

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2005 rd

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

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 september 2005 en proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den (RP 110/2005 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Seppo Kääriäinen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- kommendör för försvarsmakten, amiral Juha-ni Kaskeala
- kanslichef Jarmo Viinanen, Republikens pre-sidents kansli
- statssekreterare Risto Volanen, statsrådets kansli
- avdelningschef Pauli Järvenpää, lagstift-ningsdirektör Seppo Kipinoinen, personaldi-rektör Pasi Lankinen och regeringssekretera-re Marko Hasari, försvarsministeriet

- understatssekreterare Markus Lyra, avdel-ningschef Elina Kalkku och enhetsdirektör Kimmo Lähdevirta, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieminis-teriet
- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- assessor Teemu Penttilä, generalmajor Heikki Holma, överstelöjtnant Reima Helminen och kommendör Mikko Santavuori, Huvudstaben
- brigadgeneral Paavo Kiljunen, Staben för Norra Försvarsområdet
- professor Martti Koskeniemi och direktör Teija Tiilikainen, Helsingfors universitet
- specialforskare Hanna Ojanen, Utrikespolitis-ka institutet
- överstelöjtnant, ordförande Pekka Kouri, Officersförbundet rf
- ordförande Mika Oranen, Befälsförbundet rf
- ordförande Petteri Leino, Sotilasammattiliit-to ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— försvarsministeriet
— professor Lauri Hannikainen.

PROPOSITIONEN

Den gällande lagen om fredsbevarande verksam-het är från 1984 och har ändrats flera gånger ge-

nom mindre reformer. I dagsläget tillgodoser la-gen inte längre fullt ut de krav som den interna-

tionella utvecklingen ställer. Därför har en genomgripande översyn av lagen gjorts och regeringen föreslår en helt ny lag med en ny lagrubrik. Den 8 december 2004 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp för att se över lagen om fredsbevarande verksamhet och bedöma behovet av en översyn. I arbetsgruppen fanns företrädare för utrikesministeriet, republikens presidents kansli, statsrådets kansli, försvarsministeriet, justitieministeriet och Huvudstaben. Under arbetets gång hörde gruppen personalorganisationerna inom försvarsmakterna. Dessutom begärde försvarsministeriet yttrande av femtio myndigheter och andra aktörer om betänkandet som arbetsgruppen lämnade den 10 maj 2005.

I propositionen föreslås att en lag om militär krishantering stiftas. Den avses ersätta lagen om fredsbevarande verksamhet. Syftet med reformen är att beakta den utveckling som skett inom den internationella krishanteringsverksamheten, för att Finland också i fortsättningen skall kunna delta fullt ut i krishanteringsuppgifter särskilt inom ramen för Förenta Nationerna, Europeiska unionen och Nordatlantiska fördragsorganisationens partnerskap för fred. Det centrala syftet med propositionen är att förnya lagstiftningen så att Finland kan delta i verksamheten inom Europeiska unionens beredskapsstyrkor.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I utlåtandet koncentrerar sig försvarsutskottet på de punkter i lagförslaget som är av betydelse för försvarspolitik. Dessutom går utskottet in på premisserna för Finlands deltagande i EU:s snabbinsatsenheter. Snabbinsatsenheterna var en av de viktigaste orsakerna till den föreslagna lagändringen.

Förslaget att ersätta den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1985) med en ny lag som bättre tar hänsyn till vår nuvarande omvärld och EU-medlemskapet är befogat, anser försvarsutskottet. Den gamla lagstiftningen har uppdaterats med mindre delreformer de tjugo senaste åren i takt med att vi har fått nya krishanteringsuppgifter. Senast lagen ändrades var 1995 och 2000. Bakgrunden till ändringarna 1995 var att den fredsbevarande verksamheten hade ändrat karaktär efter det kalla krigets slut och inte minst i och med en ny krishanteringsroll för Nato och den första Nato-initierade operationen i Bosnien-Hercegovina. Också Finland såg det som viktigt att delta i Natos operationer på Balkan. Ändringarna 2000 initierades av att Finland ville kunna tillhandahålla fredsbevaran-

de personal också för humanitärt bistånd och skydd för civilbefolkningen. I bakgrunden fanns också händelserna i FYROM 1998 då Finland måste ta tillbaka sina soldater från en FN-operation när Kina utnyttjade sin vetorätt i säkerhetsrådet och förhindrade ett fortsatt mandat för operationen. I samband med lagändringen 2000 ändrades också den nationella styrningen, planeringen och verkställigheten av fredsbevarande verksamhet. Det praktiska genomförandet av operationerna fördes över från försvarsministeriet till försvarsmakten.

