

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om militär krishantering, lagen om försvarsmakten och lag om ändring av rubriken för lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i samarbetsprotokollet mellan Förenta nationerna och Finland om upplåtande av resurser till Förenta nationernas operation i Libanon (UNIFIL)

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om militär krishantering, lagen om försvarsmakten och lag om ändring av rubriken för lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i samarbetsprotokollet mellan Förenta nationerna och Finland om upplåtande av resurser till Förenta nationernas operation i Libanon (UNIFIL) (RP 297/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 13/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta och biträdande avdelningschef Timo Kantola, utrikesministeriet
- enhetschef Helena Partanen, äldre avdelningsstabsofficer Hannu Teittinen, äldre regeringssekreterare Anna Korhola och föredragande Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- överdirektör Laura Yli-Vakkuri och specialsakkunnig Johanna Puiro, inrikesministeriet.

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av
— Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar av lagen om militär krishantering, lagen om försvarsmakten och lagen om sättande i kraft av de bestämmelser

som hör till området för lagstiftningen i samarbetsprotokollet mellan Förenta nationerna och

Finland om upplåtande av resurser till Förenta nationernas operation i Libanon (Unifil).

Tillämpningsområdet för lagen om militär krishantering föreslås bli ändrat så att lagen i fortsättningen kan tillämpas utöver på militär krishantering också på utsändandet av militärpersoner på militära uppdrag i annan internationell krishantering. Vidare föreslås det att beslutsförfarandet gällande finskt deltagande i militär krishantering lättas upp så att försvarsministeriet ska besluta om sändandet av enskilda militärpersoner på militär krishantering och på militära uppdrag i annan internationell krishan-

tering. De föreslagna ändringarna medför ett behov att också precisera andra bestämmelser i lagen om militär krishantering samt lagen om försvarsmakten. Dessutom föreslås det att lagen om militär krishantering kompletteras med en bestämmelse som möjliggör en smidig nationell behandling av de samarbetsprotokoll som gäller deltagande i Förenta nationernas militära krishanteringsoperationer och sättande i kraft av dem genom förordning av statsrådet.

Lagarna är avsedda att träda i kraft så snart som möjligt efter att de har blivit antagna och stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

I takt med det ökade ömsesidiga beroendet ger geografiskt avlägsna konflikter allt större konsekvenser för säkerheten i Finland. Ett övergripande deltagande i internationell krishantering blir allt viktigare för Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet understryker att Finlands primära approach fortsättningsvis måste vara att konflikter ska förebyggas. Eftersom konflikternas natur förändras förutsätter den övergripande säkerheten ett nära och omfattande samarbete inom allt från utvecklingsinsatser till militär krishantering. Internationellt samarbete och nätverkande är av stor betydelse för det finländska försvaret och utvecklingen av det. Samverkan i krishanteringsinsatser är ett viktigt element i detta samarbete. En effektiv aktionsberedskap förutsätter ständig utvärdering och utveckling av såväl krishanteringslagstiftningen som samsarbetsstrukturerna.

Utskottet konstaterar att den aktuella propositionen är ett led i en större revidering av krishanteringslagstiftningen. Propositionsutkastet bereddes av en arbetsgrupp som gjorde en övergripande bedömning av de behov att ändra lagstiftningen som sammanhänger med krishantering och annat internationellt samarbete utgående

från vad som sägs i statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik (SRR 6/2012 rd). Arbetsgruppen avlät sitt betänkande i november 2014¹. Syftet med propositionen är att åtgärda de brister som upptäckts i verkställandet av lagen om militär krishantering och utveckla beslutsprocesserna för deltagande i krishantering.

Arbetsgruppens centrala mål var dock att göra en bred utvärdering av huruvida den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig och vilka behov av ändring det finns för att Finland fullt ut ska kunna delta i internationell krishantering på ett sätt som stämmer överens med de utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjerna och Finlands internationella åtaganden, inklusive klausulerna i Lisabonfördraget. Tillämpningsområdet för solidaritetsklausulen har begränsats till tre icke-statliga hot (terrordåd, naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor). Solidaritetsklausulen ger EU en rättslig grund att agera och förpliktar samtidigt medlemsstaterna att bistå varandra. Klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd gäller bistånd vid väpnat angrepp. Biståndsskyldigheten gäller endast medlemsstater.

