen om militär krishantering. På dessa situationer ska i stället tillämpas förfarandet enligt 93 § 1 mom. i grund-

lagen i fråga om beslut om krig och fred. Utifrån inkommen utredning anser utrikesutskottet att denna begränsning är motiverad. Anfall eller inträde som part i en militär konflikt kommer inte att vara möjligt med stöd av den föreslagna lagen. Utskottet påpekar att militära insatser som inletts med stöd av artikel 51 i praktiken ofta förändras och blir stabiliseringsoperationer med FN-mandat, och då kunde man överväga finländskt deltagande i krishantering med stöd av den föreslagna lagen.

Regeringen påpekar i propositionen att man måste bereda sig på att i framtiden använda militärpersonal och militärmateriel för bl.a. eftervård vid naturkatastrofer och andra katastrofer. Vidare noterar regeringen att dessa uppdrag i regel inte är militär krishantering, utan till sin natur snarast handräckning. I vissa fall kan stödet till ett annat land förverkligas så att en militär styrka bildas för uppdraget. I dylika situationer skulle man enligt regeringen kunna tillämpa den föreslagna lagen.

EU:s solidaritetsklausul verkställdes genom Europeiska rådets uttalande efter terroristattacker i Madrid i mars 2004. Biståndet enligt den klausulen gäller närmast sådan handräckning från försvarsmakten eller någon annan myndighet som inte omfattas av den militära krishanteringen. Utrikesutskottet påpekar att EU:s krishanteringsoperationer i EU-fördraget hör till avdelningen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, dvs. verksamhet som i princip riktar sig utanför EU. I det konstitutionella fördraget sägs det klart att EU:s krishantering ska riktas till områden utanför unionen. Därmed kan unionen inte vara föremål för EU:s krishanteringsoperationer.

Det är motiverat att uppdatera lagens rubrik och kalla den för "lag om militär krishantering". Enligt propositionen avser begreppet "militär krishantering" internationella krishanteringsuppgifter som utförs med militära resurser och i regel med en militärt uppställd organisation. Utskottet anser att det inte är vare sig realistiskt eller önskvärt med en exakt definition av krishantering. Det framgår av propositionens målsättning och motivering vad som främst eftersträvas

genom krishantering. I bestämmelsen om tillämpningsområdet nämns i enlighet med tidigare praxis utbildnings- och övningsverksamhet samt krishanteringspersonalens ställning.

## 8 Förhållande till det konstitutionella fördraget

Riksdagen har fått en redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) av statsrådet.

Enligt uppgift finns det ingen koppling mellan den föreslagna lagen och det konstitutionella fördragets öde, eftersom redan de gällande fördragen innehåller bestämmelser om EU:s krishantering och dess uppgifter (de s.k. Petersberg-uppdragen). Snabbinsatsförmågan började utvecklas genom konferensen om militära resurser i november 2004.

## 9 Den nationella beslutsprocessen

Enligt propositionen är avsikten inte att förändra det nationella beslutsförfarande som nu tillämpas; enligt det beslutar republikens president om Finlands deltagande i eller utträde ur fredsbevarande verksamhet på framställning av statsrådet, och statsrådet ska höra riksdagen innan det gör en framställning. Besluten kommer även i fortsättningen att fattas separat för varje operation. Denna enhetliga beslutsprocess ska enligt regeringen också tillämpas när det är fråga om krishantering som verkställs av EU.

Utrikesutskottet förutsatte i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om säkerhets- och försvarspolitik 2004 (UtUU 4/2004 rd) att våra nationella förberedelser och procedurer för stridstrupperna planeras med hänsyn till att riksdagen ska behålla sina nuvarande befogenheter för fredsbevarande operationer och krishanteringsoperationer. Detta innebär samtidigt att riksdagen på ett betydligt tidigare stadium måste kopplas till utformningen av Finlands hållning innan ministerrådet fattar sitt beslut om en EU-operation. Enligt inkommen utredning svarar den föreslagna lagen till denna del mot utskottets ståndpunkt och tryggar riksdagens inflytande.