Finlands möjligheter och rättigheter att delta i militära krishanteringsoperationer och planeringen av operationerna

Europeiska unionen är den enda krishanteringsorganisation där Finland fullt ut är med och planerar operationerna. I EU har Finland en genuin möjlighet att påverka formerna för planerade operationer, operationskonceptet, planerna och insatsreglerna. Vid FN-ledda operationer är det i hög grad en tjänstemannauppgift att tolka säkerhetsrådets mandat och enskilda medlemsstater kan påverka operationen först vid sitt beslut om att delta. Nato-ledda operationer planeras i mångt och mycket på samma sätt som EU-opera-

tioner. De länder som ingår i Natos partnerskap för fred, till exempel Finland, och övriga potentiella partner får tillfälle att påverka den fortsatta planeringen av operationer genom olika mekanismer först när en operation verkställs.

Beslutsprocessen och förberedelserna vid EU:s militära krishanteringsoperationer kan delas upp i två kategorier: snabbinsatsoperationer och övriga operationer. I december 1999 beslutade Europeiska rådet i Helsingfors att EU:s krishanteringstrupper bör ha tillgång till element för snabba insatser (Headline Goal Rapid Response Elements) med betydligt snabbare insatsberedskap vid sidan av den normala beredskapen på 60 dygn. Målet sattes vid att trupperna skulle vara på plats 5—30 dygn efter det politiska beslutet. Det konkreta arbetet med att sätta upp EU:s snabbinsatsstyrkor kom i gång under det irländska ordförandeskapet våren 2004. Då presenterades idén att sätta upp beredskapsenheter/stridsgrupper för EU.

Begreppet beredskapsenhet/stridsgrupp (Battle Group) är en allmän benämning på ett militärt förband jämförligt med ett kompani, en bataljon eller en brigad. Begreppet står för en bataljon förstärkt med vissa stödtrupper som är kapabel att operera ensam utan stöd från en högre ledning.

Försvarsutskottet påpekar att mångnationella stridsgrupper förekommer allmänt i internationell krishantering. Åren 2000—2001 deltog Finland i SFOR-operationen i Bosnien—Hercegovina tillsammans med Danmark, Polen och Sverige i en nordisk-polsk stridsgrupp (Nordic Polish Battle Group, NPBG). I KFOR-operationen i Kosovo satte Finland och Irland tillsammans upp en finsk-irländsk stridsgrupp (Finnish Irish Battle Group, FINIRBG).

EU:s stridsgrupper kan sättas in vid krishantering antingen som fristående trupper eller som en del av en större, gradvis fortskridande operation. I förberedelserna har ett realistiskt angreppssätt hela tiden lyfts fram. Ett typiskt användningsområde för stridsgrupperna som lagts fram är att de kan ingå i någon större enhet och till exempel skydda en hamn eller en flygplats inför nästa operation (humanitära transporter,

krishanteringstrupper som grupperar sig långsammare, evakuering). Snabbinsatsstyrkorna ska enligt sin definition också handla självständigt, men bara inom ramen för sin kapacitet (= en enhet har ca 1 500 soldater).

Det tidsmässiga målet är att unionen ska kunna besluta om en operation inom fem dagar efter att krishanteringskonceptet (Crisis Management Concept, CMC) har godtagits. Krishanteringskonceptet är ett dokument som är godkänt av rådet och som EU-staterna tillämpar för att lägga fast medlen för att ingripa i en kris. EU måste kunna komma överens om en operation inom tio dagar efter att krishanteringskonceptet har antagits. Själva beslutet om en operation fattas av rådet. *Rådet ska således två gånger fatta ett enhälligt beslut om att genomföra en EU-ledd militär krishanteringsoperation.* Försvarsutskottet påpekar att förberedelserna för krishanteringskonceptet är en kritisk fas i den nationella beslutsprocessen. Innan rådet antar ett krishanteringskoncept måste Finlands handlingslinje vara klar. Dessutom vill försvarsutskottet lyfta fram det faktum att riksdagsvalet 2007 infaller under en period då Finland tillsammans med Tyskland och Holland är beredskapsansvariga i EU:s snabbinsatsstyrka. Om en operation startar i mars-april 2007 ställs vårt beslutssystem inför stora utmaningar.

Definition på militär krishanteringsoperation

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram "att militär krishantering" i vissa hänseenden är ett problematiskt begrepp. I 1 § 1 mom. i den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet används militär krishantering och fredsbevarande verksamhet parallellt. Fredsbevarande verksamhet har av tradition uppfattats som FN-ledda operationer. Efter det kalla krigets slut har fredsbevarande operationer fått en annan karaktär. Krishantering manifesterar å ena sidan att målen med verksamheten är mer pluralistiska än den fredsbevarande verksamheten under det kalla krigets tid. Allt oftare är kriserna statsinterna och pågår inte mellan stater. I kriserna respekteras inte gränsen mellan militärer och civila utan

angreppen riktar sig mot hela samhällen. Vid krishantering måste det internationella samfundet vara kapabelt att tillämpa både militära och civila medel. Försvarsutskottet påpekar att EU är den av de internationella organisationerna som har tillgång till en unik civil och militär kapacitet att intervensera i alla faser av en kris. Detta ger EU ett mervärde vid krishantering.