¹ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=315384&nodeId=23&contentlan=1&culture=fi-FI>

Enligt de riktlinjer som republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott drog upp i januari 2015 ska utrikesministeriet tillsätta en sektorsövergripande arbetsgrupp med uppgift att utifrån den tidigare nämnda arbetsgruppens betänkande bereda en separat lag i frågan.

Utskottet understryker att beredningen av en separat lag om krishantering och om Finlands deltagande i verkställighet av solidaritetsklausulen och skyldigheten till inbördes bistånd utgör ett politiskt betydelsefullt lagstiftningsprojekt. Utskottet förutsätter att det får regelbunden och ingående information om den fortsatta beredningen, så att riksdagens ställningstaganden kan beaktas redan under beredningen.

Propositionens syfte

Regeringen föreslår i propositionen att lagen om militär krishantering (211/2006) ska ändras så att lagen i fortsättningen kan tillämpas också på utsändandet av militärpersoner på militära uppdrag i annan internationell krishantering. Det föreslås att beslutsförfarandet lättas upp så att försvarsministeriet ska besluta om enskilda militärpersoners deltagande i militär krishantering och militära uppdrag i annan internationell krishantering. Till följd av de föreslagna ändringarna måste också andra bestämmelser i lagen om militär krishantering samt lagen om försvarsmakten preciseras.

Regeringen föreslår att lagen om militär krishantering kompletteras med en bestämmelse som möjliggör en smidig nationell behandling av de samarbetsprotokoll som gäller deltagande i FN:s militära krishanteringsoperationer och sätande i kraft av dem genom förordning av statsrådet.

Detaljmotivering

Lag om ändring av lagen om militär krishantering

Lagens tillämpningsområde (1 §)

Lagen om militär krishantering (211/2006) gäller Finlands deltagande i internationell militär krishantering. Enligt förarbetena till lagen (RP 5/2006 rd) avses med militär krishantering internationella krishanteringsuppgifter som utförs med militära resurser och i regel med en militärt uppställd organisation. I vissa enskilda situationer kan stödet till ett lands myndigheter eller en internationell organisation, som organiserar verksamheten, genomföras så att det för uppdraget bildas en militär styrka som genomför ett krishanteringsliknande uppdrag i form av en operation, varvid verksamheten organiseras militärt. Lagen om militär krishantering kan tillämpas också i dessa fall.

Det har dock i praktiken visat sig problematiskt att lagen inte möjliggör att en militärperson sänds på ett militärt uppdrag i annan internationell krishantering. Avsikten är nu att utvidga lagens tillämpningsområde (1 §) till annat än militär krishantering. I propositionen har det inte definierats vad som menas med "annan internationell krishantering". Det är enligt utskottet ändamålsenligt, eftersom konflikternas natur ständigt förändras och medlen att ingripa i dem tar sig ständigt nya former. Möjliga insatsområden kunde vara att utnyttja försvarsmaktens specialkompetens, t.ex. dess förmågor inom kemiska, biologiska och nukleära hot (CBRN), inom annan internationell krishantering än militär krishantering, eller att sända ut en sambandsofficer eller militärrådgivare på ett uppdrag i en civil krishanteringsinsats eller en FN-ledd politisk operation.

Utrikesutskottet har understrukit att det behövs ett övergripande förhållningssätt och en kombination av olika instrument och expertis för att effektivisera Finlands bidrag. För att få till stånd hållbara lösningar är det angeläget att stärka krisländernas egna säkerhetsstrukturer. Behovet av olika typer av krishanteringskapaciteter

ökar också när man strävar efter en effektiv hantering av konflikterna och efter att förebygga dem på ett övergripande plan. Utskottet anser att ändringsförslaget är befogat.

Utskottet understryker att det inte föreslås några ändringar i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004).

Lagen om försvarsmakten. Till följd av den ovan nämnda ändringen är det skäl att utöka försvarsmaktens uppgifter (2 § i lagförslag 2), så att de omfattar deltagande i militära uppdrag också i annan krishantering än internationell militär krishantering. Enligt utredning till utskottet är syftet med ändringen av tillämpningsområdet för lagen om militär krishantering att fylla det lagstiftningsmässiga gap som uppstått mellan den lagen och lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.