*a) Grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 6/2006 rd)*

Vid riksmötet 2005 behandlade riksdagen en proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den (RP 110/2005 rd). Propositionen hade i stort sett samma innehåll som den föreliggande propositionen, men återkallades senare av regeringen. Grundlagsutskottet lämnade ett utlåtande (GrUU 54/2005 rd) om propositionen med konstitutionella anmärkningar om sättande i kraft av fördragsbestämmelser (jfr GrUU 54/2005 rd, s. 5—6) och rättslig behandling av disciplinbesvär (jfr GrUU 54/2005 rd, s. 7). Anmärkningarna har beaktats på behörigt sätt i det nya lagförslaget.

*Republikens presidents och statsrådets befogenheter*

Beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering fattas i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande, sägs det i 2 § 1 mom. i lagförslaget. Utifrån statsrådets förslag till avgörande beslutar republikens president också om att försätta en så kallad beredskapsenhet, dvs. en militäravdelning, i hög beredskap.

När det gäller Finlands eventuella deltagande i en krishanteringsoperation som genomförs av Europeiska unionen är det enligt grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt klart och tydligt fråga om ett beslut som fattas av Europeiska unionen och "Finlands åtgärder som hänför sig till dem". I detta fall är det enligt 93 § 2 mom. i grundlagen statsrådet som fattar besluten (GrUU 54/2005 rd, s. 4). Följaktligen strider 2 § 1 mom. i lagförslaget mot grundlagen när det gäller Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering som genomförs av Europeiska unionen. Detsamma gäller bestämmelserna om att sätta upp en beredskapsenhet för deltagande i en EU-krishanteringsoperation (GrUU 54/2005 rd, s. 4). För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning i dessa avseenden måste bestämmelserna ses över i enlighet med utskottets tidigare utlåtande. I den föreliggande propositionen föreslås emellertid en så kallad permanent undantagslag.

Enligt grundlagsutskottet är det befogat att försöka undvika att bygga upp två olika beslutsmekanismer för deltagande i krishantering som genomförs av flera internationella aktörer. Till exempel frågor kring samverkan mellan de internationella aktörerna talar för ett enda beslutssystem. Bestämmelser om en enda beslutsmekanism innebär ett begränsat undantag från grundlagsbestämmelsen om befogenhetsfördelningen mellan statsorganen. När det dessutom vägs in att ett beslut om ett deltagande i en krishanteringsoperation i vilket fall som helst — som utskottet redan tidigare har påpekat med hänvisning till förarbetena till 93 § i grundlagen — måste basera sig på en gemensam ståndpunkt av statsrådet och republikens president (GrUU 54/2005 rd, s. 4) ser utskottet inget hinder för att förslaget till lag om militär krishantering godkänns som ett permanent undantag från grundlagen i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande gäller den föreslagna regleringen inte statsrådets uppgift att svara för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen. Oavsett den föreslagna undantagslagen gäller denna befogenhet som statsrådet har med stöd av 93 § 2 mom. i grundlagen alla sektorer inom Europeiska unionen. Befogenheten täcker in alla frågor och ärendegrupper som Europeiska unionen fattar beslut om. Den föreslagna lagen lyfter inte ut någon ärendegrupp ur statsrådets befogenhet att förbereda frågor och ärendegrupper. Också framöver kommer militär krishantering, liksom också övriga frågor inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, att ingå i befogenheten. Det är statsrådet som också i dessa frågor lägger fast Finlands hållning och beslutar om de finländska företrädarnas agerande och deltagande när unionen fattar sina slutliga beslut, men också i de föregående förberedelserna. I detta sammanhang spelar också 96 och 97 § i grundlagen en roll, menar grundlagsutskottet. De gäller riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som behandlas i Europeiska unionen. Av betydelse är också statsrådets skyldighet att ha ett nära samarbete

med republikens presidenten när Finlands hållning i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor av typen militär krishantering läggs fast (RP 1/1998 rd s. 146—148, GrUB 10/1998 rd, s. 26, GrUB 10/1994 rd, s. 4 och GrUU 54/2005 rd, s. 3—4).