Inom EU har militär krishantering kommit att stå för Petersbergsuppdragen som i och med Amsterdamfördraget integrerades i unionens befogenheter den 1 maj 1999. I Petersbergsuppdragen ingår humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser av väpnade styrkor för krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder. I förslaget till en konstitution utvidgas Petersbergsuppdragen till att omfatta insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande insatser och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, också genom stöd till tredje land i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium. De nya Petersbergsuppdragen räknas också upp i EU:s säkerhetsstrategi som antogs av Europeiska rådet i december 2003.

Trots en viss tvetydighet är krishantering sedan länge ett vedertaget begrepp i EU, påpekar försvarsutskottet. Krishanteringsoperationer kan således inte uppfattas som engagemang i direkta militära insatser (exempelvis Kosovo 1999). Vidare framhåller försvarsutskottet att *vår nationella beslutsmekanism säkerställer att riksdagen har möjligheter att övervaka att lagen inte tillämpas på andra krishanteringsoperationer än de som avses där*. Mot denna bakgrund kan lagrubriken ses som motiverad.

Förenta nationernas roll och riksdagens ställning i beslutsmekanismen

FN:s säkerhetsråd har det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet. Det är ett faktum som samtliga EU-stater gemensamt har satt upp som mål för militär krishantering. I den europeiska säkerhetsstrategin som antogs av EU i december 2003 uttrycks saken så här: "Det är en

européisk prioritering att stärka Förenta nationerna och ge denna organisationer resurser att uppfylla sina uppgifter och agera effektivt. ... EU bör stödja FN när denna organisation reagerar på hot mot internationell fred och säkerhet. EU står fast vid att stärka sitt samarbete med FN för att bistå länder som är i färd med att ta sig ur konflikter och öka sitt stöd till FN under kortvariga krishanteringssituationer."

Också FN har välkomnat EU:s insatsgrupper som medger bättre och snabbare interventioner vid kriser. FN:s positiva inställning till EU:s snabbinsatsstyrkor framgår bland annat av en rapport som FN:s lämnade den 21 mars 2005: "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All".¹

Förändringarna i vår lagstiftning om fredsbevarande verksamhet har, särskilt på 1990-talet, betecknat en övergång mot ett bredare och mer pluralistiskt krishanteringsbegrepp. Förändringen har inneburit en frigörelse från den för fredsbevarande verksamhet tidigare så typiska begränsning av maktmedel och ett avsteg från den ursprungliga mycket strikta innebörden i ett FN-mandat. I propositionen regleras Finlands deltagande i krishanteringsoperationer inte längre av FN:s gamla kriterier för fredsbevarande verksamhet. Republikens president, statsrådet och riksdagen kommer från fall till fall att överväga vilken typ av operationer Finland lämpligen kan delta i. Riksdagen kan mycket kraftfullt medverka till besluten om operationerna.

Enligt försvarsutskottet är det befogat att Finland avstår från kravet på ett strikt FN-mandat. I

¹ I dokumentet konstateras bl.a.: "I appeal to Member States to do more to ensure that the United Nations has effective capacities for peacekeeping, commensurate with the demands that they place upon it. In particular, I urge them to improve our deployment options by creating strategic reserves that can be deployed rapidly, within the framework of United Nations arrangements. *United Nations capacity should not be developed in competition with that admirable efforts now being made by many regional organizations but in co-operation with them. Decisions by the European Union to create standby battle groups, for instance, and by the African Union to create African reserve capacities, are a very valuable complement to our own efforts.*"

propositionen lägger regeringen tydligt fram de fall då det *undantagsvis* av en eller annan orsak inte går att få ett FN-mandat. Också då måste målen stå i samklang med FN:s stadga och folk-rätten. Vidare vill försvarsutskottet understryka att Finland genom den föreslagna lagändringen jämföras med de övriga EU-staterna. Bara Finland och Irland har i sin lagstiftning haft ett absolut krav på ett FN-mandat för att delta i militära krishanteringsoperationer.

Den föreslagna paragrafen om riksdagens deltagande i beslutsfattandet (3 §) kan anses både adekvat och relevant vad gäller riksdagen. Ändå vill försvarsutskottet peka på att det finns en viss otydlighet i förfarandet med en redogörelse om EU:s insatsstyrkor. I 3 § sägs att statsrådet ska höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse innan förslaget till avgörande om att sätta upp en beredskapsenhet görs. Innan förslaget till avgörande om Finlands deltagande i krishantering med en beredskapsenhet görs ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott.

