

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2006 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 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 och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande till utrikesutskottet.

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen och personaldirektör Pasi Lankinen, försvarsmi-
nisteriet
- ordförande Antti Kuivalainen, Befälsförbun-
det rf
- ordförande Petteri Leino, Sotilasammattiliit-
to ry
- ordförande Harri Westerlund, Officersförbun-
det rf.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

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.

Enligt propositionen används i lagens rubrik och bestämmelsen om tillämpningsområdet uttrycket militär krishantering, vilket beskriver

bl.a. Europeiska unionens krishanteringsuppgifter på ett mera övergripande sätt än uttrycket fredsbevarande verksamhet. Enligt propositionen skall folkrättens regler och särskilt målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga även i fortsättningen beaktas när beslutet om Finlands deltagande fattas. I propositionen beaktas FN:s säkerhetsråds ställning när det gäller att bemyndiga de övriga organisationernas operationer. Vidare föreslås att den som föranstaltar operationen kan vara förutom FN också någon annan internationell organisation eller grupp av länder. De operationer som Finland deltar i skall enligt förslaget också i fortsättningen i regel ha bemyndigande av FN:s säkerhetsråd. Finland föreslås undantagsvis kunna delta

också i en operation om vilken FN:s säkerhetsråd inte har fattat beslut.

I propositionen föreslås inte någon ändring av det nationella beslutsförfarande enligt lagen om fredsbevarande verksamhet som för närvarande tillämpas och enligt vilket republikens president fattar beslut om Finlands deltagande utifrån statsrådets förslag till avgörande samt statsrådet skall höra riksdagen innan framställningen görs. I propositionen föreslås, att statsrådet när det gäller beslut om deltagande i militärt särskilt krävande operationer eller i operationer som inte har bemyndigande av FN:s säkerhetsråd skall höra hela riksdagen genom att lämna en redogörelse innan förslaget till avgörande föredras för republikens president. I övriga fall skall riksdagens utrikesutskott höras. I propositionen föreslås att man frångår det nuvarande systemet där valet mellan redogörelseförfarandet och hörandet av utrikesutskottet görs enbart utifrån de för styrkorna fastställda befogenheterna att använda maktmedel. Av betydelse med tanke på behandlingsordningen är däremot operationens faktiska natur och huruvida operationen har bemyndigande av FN:s säkerhetsråd. När det är fråga om ett synnerligen begränsat deltagande med högst tio personer skall riksdagens utrikesutskott informeras om saken. Dessutom föreslås ett förfarande som effektiviserar beslutsfattandet när det gäller Europeiska unionens snabbinsatsstyrkor. I propositionen föreslås att republikens

president fattar beslut både om försättandet av en militär avdelning i hög beredskap och om utskändandet av den till krishanteringssupdraget. Statsrådet skall höra riksdagen genom att ge den en redogörelse redan i det skede, när den finländska krishanteringsstyrkan försätts i hög beredskap. När beslutet om att sända ut avdelningen fattas skall statsrådet enligt förslaget höra riksdagens utrikesutskott.

I propositionen föreslås att krishanteringspersonalens förbindelse- och utbildningssystem ändras så att Finland har förmåga att delta i upprättandet av Europeiska unionens snabbinsatsstyrkor. I propositionen ingår också bestämmelser om rätten att använda maktmedel när det gäller en militärperson som tjänstgör i ett krishanteringssupdrag.

Den föreslagna ändringen av rubriken förutsätter en teknisk ändring i strafflagen, militära rättegångslagen, lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman samt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.

Enligt förslaget stiftas lagen om militär krishantering i den ordning som gäller för stiftande av grundlag som en så kallad permanent undantagslag.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Riksdagen behandlade under riksmötet 2005 en lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den (RP 110/2005 rd) som till innehållet motsvarade föreliggande lagförslag. Regeringen drog tillbaka den propositionen i december 2005. Försvarsutskottet hann emellertid ge sitt utlåtande om propositionen (FsUU 8/2005 rd).

I detta utlåtande koncentrerar sig försvarsutskottet på de punkter i det nya lagförslaget som är försvarspolitiskt relevanta och som har omformulerats jämfört med den tidigare propositionen. Enligt uppgift handlar det främst om justeringar i vissa paragrafer som gäller anställningsvillkor. Justeringarna har gjorts utifrån grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 54/2005 rd). När det gäller övriga paragrafer som kretsar kring försvarspolitiska frågor och som inte har ändrats i jämförelse med propositionen från hösten 2005

upprepar försvarsutskottet sina ställningstaganden i det tidigare utlåtandet (FsUU 8/2005 rd).