*b) Allmänna förfaranden*

Utrikesutskottet anser det vara befogat att regeringen, innan den presenterar ett förslag till avgörande för republikens president, hör hela riksdagen genom en redogörelse när den nationella politiska prövningsrätten accentueras, dvs. när vi fattar beslut om deltagande i militärt särskilt krävande operationer eller när vi deltar i en operation som inte bygger på ett bemyndigande från säkerhetsrådet. I övriga fall ska riksdagens utrikesutskott höras. Utskottet ser inget behov av en närmare definition av "särskilt krävande" uppgifter, eftersom riksdagen har politisk prövningsrätt i varje enskilt fall när redogörelseförfarande tillämpas.

Utrikesutskottet omfattar regeringens ståndpunkt att valet mellan att höra hela riksdagen genom en redogörelse eller att höra utrikesutskottet inte bör motiveras enbart utifrån eventuella befogenheter att använda maktmedel som styrkorna fått. Dessa befogenheter är bara en faktor i en operation, och de klargör inte i sig tillräckligt vilken karaktär en operation har, hur pass krävande den är militärt sett eller huruvida den genomförs i en särskilt riskfylld miljö.

Utrikesutskottet betonar att regeringen i fråga om alla krishanteringsoperationer, när den så finner för gott, kan höra hela riksdagen om operationen. Det är helt klart, menar utskottet, att regeringen kommer att utnyttja denna möjlighet när det finns vägande skäl som talar för det. Även utrikesutskottet kan vid behov föreslå att hela riksdagen ska delta i behandlingen.

Enligt vad regeringen föreslår ska utrikesutskottet få en utredning om ärenden som gäller en till antalet mycket begränsad grupp deltagande, högst tio personer, oavsett vilket mandat det gäller eller hur krävande operationen är. Utskottet har inhämtat utredning om frågan, och enligt den kan ett sådant begränsat deltagande komma i frå-

ga bara exempelvis i samband med småskaliga stabs- eller observationsuppdrag.

Dessutom föreslår regeringen en bestämmelse som beskriver rådande praxis. Enligt den kan försvarsministeriet, efter det att ärendet förberedelsevis har behandlats av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott, utifrån behandlingen börja vidta berednings- och beredskapsåtgärder som hänför sig till deltagandet. I enlighet med gällande regler föreslår regeringen att försvarsministeriet ska kunna besluta om mindre ändringar i fråga om deltagandet.

*c) Förfarandet när det gäller EU:s snabbinsatsstyrka*

Även om ett av de viktigaste syftena med propositionen är att beakta hur EU:s snabbinsatsstyrka kommer att påverka den nationella beslutsprocessen, kan man anta att de avsedda operationerna kvantitativt sett inte kommer att utgöra ett flertal. Det är sannolikt att en stor del av EU-operationerna kommer att vara stabiliseringsoperationer med FN-mandat.

I fråga om EU:s snabbinsatsstyrka är det meningen att republikens president ska fatta beslut utifrån förslag till avgörande från statsrådet både när det gäller att försätta en enhet i hög beredskap och när det gäller att skicka ut enheten till ett krishanteringsuppdrag. Republikens president och statsrådet avses behålla sina uppgifter. Republikens president beslutar om deltagande i och utträde ur krishantering i varje enskilt fall utifrån statsrådets förslag till avgörande. Dessutom föreslår regeringen att presidenten ska fatta beslut på samma sätt när det gäller att försätta en militär avdelning i hög beredskap (beredskapsenhet).

Enligt propositionen är avsikten för att beredskapsenheten ska kunna komma iväg snabbt att statsrådet hör riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i det skedet när en finländsk militär avdelning försätts i hög beredskap, dvs. innan förslaget till avgörande föredras för republikens president. När det faktiska beslutet om att sända ut avdelningen fattas ska statsrådet enligt förslaget höra riksdagens utrikesutskott. Utri-

kesutskottet anser att denna generella bestämmelse är tillräcklig och motiverad. Vidare betonar utskottet att regeringen på grundval av propositionen alltid också kan lämna en redogörelse eller en kompletterande redogörelse i ärendet, om situationen så kräver.