Den första redogörelsen om EU:s insatsstyrkor kommer troligen att lämnas till riksdagen i november—december 2006. Den tysk-holländsk-finska beredskapsenheter inleder sin halvårlånga beredskapsperiod den 1 januari 2007. Det kan gå nästan ett halvår mellan redogörelsen och starten för operationen. I alla händelser kan regeringen i en redogörelse inte nödvändigtvis förutse vilka områden som kan kräva insatser eller hur krävande de operationer kan bli där beredskapsenheter kan komma att sättas in. I sådana fall kan det hända att regeringen måste sammanställa en ny redogörelse till riksdagen och inte bara höra utrikesutskottet. Detta är en fråga som utrikesutskottet bör ta ställning till i sitt betänkande.

Straffrättsligt ansvar och användning av maktmedel

I den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet finns ingen bestämmelse om användning av maktmedel. Användning av maktmedel vid operationer grundar sig i dagsläget delvis konstlat på bestämmelserna om nödvärn och nödtill-

stånd i 4 kap. i strafflagen och på 26 a § i 45 kap. i strafflagen som gäller en krigsman i vaktjänst, jourtjänst eller polisuppdrag.

Detta strider både mot grundlagen och de straffrättsliga principerna. All utövning av offentlig makt måste grunda sig på lag. Särskilt användning av maktmedel måste regleras i detalj i lagstiftningen inom respektive specialområde. Den föreslagna ändringen är nödvändig också för att trygga rättssäkerheten för de som deltar i en militär krishanteringsoperation och för att säkerställa handlingsförmågan i den finländska krishanteringsstyrkan.

Lagförslaget föreskriver om användning av maktmedel på det sätt som förutsätts i det aktuella kapitlet i strafflagen. Dessutom understryks det i motiven till lagen att operationsplanen (Operations Plan, OPLAN) och insatsreglerna (Rules of Engagement, ROE) spelar en stor roll. I EU behandlas båda dokumenten särskilt för varje operation i rådet och det krävs enhällighet för att de ska kunna antas. Reglerna för användning av maktmedel baserar sig i första hand på nationella författningar, men EU-staterna lade i oktober 2002 också fast gemensamma regler (EU Use of Force Concept), som avser att reglera och samordna insatsreglerna för operationen och regelgivarnas insatser i den planeringsansvariga operationsstaben (Operations Headquarters, OHQ).

Försvarsutskottet påpekar att EU:s koncept för bruk av maktmedel inte innefattar några direkta anvisningar för hur reglerna för respektive operationer ska läggas upp. Konceptet planeras däremot innehålla en rad rättigheter att bruka maktmedel. De bör huvudsakligen införlivas i ROE. Reglerna gäller i första hand den typen av insatser som enligt vissa länders nationella regler kan beräknas som självförsvar, men som i andra länder går längre än självförsvar. Med konceptet avser EU att reducera de nationella skillnaderna i insatsreglerna. Också enligt motiven till den föreslagna lagen är det problematiskt med skillnaderna och nationella reservationer för truppinsatser. Vid militära krishanteringsoperationer måste man alltid räkna med att som sista utväg också sätta in militära maktme-

del. I detta sammanhang är det viktigt att försöka undvika definitioner som inte hör hemma i levande livet. Insatsregler antagna för varje operation är i sig den enda rätta vägen för bruk av maktmedel.

Försvarsutskottet understryker att det i en mångnationell trupp inte går att hålla sig med varierande nationella insatsregler. *Tydliga och samordnade insatsregler ger personalen större säkerhet och stärker truppens trovärdighet i operationen. Tydliga insatsregler ökar inte benägenheten att ta till maktmedel och ökar således inte heller insatserna. Med avseende på soldaternas rättssäkerhet är det nödvändigt att ta in insatsregler i den nationella lagstiftningen.*

Anställningsvillkoren för krishanteringspersonal

I grundlagen kräver 80 § 1 mom. att det föreskrivs genom lag om individens rättigheter och om frågor som i övrigt hör till lagområdet. Följaktligen ingår det i 12 § i den föreslagna lagen bestämmelser om att krishanteringspersonalens grundlön fastställs på grundval av uppgifternas svårighetsgrad, att dagtraktamentet fastställs på grundval av tjänstgöringsförhållandena och att krishanteringspersonal får ersättning för kostnader på grundval av uppdraget. Närmare bestämmelser om löner och anställningsvillkor för krishanteringspersonal ska meddelas genom förordning av försvarsministeriet. Med militär krishanteringspersonal avses den personal som det föreskrivs om i 7 §.