Beslutsförfarandet i anslutning till krishantering (2 § och 3 § 1 mom.)

Den gällande lagen om militär krishantering har varit relativt otymplig när det gäller beslut om enskilda militärpersoners deltagande i krishantering. Målet med propositionen är att göra beslutsförfarandet smidigare till den del som det är frågan om enskilda militärpersoners deltagande antingen i militär krishantering eller i ett militärt uppdrag i annan internationell krishantering. Försvarsministeriet ska efter att ha hört utrikesministeriet kunna besluta om att sända ut militärpersoner i sådana fall där det inte är fråga om en operativ helhet som utgörs av flera personer som är underställda samma ledning.

Enligt propositionsmotiven ska enskilda militärpersoner kunna sändas ut på till exempel stabs-, rådgivar-, utbildar- eller sakkunniguppdrag eller på uppdrag i krishantering som till sin art eller varaktighet är begränsade. Utskottet menar att det främsta målet med ändringen måste vara ett smidigare beslutsförfarande. I enskilda fall måste Finland ha beredskap att snabbt skicka ut behövlig militär expertis till en insats. Utskottet understryker att den förenklade beslutsprocessen inte får leda till att lagens ordinarie beslutsförfarande förbigås eller till att för-

svarsministeriet under en kort period vid ett flertal tillfällen beslutar skicka enskilda militärpersoner. I sådana fall vore det inte längre fråga om "mindre ändringar i fråga om deltagandet", som det sägs i föreslagna 2 § 4 mom. i lagen. Den föreslagna ordalydelsen bör preciseras också på lagnivå så att det gäller enskilda militärpersoners deltagande i en begränsad uppgift. Utskottet föreslår därför en justering av 2 § 4 mom. i lagförslag 1.

Enligt inkommen utredning kan de nämnda operativa helheterna som deltar i krishantering vara till exempel en patrull (3—5 soldater) eller en grupp (4—10 soldater). Utskottet påpekar att när man beslutar sända ut en helhet som är underställd samma ledning i ett uppdrag i annan internationell krishantering, ska det normala beslutsförfarandet tillämpas, dvs. förfarandet enligt 2 § 1 mom. och 3 § 1 mom., varvid också riksdagen ska höras. Det är på den här punkten skäl att förtydliga lagförslaget också på lagnivå genom att 2 § 1 mom. om beslutsförfarandet hänvisa till det ändrade tillämpningsområdet för lagen, om vilket det föreskrivs i lagens 1 §.

Användning av maktmedel (27 §)

Bestämmelser om militärpersoners användning av maktmedel finns i 27 § i lagen om militär krishantering. Användningen av maktmedel begränsas av de befogenheter att bruka maktmedel som fastställts för insatsen och av folkrättens principer om nödvändighet, proportionalitet och minimering av användningen av maktmedel.

I lagen föreskrivs inget om tillåtna maktmedelsredskap eller om bärande av maktmedelsredskap i annan krishantering än militär krishantering. Utskottet ser det som klagörande att på det föreslagna sättet i lag föreskriva om vilka maktmedel och maktmedelsredskap som är tillåtna för en militärperson som deltar i annan krishantering än militär krishantering. En militärperson som tjänstgör i krishantering har sådana uppgifter som fastställts i insatsens mandat. Mandatet fastställer i kombination med planerings- och styrdokumentet om uppgiften förutsätter användning av maktmedel. Utskottet un-

derstryker att de tjänstgörande måste få regelbunden utbildning och utrustas på det sätt uppgiften kräver.

Förtydliganden gällande maktmedel ligger i linje med den ändring av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering som riksdagen godkände i december 2014 (FvUB 39/2014 rd). Ändringen skapade klarhet i den rättsliga ställningen för civilpersonal som deltar i krishanteringsoperationer genom att det i lagstiftningen infördes bestämmelser om bärande av maktmedelsredskap, användning av maktmedel och nödvärnssituationer.

De nya bestämmelsernas inverkan på anställningsvillkoren

Med avseende på anställningsvillkoren utgår lagförslaget från att en militärperson som deltar i civil krishantering är anställd i krishanterings-tjänsteförhållande och villkoren bestäms på samma sätt som i fråga om militär krishantering. En militärpersons anställningsvillkor bestäms alltså utifrån försvarsministeriets förordning, där det föreskrivs om behörighets- och anställningsvillkoren för den militära krishanteringspersonalen. Försvarsutskottet har i sitt utlåtande (FsUU 13/2014 rd) ingående behandlat krishanteringspersonalens ställning och utrikesutskottet har inga invändningar mot dess ställningstaganden.