Enligt uppgift kommer statsrådets procedurer inte att utgöra något hinder för snabb behandling av en redogörelse. Riksdagen har i praktiken bevisat (ISAF-operationen i Afghanistan, ursprungligen genomförd av en ländergrupp, UtUB 19/2001 rd) att det i alla lägen går att agera mycket snabbt inom ramen för grundlagen, också utanför riksdagens sessioner.

I fråga om operationer som utnyttjar EU:s snabbinsatsförmåga förutsätter utrikesutskottet att riksdagen garanteras ett faktiskt inflytande över utformningen av våra nationella ståndpunkter inom EU:s beslutprocess när det gäller själva operationerna. Detta kräver för det första att utrikesutskottet regelbundet får information, särskilt under beredskapsperioden. För det andra måste riksdagen kunna forma sin ståndpunkt innan rådet antar det s.k. krishanteringskonceptet och en gemensam åtgärd. Utrikesutskottet noterar att den föreslagna lagen inte påverkar riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden och rätten att få information i internationella frågor enligt grundlagens 96 och 97 §.

## 10 Användning av maktmedel

Propositionen innehåller bestämmelser om rätten för militärpersoner som tjänstgör i militär krishantering att använda maktmedel. Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets åsikt (FsUU 8/2005 rd) om att man behöver reglera insatsreglerna inom krishanteringen i enlighet med regeringens proposition. Det är med avseende på krishanteringspersonalens rättssäkerhet nödvändigt att grunden för användning av maktmedel i tillräcklig utsträckning regleras i den nationella lagstiftningen och då uttryckligen i speciallagstiftning, i detta fall krishanteringslagen. För närvarande grundar sig användningen av maktmedel på strafflagens bestämmelser om nödvärn

och nödtillstånd; detta kan inte anses vara ett tillfredsställande sakernas tillstånd.

Enligt vad utrikesutskottet har erfaren har insatsreglerna för militär krishantering i FN, EU och också i Nato utvecklats i den riktningen att möjligheten att använda tvingande militärt våld för att nå målen med en operation fått större utrymme. Starka insatsbefogenheter är en konsekvens av det internationella samfundets ambition att mer resolut ingripa i krissituationer, särskilt för att skydda civilbefolkningen. I dagsläget är starka befogenheter för användning av maktmedel huvudregeln i militär krishantering.

För enskilda operationer antas insatsregler anpassade till förhållandena och uppdragen. FN, EU och Nato har utarbetat modellregler. Våldsanvändning regleras av normerna inom folkrätten, särskilt av proportionalitets- och nödvändighetsprincipen, men också av principen om minsta möjliga våld. Våldsanvändning är befovat bara om våld är den enda möjligheten i relation till det eftersträfvade målet och maktmedel inte används mer än nödvändigt. I detta sammanhang vill utrikesutskottet understryka vikten av att reglerna för humanitär rätt och mänskliga rättigheter efterlevs. Insatsreglerna inkräktar inte på krishanteringspersonalens rätt att försvara sig själv.

Utvecklingen inom krishanteringen, inte minst snabbinsatserna, innebär att operationerna ställs inför allt fler problematiska och oförutsedda situationer. Omgivningen kan snabbt växla mellan fred och kris, som i Kosovo i mars 2004. Samtidigt får krishanteringsstyrkorna en mer samordnad och flernationell sammansättning. Ett exempel på detta är EU:s kommande stridsgrupper där trupper med olika nationalitet bildar en tättsammansluten funktionell sammansättning. Utskottet påpekar att nationella skillnader i insatsreglerna under dessa förhållanden vore till nackdel för krishanteringstruppernas verksamhet och trovärdighet. Dessutom kan insatsregler som skiljer sig från varandra också försvaga en krishanteringstrupps säkerhet, om dess olika delar inte klarar av att samordna sig. Med hänvisning till utlåtandet från försvarsutskottet och expertutlåtandena framhåller utrikes-

utskottet att inga nationella reservationer bör få ingå i insatsreglerna för enskilda operationer.