Försvarsutskottet påpekar att den höga insattiden för EU:s snabbinsatsstyrkor realistiskt sett inte har kunnat uppnås med de befintliga rekryteringsmetoderna. Därför är det nödvändigt att införa förhandsrekrytering med soldater som har avlönad tjänstgöring och anställningsåtagande redan i sitt hemland. Enligt försvarsutskottet är det ytterst viktigt att krishanteringsuppdragen bygger på *frivillighet*. Det är enda sättet att försäkra sig om högmotiverad insatspersonal för operationerna och för att ha kvar den nuvarande situationen som innebär att det konstant finns fler som kan rekryteras än möjligheterna tillåter

att skicka ut intresserade till kommande operationer.

Krishanteringspersonal har varken arbetsavtal eller tjänsteförhållande utan de är anställda i ett så kallat annat offentligrättsligt anställningsförhållande som inte omfattas av kollektivavtalsmekanismen. Anställningsvillkoren läggs fast av försvarsministeriet genom administrativa beslut. I systemet ingår dock att försvarsmakternas personalorganisationer har en faktisk möjlighet att utöva inflytande när besluten handläggs och verkställs.

Försvarsministeriet, Huvudstaben, Päälystoliitto ry, Sotilasammattiliitto SoAL ry och Officersförbundet kom den 28 september 2005 överens om förhandlings- och inflytanderegler när det gäller militär krishanteringspersonal. Parterna undertecknade ett protokoll där förhandlings- och inflytandemekanismen finns inskriven. Protokollet ger personalorganisationerna inom försvarsmakterna faktiska inflytandemöjligheter när beslut om anställning av och anställningsvillkoren för krishanteringspersonal handläggs och verkställs. Protokollet gäller inte som tjänste- och arbetskollektivavtal, men uttrycker parternas enhälliga uppfattning om de frågor som anges i protokollet.

Samförståndet mellan försvarsförvaltningen och försvarsmaktens personalorganisationer när det gäller förhandlings- och inflytandemekanismen och det reviderade samrådsförfarandet garanterar att personalorganisationerna har en genuin möjlighet att påverka sina anställningsvillkor.

Lagändringarna i lagen om militär krishantering

Den ändrade lagrubriken kräver tekniska ändringar i strafflagen, militära rättegångslagen, lagen om fördelningen av åligganden mellan justietiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman och lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. *Betydande substansändringar ingår i bestämmelserna om värnpliktigas tjänstgöring utomlands i värnpliktslagen.*

Den arbetsgrupp som utrikesministeriet hade tillsatt för att utreda behovet av ändringar i lagen om fredsbevarande verksamhet och anknytande lagstiftning föreslog i sitt betänkande en ändring i värnpliktslagen. Ändringen ansågs vara nödvändig eftersom det behövs en korrekt rättslig grund för att skicka ut värnpliktiga till utlandet i olika situationer. Efter att förslaget hade varit ute på remiss utarbetade finansministeriet och utrikesministeriet tillsammans en proposition utifrån resultatet av arbetsgruppens arbete.

Propositionen ändrades på flera punkter efter att yttranden hade kommit in om betänkandet. I värnpliktslagen ändrades 3 a och 3 b § på följande sätt efter den fortsatta beredningen:

3 a §. Syftet med beväringstjänsten är att utbilda och träna de värnpliktiga för uppgifter inom det militära försvaret och att på så sätt bidra till att skapa förutsättningar för produktion av de truppheter som behövs i händelse av krig.

I samband med beväringstjänsten och repetitionsövningarna kan utbildning för åstadkommande av de färdigheter som den militära krishanteringen förutsätter kortvarigt ges de värnpliktiga som frivilligt söker sig till sådan utbildning.

3 b §. En värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning kan förordnas till tjänstgöring utomlands, om han 1) deltar i utbildning enligt 3 a § 2 mom., 2) utför stöduppgifter som hänför sig till utbildning som avses i 1 punkten, 3) hör till en handräckningsavdelning som skall ge handräckning utanför Finlands gränser, 4) deltar i sedvanlig fartygstjänstgöring utanför Finlands territorialvatten, 5) med stöd av sitt uttryckliga samtycke deltar i en kortvarig militär övning som främjar det nationella försvaret och som grundar sig på internationell ömsesidighet, 6) deltar i besök, resor som gäller uppträdanden, idrottstävlingar eller andra motsvarande uppgifter som hör till tjänstgöringen och som inte innefattar militära övningar.

I 3 b § 3 punkten hänvisas det indirekt till skyldigheterna i EU:s solidaritetsklausul som in-

går i det konstitutionella fördraget och måste vägas in när värnpliktiga eventuellt sätts in. I mars 2004 åtog sig medlemsstaterna att politiskt genomföra klausulen som en följd av det tragiska bombdådet i Madrid. Enligt EU:s solidaritetsklausul ska medlemsstaterna handla gemensamt om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller någon annan katastrof. Om en medlemsstat då begär hjälp ska de övriga staterna mobilisera alla instrument som står till deras förfogande, även militära resurser.