Anställningsvillkoren för krishanteringspersonalen

Försvarsutskottet konstaterar att ett deltagande i EU:s stridsgrupper för Finlands del förutsätter att personalen ges tillräckliga förutsättningar att delta i uppgifter som är mer krävande än de nuvarande. Den finländska personalen i unionens stridsgrupper kommer att bestå av personal anställd vid försvarsmakten eller personal som rekryteras ur reserven eller utanför försvarsmakten för särskilda beredningsuppgifter. Krishanteringspersonalens förbindelsesystem föreslås utvecklas så att den kompetens som unionens stridsgrupper kräver kan säkerställas och att den behövliga personalen kan förbindas till en möjligast snabb uttryckning.

Av 80 § 1 mom. i grundlagen framgår att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall bestämmas i lag. Enligt utredning till utskottet har föreskriften i nämnda lagrum resulterat i att lagförslaget exaktare och mer detaljerat än tidigare förslag reglerar anställningsvillkoren för den militära krishanteringspersonalen. I de nya 12—19 § beaktas grundlagens krav på lagstiftningsnivå. Krishanteringspersonalen har rätt till anställningsvillkor enligt 13—17 § och 19 § i den föreslagna lagen under den tid anställningsförhållandet är i kraft med stöd av lagen om militär krishantering. I 18—19 § föreskrivs om förmåner som ska utges för den tid utbildning och övningar pågår. Anställningsvillkoren enligt 13—18 § anger från individens synpunkt miniminivån för förmånerna. Under de förutsättningar som nämns i 19 § kan det avtalas om anställningsvillkor som ger bättre förmåner än dessa. På detta sätt kan man också i framtiden garantera tillgång till personal.

Försvarsutskottet understryker att den som söker sig till krishanteringsuppdrag ska göra det av genuin fri vilja. Det finns inget arbets- eller tjänsteförhållande mellan krishanteringspersonalen och staten utan det rör sig om ett så kallat annat offentlighetsligt anställningsförhållande

som inte omfattas av kollektivavtalssystemet. Detta innebär att staten genom förvaltningsbeslut bestämmer anställningsvillkoren dock så, att det under hösten 2005 skapades ett förhandlings- och deltagandesystem mellan parterna vilket ger försvarsmaktens personalorganisationer påverkningsmöjligheter när anställningsförhållandena slås fast.

Den militära krishanteringspersonalens förhandlings- och deltagandesystem

Försvarsministeriet, Huvudstaben, Befälsförbundet rf, Sotilasammattiliitto SoAL ry samt Officersförbundet rf ingick den 28 september 2005 ett avtal om grunderna för den militära krishanteringspersonalens förhandlings- och deltagandesystem. Parterna undertecknade då ett protokoll i vilket man enades om grunderna för förhandlings- och deltagandesystemet. Protokollet innebär att försvarsmaktens personalorganisationer ges reella möjligheter att påverka beslutsfattande i frågor som berör krishanteringspersonalens anställningsförhållanden och anställningsvillkor redan när dessa ärenden bereds men också när de genomförs. Protokollet gäller inte som ett tjänste- och kollektivavtal men ger uttryck för parternas enhälliga uppfattning om de frågor som behandlas i protokollet.

Enligt utredning har förhandlingssystemet redan visat sig fungera. Ett exempel på detta är det förhandlingsresultat som uppnåddes den 16 februari 2006 om den militära krishanteringspersonalens anställningsvillkor. Förhandlingsresultatet reglerar anställningsvillkoren för EU:s stridsgrupper under det nationella utbildningsskedet, det internationella gemensamma utbildningsavsnittet och beredskapsavsnittet. Rekryteringen av beredskapsenhetens personal sker utifrån detta protokoll. Försvarsministeriet föreskriver om villkoren genom förordning efter att lagen om militär krishantering har godkänts och stadfästs. I fortsättningen kommer även anställningsvillkoren för annan personal än krishanteringspersonalen i EU:s stridsgrupper att utifrån erfarenheterna av förhandlingssystemet regelbundet följas upp och granskas av parterna.

Försvarsutskottet anser att förhandlings- och deltagandesystemet för krishanteringspersonalen är en utmärkt mekanism när det gäller att diskutera och avgöra praktiska frågor i anslutning till anställningsvillkoren. Försvarsutskottet föreslår därför att utrikesutskottet i sitt betänkande klart lyfter fram systemet och dess funktionsduglighet i beslutsfattandet om anställningsvillkor och anställningsförhållanden.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför försvarsutskottet

att utrikesutskottet beaktar det som anförts i detta utlåtande och i utlåtande FsUU 8/2005 rd.