Kapaciteten att i relation till förhållandena använda tillräckligt mycket våld har en avskräckande effekt som hjälper krishanteringstrupperna att fullfölja sitt uppdrag och samtidigt förbättrar truppernas egen säkerhet, framhåller utrikesutskottet. Att internationella krishanteringsgrupper har kapacitet att ta till våld medverkar till att lugna ner situationen. Erfarenheten visar att allvarliga problem har uppstått när krishanteringsgruppernas befogenheter och kapacitet har varit alltför begränsade i relation till omständigheterna. Ett extremt exempel på detta är folkmordet i Srebrenica 1995.

### 11 Krishanteringspersonalen

Den generella utvecklingen inom krishantering och inte minst snabbinsatsförmågan ställer nya krav på utbildning och rekrytering av krishanteringspersonal och på beredskaps- och anställningsvillkoren. Beredskapskraven på EU:s stridsgrupper kan inte tillgodoses med de nuvarande procedurerna. De föreslagna förfarandena är motiverade med avseende på modern krishantering.

Målet är att utforma engagemangs- och utbildningsreglerna för krishanteringspersonal enligt en modell som tillåter att Finland effektivt kan bilda trupper som ingår i EU:s beredskapsenhet. I propositionen föreslår regeringen att den militära krishantering ska ordnas så att kapaciteten för EU:s snabba insatser kan ställas upp och trupperna engageras att snabbt rycka in och delta i mer krävande operationer än nu. Avsikten är att skapa ett förfarande där skälig ersättning för beredskap betalas till personal försatt i hög beredskap.

Personalen inom försvarsmakten är tjänstledig under den tid de är anställda inom krishantering. Också annan krishanteringspersonal har rätt att återgå till sitt anställnings- eller tjänsteförhållande efter en krishanteringsoperation. Det kommer dock att behövas mycket lite extra personal och den samlade anställningstiden kommer

mer i snitt att motsvara anställningstiden för nuvarande krishanteringspersonal.

Också framöver ska ett deltagande i krishanteringsuppdrag bygga på frivillighet, vilket är en viktig synpunkt enligt försvarsutskottet (FsUU 1/2006 rd). Utrikesutskottet håller med försvarsutskottet.

I lagförslaget ingår också bestämmelser om ett register över krishanteringspersonal. Lagen lägger fast regler för datainnehåll, informationskällor, utlämnande av uppgifter, förvaringstid och annan behandling av uppgifter.

Beträffande anställningsvillkoren för krishanteringspersonal hänvisar utrikesutskottet till utlåtandena från försvarsutskottet (FsUU 8/2005 rd och FsUU 1/2006 rd) och till utlåtande GrUU 54/2005 rd från grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet kräver att anställningsvillkoren läggs fast tillräckligt exakt i själva lagen om militär krishantering. Grundlagsutskottet har påpekat (GrUU 6/2006 rd) att bestämmelserna om anställningsvillkoren är formulerade på behörigt sätt i proposition RP 5/2006 rd, med undantag för 12 och 14 § i lagen om militär krishantering. I sitt utlåtande påpekar grundlagsutskottet att bestämmelser om vilka konsekvenser fråvaro får på lönen inte kan utfärdas genom förordning av försvarsministeriet med stöd av den föreslagna fullmakten, utan reglerna måste skrivas in i lag. Följaktligen föreslår utrikesutskottet att 12 § (förmåner som utbetalas på grundval av anställningsförhållandet) ändras så att kriterierna för att inte betala ut lön, dagtraktamente eller någon annan förmån skrivs in i lagen. Vidare säger grundlagsutskottet att 14 § måste kompletteras med att de avsedda förmånerna bestäms utifrån 2 kap. 11 § och 4 kap. i arbetsavtalslagen, om ingenting annat avtalas i arbets- eller tjänstekollektivavtal. Följaktligen föreslår utrikesutskottet att 14 § (lön för sjukledighet samt moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet) kompletteras i enlighet med detta.