Den ursprungliga propositionen innefattade inga motiv till lagrummet. I ett utlåtande av den 6 oktober 2005 preciserar försvarsministeriet motiven till lagrummet. I utlåtandet sägs att den planering och övning av handräckning som avses i lagrummet är normalt samarbete i Nordkalotten mellan den finska försvarsmakten och myndigheterna i de övriga nordiska länderna. Situationer då handräckning kan behövas är till exempel vårflooder som är större än i år, dammolyckor, stora skogsbränder och skallgång för att rädda människoliv. Ett annat aktuellt exempel är försvarsmaktens gränsöverskridande handräckning utanför Tallinn i augusti 2005 i samband med helikopterolyckan. Då deltog inte beväringarna i själva handräckningen utan fanns för säkerhets skull på ett hangarfartyg som anlätades av dykarna. Det finns all anledning att räkna med att handräckning behövs på Östersjön till exempel vid eventuella olyckor med oljeskador. I sådana fall kan det hända att värnpliktiga kan behöva sättas in vid handräckningsuppdragen.

Försvarsutskottet framhåller att det finns goda motiv för att ändra värnpliktslagen på det sätt som regeringen föreslår. För en rationell handräckning och med avseende på övningar i förväg, särskilt rättssäkerheten för värnpliktiga, är det viktigt att den rättsliga grunden är så tydlig som möjligt.

Utlåtande

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

FsUU 8/2005 rd — RP 110/2005 rd

Helsingfors den 27 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kauko Juhantalo /cent
vordf. Jaakko Laakso /vänst
medl. Tarja Cronberg /gröna
Tony Halme /saf
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Seppo Lahtela /cent
Reijo Laitinen /sd

Kalevi Lamminen /saml
Eero Lankia /cent
Sinikka Mönkäre /sd
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
Antti Rantakangas /cent
ers. Tero Rönni /sd
Timo Seppälä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

I den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet utesluts ett finländskt engagemang i militära sanktioner och militära operationer som inte har ett mandat från FN eller OSSE.

Den nya föreslagna lagen om militär krishantering är helt fri från begränsningar. Propositionen säger inte klart ut vad skillnaden är mellan militär krishantering och krig. En av de sakkunniga sa att det är svårt att göra en skillnad eftersom vi har att göra med mycket diffusa gränser. En annan sakkunnig ansåg att militär krishantering inte alls är något tydligare begrepp än fredsbevarande verksamhet eller fredsframtvingande insatser. Militär krishantering kan också vara lika med krig.

Sett i folkrättsligt perspektiv är förslaget att slopa kravet på ett bemyndigande från FN:s säkerhetsråd vid krishanteringsoperationer det överlägset viktigaste förslaget i propositionen. Regeringen går inte närmare in på reglerna för bruk av maktmedel i FN:s stadga. Det framgår inte heller tydligt att ändringen i slutändan kan betyda att väpnad makt tillgrips i strid med FN:s stadga.

I motiven till lagförslaget säger regeringen att Finland i likhet med andra länder anser ett FN-mandat vara nödvändigt för militära krishanteringsoperationer. Ändå ska Finland i framtiden "i exceptionella" situationer kunna delta också i operationer utan mandat från FN, rent av i väpnade angrepp i förebyggande syfte och i krigshandlingar.

Enligt artikel 2.4 i FN:s stadga är användning av väpnad makt (alltså "militär krishantering") som regel förbjuden. Det finns bara två undantag:

- a) självförsvar "i händelse av ett väpnat angrepp" (artikel 51)
- b) angreppshandling med stöd av ett beslut av säkerhetsrådet (allmänt i artiklarna 39 och 42 samt kapitel VII).

Professor Martti Koskenniemi har också påpekat att regeringen i motiven till propositionen fäster sig vid mindre viktiga aspekter när det gäller ett mandat från säkerhetsrådet.

Genom att lyfta fram de tekniska aspekterna kring ändringen ("att säkerhetsrådet inte i alla fall kan fatta beslut", s. 19) och genom att hänvisa till att vi också i framtiden kommer att väga in "målsättningen för och principerna i FN:s stadga" s. 32) avleder regeringen uppmärksamheten från det faktum att propositionen tillåter Finland att gå ut ur en kollektiv säkerhet av den typ som stadgan representerar.

Professor Koskenniemi bedömer att den nya lagstiftningen inte längre är något hinder för att Finland till exempel deltar i den typen av militära operationer som Nato företog vid bombningarna av Jugoslavien 1999 eller när USA och dess allierade anföll Irak 2003.