Helsingfors den 2 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kauko Juhantalo /cent
vordf. Jaakko Laakso /vänst
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Seppo Lahtela /cent

Jere Lahti /saml
Reijo Laitinen /sd
Kalevi Lamminen /saml
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml
Eero Reijonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Enligt den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet kan Finland inte delta i militär tvångsverksamhet och militära operationer som inte har godkänts av FN:s säkerhetsråd eller OSSE.

I regeringens förslag till ny lag om militär krishantering ingår inte längre några begränsningar. Lagförslaget ger inte heller svar på frågan om skillnaden mellan militär krishantering och krig. En av de avhörda experterna konstaterade att denna gränsdragning är svår, ja nästan ogörlig. En annan expert ansåg att termen militär krishantering inte är desto tydligare än termerna fredsbevarande eller fredsframtvängande. Militär krishantering kan även innefatta regelrätta krigsåtgärder.

Från folkrättssynpunkt är den viktigaste aspekten på lagförslaget den omständigheten att förslaget inte såsom den gällande lagstiftningen kräver ett befullmäktigande från FN:s säkerhetsråd för deltagande i krishanteringsoperationer. Lagförslaget förtydligar inte heller bestämmelserna i FN-stadgan om maktmedel och det framgår inte heller klart att den föreslagna ändringen gör det möjligt att använda vapenmakt också i strid med FN-stadgan.

Även om det i motiven till lagförslaget konstateras att Finland liksom alla andra länder betraktar ett FN-mandat som en nödvändighet för en militär krishanteringsoperation kan Finland i framtiden undantagsvis även delta i operationer — rent av i militärattacker och egentliga stridsåtgärder i preventivt syfte — som inte har godkänts av FN.

I artikel 2.4 i FN-stadgan fastslås att alla medlemmar ska avhålla sig från hot om eller bruk av våld (således "militär krishantering"). FN-stadgan känner endast till två undantag: självförsvar, "i händelse av ett väpnat angrepp" (artikel 51) eller åtgärder för att upprätthålla fred och säkerhet (artikel 39 och 42 och kapitel VII överlag).

Professor Martti Koskenniemi har påpekat att regeringen vid bedömningen av hur viktigt säkerhetsrådets mandat är har fäst avseende vid mindre viktiga synpunkter.

Genom att understryka lagändringarnas tekniska natur ("säkerhetsrådet inte i alla fall kan fatta beslut" s. 18) och genom att konstatera att man också i framtiden kommer att beakta "FN-stadgans mål och principer" (s. 31), undanhålls det faktum att propositionen ger Finland möjlighet att ställa sig vid sidan av det kollektiva säkerhetssystem som stadgan har skapat.

Enligt Koskenniemi finns det i den nya lagstiftningen inte längre några hinder för Finlands deltagande i exempelvis den typ av militära operationer som Nato utförde genom bombningar av Jugoslavien 1999 eller USA och dess allierade genom sitt angrepp på Irak 2003.

Det finns skäl att observera att enligt lagförslaget behöver militär krishantering inte heller längre överensstämma med FN-stadgans mål och principer eller andra folkrättsliga regler. Det räcker om dessa "beaktas".

FN:s fredsbevarande verksamhet är för närvarande koncentrerad till Afrika. Organisationens resurser har redan länge varit trängda. Rika länder har fem gånger oftare valt att sända sina trupper till Nato- eller EU-ledda operationer, som varit strategiskt, politiskt eller ekonomiskt viktiga för dem, än till FN-ledda operationer. Denna utveckling är oroväckande.

Även om EU:s medlemsländer ger betydande finansiering till fredsbevarande verksamhet sänder de inte längre sina egna trupper i nämnvärd utsträckning till FN-operationer. I mars 2005 var EU-ländernas andel av FN-trupperna mindre än sju procent och i Afrika endast runt två procent. Det finns anledning att befara att även EU bygger upp ett krishanteringssystem utan samband med FN, även om unionen åtminstone inte tills vidare på samma sätt som USA direkt försöker sidsteppa FN i beslutsfattandet.

Finland har stött strävandena att befästa FN-systemet och även deltagit i många FN-ledda fredsbevarande operationer. Också i regeringen Vanhanens program nämns vikten av att stärka FN. Men Finland deltar inte längre med någon stor insats i en enda av FN ledd fredsbevarande operation.