Utskottet påpekar att det är försvarsministeriet som lägger fast de exakta anställningsvillkoren för krishanteringspersonal, men att personalorganisationerna har en inbyggd, genuin möjlighet att utöva inflytande när villkoren utarbetas

och genomförs. Försvarsministeriet och personalorganisationerna inom försvarsmakten undertecknade den 28 september 2005 ett protokoll där de avtalar om grunderna för förhandlings- och inflytandemekanismerna. Utrikesutskottet håller med försvarsutskottet om att det samförstånd som försvarsministeriet och försvarsmaktens personalorganisationer nått om förhandlings- och inflytandemekanismerna och det nya samrådsförfarandet garanterar personalorganisationerna en genuin möjlighet att utöva inflytande på anställningsvillkoren.

## 12 Utbildning och truppverksamhet

Enligt vad utskottet har erfarit kommer framför allt ett finländskt deltagande i EU:s snabbinsatsstyrkor att påverka utbildningens mångsidighet och antalet utbildade. Tanken är att personalen ska få adekvata kvalifikationer för uppdrag som är betydligt mer krävande och komplicerade än i dagsläget. I februari 2006 startade rekryteringen av personal till Finlands deltagande i EU:s multinationella stridsgrupp som sätts upp den 1 januari 2007. Personalen kommer till största delen att bestå av personal från försvarsmakten och särskilt anställd krishanteringspersonal för beredningsuppgifter. Dessutom kommer en del personer med särskilda kvalifikationer att utbildas inom ramen för det befintliga utbildningssystemet.

Utrikesutskottet understryker särskilt att utbildningen spelar en viktig roll för målen inom krishantering. Trupperna kommer eventuellt att sättas in i krävande förhållanden, vilket förutsätter en diversifierad militär utbildning i kombination med djupare kunskap om andra kulturer och arbetssätt. Samtidigt är det angeläget att utbildningen systematiskt tar hänsyn till humanitär rätt, mänskliga rättigheter och jämställdhetsaspekter.

Vidare är det enligt utrikesutskottet viktigt att personalen får mer utbildning och större kunskap om människohandel och dess betydelse inom krishantering. Utbildningen av den fredsbevarande personalen spelar en viktig roll i ansträngningarna för att förebygga männis-

ko-handel, framhåller utskottet, som ställer sig bakom regeringens ambitioner att motverka de negativa konsekvenserna av militär krishantering, till exempel prostitution, människohandel med kvinnor och flickor, sexuellt utnyttjande och hälsoproblem.

Krislösningarna och stabiliseringen av kris-  
härddar eftersträvar explicit en normalisering av samhällena i krisområden, och detta är extra viktigt för att ge civilbefolkningen bättre villkor. Den militära och den civila krishanteringens måste samarbeta för att operationerna ska lyckas.

Utrikesutskottet har i flera sammanhang lyft fram kvinnors och barns situation i krislägen och understrukit vikten av att de mänskliga rättigheterna tillgodoses där operationerna sätts in. Utskottet hänvisar till säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnors roll i konflikter och påpekar att ambitionen bör vara att öka kvinnors inflytande på fredsprocesser, inbegripet fler kvinnor i fredsbevarande operationer.

## 13 Övriga lagförslag, särskilt värnpliktslagen

I propositionen ingår också förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, värnpliktslagen, strafflagen, militära rättegångslagen, lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman och lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Ändringarna består främst av ändrade hänvisningar från lagen om fredsbevarande verksamhet till lagen om militär krishantering.

Den föreslagna ändringen i värnpliktslagen innehåller materiella bestämmelser. Ändringarna gäller huvudsakligen krishanteringsutbildning utomlands för beväringar som frivilligt anmält sig till krishanteringsuppdrag. Propositionen uppmärksammar också en del andra begränsade behov när värnpliktiga förordnas till tjänstgöring utomlands, bland annat handräckning, fartygstjänstgöring, frivillig kortvarig internationell militär övning och andra besök. Utrikesutskottet hänvisar till utlåtandet från försvarsutskottet (FsUU 8/2005 rd) där det sägs att de föreslagna ändringarna är adekvata. Utrikesutskot-

tet påpekar att det ska vara fråga om kortvarig tjänstgöring utomlands.