Det bör noteras att Finland enligt lagförslaget vid militär krishantering inte längre behöver ta hänsyn till målen och principerna i FN:s stadga eller andra folkrättsliga regler. Det räcker om man "beaktar" dem.

I dagsläget är FN:s fredsbevarande verksamhet koncentrerad till Afrika. Resurserna har redan länge varit hårt trängda. De rika länderna har sänt sina trupper fem gånger så ofta till Nato- och EU-ledda operationer som till FN-operationer eftersom de varit strategiskt, politiskt eller ekonomiskt viktiga för dem. Det är en oroväckande utveckling.

Även om EU-länderna finansierar en betydande del av den fredsbevarande verksamheten skickar de numera nästan inga trupper alls till FN-operationer. I mars 2005 stod EU-länderna för sju procent av FN-trupperna. I Afrika står EU för bara ungefär två procent av operationerna. Man kan befara att också EU bygger upp en krishanteringsmekanism fristående från FN, trots att unionen åtminstone inte än så länge i likhet med USA regelrätt försöker åsidosätta FN i beslutsprocessen.

Finland har velat stärka FN-systemet och har också deltagit i många FN-ledda fredsbevarande operationer. Dessutom säger regeringen Vanhanen i sitt program att FN måste stärkas. Men Finland deltar inte i en enda av FN:s fredsbevarande operationer med någon större insats.

Engagemanget i Nato- och EU-ledda krishanteringsoperationer har tagit över och Finlands engagemang i FN-ledda fredsbevarande operationer har fått vika. I dagsläget deltar bara fyra procent av de finländska fredsbevarande truppen i FN-ledda operationer, medan två tredjedelar deltar i Nato-ledda operationer.

I sin säkerhets- och försvarspolitik har EU deklarerat att det är principerna i FN:s stadga som gäller. Den viktigaste av alla dessa principer är att angreppshandlingar bara får användas för självförsvar eller på grundval av ett mandat från FN:s säkerhetsråd. Vad beträffar EU:s snabbinsatstyrkor, de så kallade stridsgrupperna, är det en fundamental fråga om EU:s militära krishantering framöver kommer att förstärka eller försvaga FN:s prestige och arbetsmöjligheter. Om EU i sin krishantering stöder sig på ett FN-mandat ökar FN:s trovärdighet och möjligheterna att skydda människor. Utan ett mandat är EU:s krishanteringsoperationer ett dolkslag mot den internationella rättsordningen och omöjliggör EU:s

möjligheter att främja rättsordningen. De urholkar också andra aktörers tillit till att EU inte kommer att utnyttja sin militära makt för att driva ensidiga intressen utan bara för att framtvinga och trygga freden.

För att Finland inte bara i ord utan också i gärning ska förstärka FN-systemet föreslår vi att 1 § 2 mom. utformas enligt följande:

Finland kan delta i militär krishantering som har bemyndigats av Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråd eller i annan internationell militär krishantering som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen i enlighet med målsättningen för och principerna i Förenta Nationernas stadga samt övriga regler i den internationella rätten.

Om lagförslaget inte i första behandlingen ändras på det sätt som vi föreslår måste det förkastas i den andra behandlingen.

Helsingfors den 27 oktober 2005

Jaakko Laakso /vänst
Tony Halme /ps.

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

I största delen av EU-staterna grundar sig deltagandet i krishanteringsoperationer i utlandet på en generell grundlag. Det nationella beslutsfattandet har en stor nationell legitimitet för operationerna och dessutom ett brett upplagt politiskt beslut, det vill säga att riksdagen är med och beslutar om frågan. Av EU-staterna är det inte många som kräver ett FN-bemyndigande för krishanteringsoperationer. Ännu färre har skrivit in ett tydligt undantag i sin lagstiftning. Ändå är ett FN-mandat alltid den principiella grund som operationerna bygger på. I den aktuella propositionen med förslag till lag om militär krishantering och till vissa lagar som har samband med den (RP 119/2005 rd) avstår Finland i mycket tydliga ordalag från ett FN-mandat och säger att Finland också undantagsvis kan delta i annan militär krishantering, förutsatt att deltagandet uppfyller principerna och målen i FN:s stadga samt övriga regler för den internationella rätten. Det är emellertid oklart om det sett i ett FN-perspektiv är lämpligt eller folkrättsligt är rätt att ett undantag skrivs in i lag. Vi måste därför fråga om vi med detta undantag öppnar för möjligheten att använda väpnade styrkor i strid med FN:s stadga. Är det möjligt att vi får en öppen fullmakt att gå in i en operation i förhoppning om att få ett mandat i efterskott? Problemet är att lagen samtidigt som den tillåter militärt våld utan ett FN-mandat överlämnar åt regeringen att från fall till fall komma med argument för och emot. Mot denna bakgrund vore det lämpligare om 1 § befäster den internationella rättens roll och den vägen säkerställer att tvetydiga fall alltid konsolideras av riksdagen.