I stället för att delta i FN-operationer har Finland nu ökat sin aktivitet inom ramen för Nato- och EU-ledda krishanteringsoperationer. Endast fyra procent av de finländska fredsbevararna deltar för tillfället i FN-ledda operationer men två tredjedelar är med i Nato-ledda operationer.

EU uppger att unionen i sin säkerhets- och försvarspolitik förbinder sig till FN-stadgans principer. En av de viktigaste principerna i denna stadga är att militära maktmedel är tillåtna endast i självförsvar eller med stöd av mandat från FN:s säkerhetsråd. När man tar till EU:s snabbinsatsstyrkor, de så kallade stridsgrupperna, är det ytterst viktigt att veta om EU:s militära krishanteringsåtgärder kommer att stärka eller försvaga FN, dess auktoritet och verksamhetsförutsättningar. När EU:s krishantering bygger på FN-mandat bidrar de till att öka FN:s trovärdighet och främjar möjligheterna att skydda människoliv. Utan FN-mandat undergräver EU:s krishanteringsoperationer däremot det internationella rättssystemet och försvagar EU:s ställning som utvecklare av rättssystemet. De ökar inte heller andra aktörers tilltro till att EU inte kommer att använda sin militära makt för att driva sina ensidiga intressen utan endast för att återställa och upprätthålla fred.

Avvikande mening

För att Finland också i handling ska stärka FN-systemet föreslår jag

att 1 och 3 § i lagförslaget ändras enligt följande:

Helsingfors den 2 mars 2006

Jaakko Laakso /vänst

Ändringsförslag

1 §

Lagens tillämpningsområde

(1 mom. som i RP)

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

(3 och 4 mom. som i RP)

3 §

Riksdagens deltagande i beslutsfattandet

Innan ett i 2 § avsett förslag till avgörande om Finlands deltagande läggs fram skall statsrådet höra riksdagens utrikesutskott. Om förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag (*utesl.*) skall statsrådet innan förslaget till avgörande läggs fram höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken. Om förslaget till avgörande gäller förordnande av högst tio personer till ett militärt krishanteringsuppdrag, skall statsrådet innan förslaget till avgörande läggs fram ge riksdagens utrikesutskott en utredning i saken.

(2 och 3 mom. som i RP)

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Regeringens proposition RP 5/2006 rd om militär krishantering är behövlig och lagförslagen med motiveringar är i det stora hela godtagbara. Men undantaget utgörs av den fråga som gäller lagens tillämpningsområde, närmare bestämt i vilken typ av operationer Finland kan delta. Frågan är om deltagande i en operation förutsätter FN-mandat eller om det räcker med att operationen följer FN-stadgans mål och principer. Även om lagen skulle utgå från att deltagande kräver FN-mandat skulle det ändå vara möjligt att delta i andra operationer med stöd av en speciallag som riksdagen godkänner för ändamålet.

Utgångspunkten för propositionen är att deltagandet i operationer kräver FN-mandat. Undantagsvis kunde man nog delta i en operation efter att riksdagen har godkänt en redogörelse i saken. Enligt propositionen ska alltså hela riksdagen behandla frågan om ett deltagande i fall den aktuella operationen inte har FN-mandat. Det är närmast en teoretisk fråga om deltagandet i en operation accepteras med stöd av en speciallag eller en redogörelse. Inte heller behandlings- tiderna varierar särskilt mycket.

Under expertutfrågningen framgick det att antalet operationer med låg beredskapsnivå håller på att öka. För dessa operationer begärs i allmänhet inte något FN-mandat och deltagandet i en sådan skulle därmed kräva en redogörelse. Ordet "undantagsvis" i lagtexten anger att det ska vara fråga om ett undantag. Men om denna typ av operationer blir allt allmänare, vilket experterna antar, innebär detta att krishanteringslagen inte kan tillämpas utan att det alltid måste till en speciallag.

Klarast och tydligast vore det om krishanteringslagen alltid skulle förutsätta FN-mandat som ett villkor för deltagande. En sådan lag skulle också ge omvärlden klara besked och eliminera en eventuell gråzon som nu oundvikligen utformas när man från fall till fall avgör om en operation följer FN-stadgans mål och principer. I andra operationer kunde Finland delta med stöd av en speciallag.

Avvikande mening

Med stöd av det som anförs ovan föreslår jag

att 1 § i lagförslaget ändras enligt följande:

Ändringsförslag

1 §

Lagens tillämpningsområde

(1 mom. som i RP)

Finland kan delta i militär krishantering som har bemyndigats av Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråd (*utesl.*) och 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 2 mars 2006

Bjarne Kallis /kd