#### 14 Ekonomiska konsekvenser

Enligt vad utskottet erfar har propositionen inga större ekonomiska konsekvenser. I hur stor utsträckning Finland deltar i militära krishanteringsoperationer beror inte direkt på den föreslagna lagen utan är beroende av särskilda beslut. De faktiska budgetkonsekvenserna kommer därför fram först när besluten fattas från fall till fall om att sända ut finländska trupper för militära krishanteringssupdrag.

Verksamheterna i enlighet med den föreslagna lagen genomförs inom ramen för utrikesministeriets och försvarsministeriets anslag i statsbudgeten.

#### Behandlingsordning

Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet måste lagförslag 1 behandlas i den ordning som 73 § i

grundlagen föreskriver om inte grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till 2 § 1 mom. i lagförslaget beaktas på behörigt sätt. Utrikesutskottet har beaktat grundlagsutskottets anmärkningar till 12 och 14 § i lagförslag 1 på behörigt sätt.

Lagförslagen 2—7 kan enligt grundlagsutskottet behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

*att lagförslag 2—7 godkänns utan ändringar,*

*att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*att lagförslag 1 med ändringar godkänns i enlighet med 73 § 2 mom. i grundlagen.*

#### Utskottets ändringsförslag

## Lag

### om militär krishantering

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, föreskrivs:

1—11 §  
(Som i RP)

12 §

*Förmåner som utbetalas på grundval av anställningsförhållandet*

Den som hör till krishanteringspersonalen har rätt till förmåner enligt 13—17 och 19 § under den tid anställningsförhållandet enligt 9 och 10 § varar. Den som hör till personalen har emeller-

*tid inte rätt till lön, dagtraktamente eller andra förmåner enligt denna lag för den tid han eller hon utan giltigt skäl varit frånvarande från tjänstgöringen eller varit anhållen eller häktad såsom misstänkt för ett brott för vilket han eller hon sedan döms till straff, och inte heller för den tid han eller hon varit arbetsoförmögen på grund av sjukdom, om han eller hon uppsåtligen eller av grov vårdslöshet väsentligen bidragit till sjukdomen, lytet eller kroppsskadan eller till att tillfrisknandet förhindrats.*

(2 mom. som i RP)

13 §  
(Som i RP)

14 §

*Lön för sjukledighet samt moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet*

Den som hör till krishanteringspersonalen har rätt till lön för sjukledighet samt till moder-

---

skaps-, faderskaps- och föräldraledighet *i enlighet med 2 kap. 11 § och 4 kap. 1—9 § i arbetsavtalslagen (55/2001), om inte annan överenskommelse om hur förmånerna bestäms finns i ett allmänt kollektivavtal som gäller statstjänstemän.*

15—38 §  
(Som i RP)

Helsingfors den 10 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd  
vordf. Aulis Ranta-Muotio /cent  
medl. Ulla Anttila /gröna  
Eva Biaudet /sv  
Antero Kekkonen /sd  
Kimmo Kiljunen /sd  
Katri Komi /cent  
Johannes Koskinen /sd  
Eero Lankia /cent

Suvi Lindén /saml  
Petri Neittaanmäki /cent  
Kalevi Olin /sd  
Aila Paloniemi /cent  
Maija Perho /saml  
Suvi-Anne Siimes /vänt  
Jari Vilén /saml  
Ben Zyskowitz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi  
utskottsråd Jukka Salovaara.