Den så kallade solidaritetsklausulen, att medlemsstaterna ger varandra handräckning bland annat vid naturkatastrofer och terrorangrepp gäller huvudsakligen civil krishantering. I den allmänna motiveringen till propositionen säger re-

geringen ändå att militärt våld kan komma att tillämpas vid uppdrag som fullföljer solidaritetsklausulen, om det mottagande landet begär det till exempel för efterbehandling av terrordåd. Dessa uppdrag kan likna militära krishanteringsuppdrag, säger regeringen. Om det handlar om att använda militära maktmedel är det ingen lätt fråga att genomföra en operation på ett annat medlemslands territorium. Detta gäller i synnerhet stridsgrupperna/snabbinsatsstyrkorna. Det är synnerligen svårt att förutse alla de situationer då stridsgrupperna/snabbinsatsstyrkorna kan komma att sättas in i ett unions land. Därför bör denna möjlighet uteslutas i tillämpningen av lagen.

Förslag

På grundval av det ovanstående anser jag

att utskottet skulle ha rekommenderat utrikesutskottet att ta ställning till om 1 § kunde utformas så att ett bemyndigande från FN:s säkerhetsråd och ett undantag från regeln inte alls nämns. I stället kunde paragrafen säga ut att Finland kan delta i militär krishantering med beaktande av reglerna i den internationella rätten.

Dessutom bör utrikesutskottet fundera över om lagens tillämpningsområde kan begränsas så att stridsgrupper/snabbinsatsstyrkor inte kan sättas in vid operationer som kräver militärt våld på något EU-lands territorium. Detta dock med utgångspunkt i det faktum att lagen inte alls är tänkt att tillämpas på den typen av insatser med stöd av artikel 51 i FN:s stadga som avser att slå tillbaka ett angrepp på Finland eller något land som Finland ingått en militär allians med.

FsUU 8/2005 rd — RP 110/2005 rd

Helsingfors den 27 oktober 2005

Tarja Cronberg /gröna

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Regeringens proposition RP 110/2005 rd om militär krishantering är nödvändig och de föreslagna lagarna inklusive motiv är mestadels godtagbara. Ett undantag från detta är frågan om lagens tillämpningsområde, närmare sagt vilken typ av operationer Finland ska kunna delta i. Frågan lyder: Krävs det ett bemyndigande från FN för att delta i en operation eller räcker det med att operationen följer målen och principerna i FN:s stadga? Även om lagen inte kräver något FN-mandat för ett finländskt deltagande i en operation, ska Finland kunna delta i andra operationer med stöd av en speciallag som riksdagen stiftar inkom för ändamålet.

Regeringen utgår i propositionen från att huvudregeln är att vi har ett FN-mandat. I undantagsfall ska vi också kunna delta i andra operationer efter att riksdagen har godkänt en redogörelse om detta. Propositionen kräver således att frågan behandlas i hela riksdagen i de fall då en operation inte har ett bemyndigande från FN. Sedan är det mer eller mindre en teoretisk fråga om vi godkänner ett deltagande med stöd av en speciallag eller en redogörelse. Det är ingen större skillnad i behandlingstiden heller.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att det i framtiden kommer att finnas allt fler operationer som kräver insatser på lägre nivå. Normalt behöver man inte något mandat från FN för dem. I så fall kommer det alltså att krävas en redogörelse. När det en gång står "undantagsvis" i lagen betyder det också att vi har att göra med ett undantag. Om den här typen av operationer blir vanligare som de sakkunniga antar betyder det samtidigt att lagen om krishantering

inte kan tillämpas. I stället kommer det alltid att krävas en speciallag. Det vore tydligast om lagen om krishantering alltid krävde ett FN-mandat för Finlands deltagande i operationer. Det vore dessutom en tydlig signal till utlandet och undanröjde risken för en gråzon. Vi står oundvikligen inför en gråzon om vi alltid från fall till fall måste avgöra om en operation följer målen och principer i FN:s stadga. I övrigt kunde vi delta i operationer med stöd av en speciallag.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att utrikesutskottet beaktar motiven ovan och utformar lagen om militär krishantering på följande sätt:

1 §

Lagens tillämpningsområde

(1 mom. som i RP)

2) Finland kan delta i militär krishantering som har bemyndigats av Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråd (*utesl.*) som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stöda humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta Nationernas stadga (FördrS 1/1956) samt övriga regler i den internationella rätten (*militär krishantering*).

(3 och 4 mom. som i RP)

Helsingfors den 27 oktober 2005

Bjarne Kallis /kd.