Försvarsutskottet påpekar att den förordning som ges med stöd av lagförslaget förutsätter att förhandlingar om anställningsvillkoren ska föras med de organisationer som företräder personalen i förhandlings- och deltagandesystemet. Utrikesutskottet hänvisar till försvarsutskottets utlåtande och förutsätter att försvarsförvaltningen i samråd med personalorganisationerna går vidare med utvecklingen av förhandlingssystemet, så att anställningsfrågorna (lön, dagpenning, försäkringsskydd etc.) kan skötas så att de i praktiken inte försvårar besluten om deltagande eller rekryteringen av behövlig personal.

En modell för myndighetssamarbetet vid deltagande i krishantering

Utrikesutskottet har regelmässigt understrukit vikten av myndighetssamarbete när det gäller att effektivisera krishanteringen och dess planmässighet. Vikten av samarbete accentueras då konflikternas natur förändras och då Finlands instrumentuppsättning i fråga om deltagande utökas genom den nu aktuella lagändringen.

I propositionen sägs att när deltagande i militära sakkunniguppdrag i civila krishanteringsoperationer övervägs, beaktas de olika förvaltningsområdenas sakkunskap gällande bl.a. den sakkunnigprofil som uppdraget förutsätter. Då måste man i fråga om varje militärperson bedöma och besluta bland annat huruvida personens befattningsbeskrivning i den civila krishanteringsoperationen förutsätter att personen bär maktmedelsredskap eller har rätt att använda maktmedel. Utrikesutskottet hänvisar till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 13/2014 rd) och konstaterar att det är motiverat att sända ut militärpersoner på militära uppdrag i en civil krishanteringsinsats särskilt när uppdraget enligt styr- och planeringsdokumenten för insatsen uttryckligen definierar uppgiften som ett militärt uppdrag som kan skötas endast av en person som tjänstgör i militärtjänst eller i ett militärt uppdrag.

Utrikesutskottet understryker att den föreslagna delegeringen av ansvar till försvarsministeriet i fråga om enskilda militärpersoners deltagande och användning av maktmedel även i civil krishantering förutsätter att myndigheterna tillämpar regelmässiga bedömnings- och beslutsförfaranden. Också propositionen lyfter fram vikten av samarbete mellan utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet i samband med den nämnda bedömningen. Det framgår dock inte av propositionen eller av de sakkunnigas yttranden hur man i praktiken ska säkerställa att samarbetet fungerar. Utskottet föreslår därför att riksdagen godkänner ett uttalande där det förutsätts en utredning om samarbetet före utgången av 2015. (Utskottets förslag till uttalande)

Samarbetsprotokoll om upplåtande av resurser till Förenta nationernas operationer (lagförslag 3)

Regeringen har sedvanligen bett om riksdagens godkännande för de samlingsprotokoll som gäller Finlands deltagande i FN:s militära krishanteringsoperationer, eftersom de innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I propositionen föreslås att det nationella förfarandet för godkännande och sättande i kraft av avtalen med FN om deltagande ska göras smidigare på samma sätt som redan gjorts i fråga om motsvarande avtal (Sofa) med Nato och EU.

Avsikten är att det genom förordning av statsrådet ska föreskrivas att lagen om sättande i kraft av det avtal om deltagande som riksdagen godkände i samband med FN:s Unifil-operation (UtUB 11/2012 rd, 411/2012) ska gälla också kommande avtal om deltagande. Regeringen föreslår att orden "i Libanon (UNIFIL)" stryks i lagrubriken, så att rubriken är allmängiltig och kan täcka alla kommande operationer.

Det föreslås vidare att det i 4 § 2 mom. i lagen om militär krishantering ska införas en bestämmelse om bemyndigande, enligt vilken lagen i fråga ska kunna tillämpas på kommande avtal med FN om deltagande. Bemyndigandet innebär att avtal om deltagande som är identiska med det avtal som satts i kraft med UNIFIL-lagen inte längre ska godkännas av riksdagen, utan ska godkännas av republikens president och sättas i kraft genom en förordning av statsrådet.