## RESERVATION

**Motivering**

Den nya propositionen med förslag till lag om militär krishantering ersätter den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet. I 1 § i det första lagförslaget sammanfattas den största omställningen som ingår i lagpaketet. I den gällande lagstiftningen är det ett absolut krav för ett finländskt deltagande i en krishanteringsoperation att operationen har ett mandat från FN:s säkerhetsråd och OSSE. I den nya lagen ersätts det absoluta kravet med en tudelad mandatformulering. Enligt regeringens förslag ska Finland huvudsakligen delta i operationer med mandat från FN:s säkerhetsråd, men å andra sidan tillåts i undantagsfall ett finländskt deltagande utan detta explicita mandat. Vi kan godta den underliggande utgångspunkten i propositionen: att det finns situationer då folkrätten inte kräver ett mandat från FN:s säkerhetsråd. Och i vissa situationer kan principen om ett skyddsansvar berättiga en militär operation utan acceptans från FN:s säkerhetsråd. Ändå lämnar propositionen rum för alltför breda tolkningar eftersom lagtexten explicit nämner ett avsteg från FN:s stadga.

Vi anser att en formulering som understryker en tolkning i linje med FN:s målsättning och principer å ena sidan tillåter ett avsteg från det stränga kravet på ett FN-mandat, samtidigt som FN:s viktiga roll å andra sidan ändå understryks. För Finlandsbildens utåt är en sådan formulering bättre än den som ingår i propositionen eftersom inte heller något annat EU-land i sin lagstiftning explicit nämner möjligheten att göra avsteg från kravet på ett FN-mandat. Vi anser att Finland inte med sina strategibeslut behöver ge intryck av att vi vill underminera FN:s framträdande roll för världsfreden och de mänskliga rättigheterna.

I sin säkerhetsstrategi lyfter EU fram sin roll för att värna om internationella normer och avtal och nämner insatser för att stärka FN som sitt primära mål. Också Finlands lag om militär krishantering måste följa samma principer. Därför finns det enligt vår uppfattning ingen anledning

att inkräkta på FN:s prestige med nationell lagstiftning som inte stämmer överens med strategierna i de övriga EU-länderna.

**Förslag**

På grundval av det ovanstående föreslår vi

*att lagförslagen 2—7 godkänns i enlighet med utskottets betänkande,*

*att lagförslag 1 godkänns med följande ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

*att motiven till lagförslag 1 godkänns med ändringar (**Reservationens motivförslag**).*

**Reservationens ändringsförslag**

## 1 §

*Lagens tillämpningsområde*

(1 mom. som i UtUB)

Finland kan delta i *internationell* militär krishantering i *enlighet med målsättningen och principerna i Förenta Nationernas (FN) stadga, om krishanteringen* syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stöda humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av *reglerna i den internationella rätten (militär krishantering)*.

(3 och 4 mom. som i UtUB)

**Reservationens motivförslag**

1. Vi föreslår att stycke 42 i detaljmotiven till lagförslag 1 i fråga om 1 § godkänns enligt följande:

"Många sakkunniga gjorde den bedömningen att 1 § 2 mom. kunde ha formulerats så att pro-

positionens syfte framgår tydligare. Syftet i sig, dvs. slopat absolut krav på FN-mandat, ifrågasattes inte. En bättre formulering i 1 § 2 mom. vore att slå fast att Finland kan delta i krishantering i enlighet med målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga utan att möjligheten att delta explicit nämner närvaron eller frånvaron av ett mandat från FN:s säkerhetsråd. Krishantering avser att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller att stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av reglerna i den internationella rätten."

2. Vi föreslår att detaljmotiven till lagförslag 1 i fråga om 1 § får ett nytt stycke 42 a enligt följande:

"Den nya procedur som utskottet föreslår skiljer sig från reglerna i den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet. I ett läge då inget annat EU-land i sin motsvarande lagstiftning särskilt understryker frånvaron av ett FN-mandat vore vår finländska strategi unik. Syftet med den nya formuleringen är att säkerställa att Finland kan handla i ett läge då FN:s beslutsprocesser är satta ur funktion i säkerhetsrådet och det internationella samfundet ändå gör klokt i att starta en militär krishanteringsoperation för att tillgodose principen om skyddsansvar. Samtidigt är det viktigt att lagen om krishantering över hela linjen stöder Finlands åtagande att utveckla FN."

Helsingfors den 10 mars 2006

Ulla Anttila /gröna  
Suvi-Anne Siimes /vänst