Utrikesutskottet har upprepade gånger anmärkt på dröjsmålen med behandlingen av samlingsprotokollen mellan Finland och FN och välkomnar reformen eftersom den innebär att protokollen i fortsättningen kan sättas i kraft innan styrkorna placeras i det aktuella området. Utskottet understryker att om de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i samlingsprotokoll om upplåtande av resurser avviker från bestämmelserna i det nämnda Unifil-avtalet, ska de på normalt vis föreläggas riksdagen för godkännande.

Slutsatser

Riksdagen deltar aktivt i Finlands krishanteringspolitik och beredningen av genomförandet av den. Utrikesutskottet menar att de minskade resurserna för krishantering och de föreslagna lagändringarna accentuerar vikten av planering, strategiska mål och samarbete.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslag 1 med de ställningstaganden och ändringsförslag som framgår av betänkandet och lagförslag 2 och 3 utan ändringar.

Utrikesutskottet har efterlyst (UtUU 6/2014 rd, UtUB 9/2010 rd) en på regeringsprogrammet baserad övergripande strategi med mål för krishanteringen. Utskottet föreslår att strategin görs upp i början av nästa regeringsperiod. Strategin bör omfatta uppgifter om de vidare planerna för planerade insatser och pågående civila och militära insatser, om deltagande i EU:s stridsgrupper och om deltagande i Natos snabbinsatstyrkor (NRF) och i verksamhet som kompletterar den.

För att säkerställa kontinuiteten i utvecklings- och säkerhetsfrågor har utskottet föreslagit att det inrättas en stabiliseringsfond (UtUB 1/2013 rd, UtUB 13/2010 rd). För att effektivisera samarbetet och anslagsanvändningen är det nödvändigt att ta fram en mer enhetlig finansiering av krishanteringen.

Utskottet erinrar (UtUU 4/2014 rd) om att riksdagen har förutsatt att statsrådet genom en utredning till utrikesutskottet regelmässigt efter att varje krishanteringsinsats avslutats informerar om utfallet av de mål som fastställts för insatsen och om resultaten av insatsen över lag.

Utrikesutskottet ska med stöd av 97 § i grundlagen på förhand få information om

aktuella planer som gäller krishantering, inklusive planer om enskilda militärpersoner deltagande i insatser. Därtill ska det av de ordinarie krishanteringsöversikterna (USP 40/2005 rd) klart framgå med hur stor personal och var Finland deltar i krishantering som grundar sig på försvarsministeriets beslut.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och 3 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 2 § med ändringar (**Utskottets ändringsförslag**) och

godkänner ett uttalande (**Utskottets förslag till uttalande**).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om militär krishantering

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om militär krishantering (211/2006) 1 § 1 mom., 2 § 1 och 4 mom., 3 § 1 mom., 4 §, 5 § 1 mom., 6 §, 10 § 2 mom., 27 § 1 mom., 30 § 4 mom., 31 § 2 mom. och 33 § 1 och 2 mom., av dem 30 § 4 mom. sådant det lyder i lag 848/2009, som följer:

2 §

Beslut om deltagande och beredskap

Beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur **sådan** krishantering **som avses i 1 §** fattas i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Republikens president beslutar utifrån statsrådets förslag till avgörande också om försättande av en

militär avdelning i hög beredskap (beredskapsenhet). (Nytt)

Efter att ha hört utrikesministeriet kan försvarsministeriet besluta om mindre ändringar i fråga om deltagandet. Efter att ha hört utrikesministeriet kan försvarsministeriet också besluta om att sända **enskilda** militärpersoner på **begränsade** militära uppdrag i militär krishantering eller på **sådana** uppdrag i annan internationell krishantering.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att det för myndighetssamarbetet mellan ministerierna skapas en tydlig modell för krishan-

teringen och att statsrådet före utgången av 2015 lämnar utrikesutskottet en utredning om inrättandet av en sådan modell och om dess funktionsprinciper.

UtUB 21/2014 rd — RP 297/2014 rd

Helsingfors den 19 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jörn Donner /sv
Timo Heinonen /saml
Ilkka Kantola /sd
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd (delvis)

Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
ers. Antti Kaikkonen /cent
Riitta Myller /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.