

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2004 rd

Regeringens proposition om godkännande av andra protokollet till Haagkonventionen från år 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt och förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och om ändring av 1 kap. 11 § strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 april 2004 en proposition till riksdagen om godkännande av andra protokollet till Haagkonventionen från år 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt och förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och om ändring av 1 kap. 11 § strafflagen (RP 51/2004 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Marja Lehto, utrikesministeriet
- sakkunnig Janne Kanerva, justitieministeriet
- överstelöjtnant Jyrki Lahdenperä, Huvudstaben
- forskare Karim Peltonen, Museiverket
- ordförande Anna Nurmi-Nielsen och arkitekt Aaro Söderlund, International Council of Monuments and Sights, ICOMOS Finlands avdelning.

PROPOSITIONEN

Regeringen förslår att riksdagen godkänner det i Haag 1999 godkända andra protokollet till Haagkonventionen om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt från år 1954 samt lagarna om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och om ändring av strafflagen. Finland anslöt sig till konventionen och dess första protokoll 1994. Det andra protokollet till konventionen undertecknades av Finland 1999.

Avsikten med den av Förenta Nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur Unesco år 1954 upprättade konventionen och dess första protokoll är att skydda kulturegendom vid väpnad konflikt och ockupation. Under åren har man kunnat konstatera brister i konventionen och delvis föråldrad reglering. Utvecklingen i den internationella rätten speciellt inom humanitär rätt och rättsnormerna för krigföring på 1970- och 1980-talet samt utvecklingen i den internationella straffrätten på 1990-talet har ökat

behovet av att modernisera Haagkonventionen från år 1954.

De centrala reformerna i det andra protokollet till Haagkonventionen går ut på att kulturegendom av särskild betydelse för mänskligheten ska omfattas av förstärkt skydd vid händelse av väpnad konflikt. Ändringen gäller en ny skyddskategori, för vilken förebilden kan anses vara Unescos kulturarvslista. Protokollet innehåller detaljerade bestämmelser om straff för brott mot konventionen och dess protokoll samt om dömande och utlämnande av brottslingar och om samarbete mellan fördragsparterna inom

Unesco för att förbättra skyddet för kulturegendom vid väpnade konflikter.

Meningen är att godkännandeinstrumentet omedelbart ska deponeras hos Unescos generaldirektör efter det att riksdagen har godkänt protokollet. Protokollet trädde i kraft internationellt den 9 mars 2004. För Finlands del träder protokollet i kraft tre månader efter deponeringen av godkännandeinstrumentet. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen samt förslag till lag om ändring av 1 kap. 11 § strafflagen. Avsikten är att lagarna ska träda i kraft samtidigt med protokollet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den internationella humanitära rätten reglerar arméers och beväpnade gruppers aktiviteter och krigföringsmetoder vid väpnade konflikter. De avser tillsammans med normerna för de mänskliga rättigheterna att skydda den enskilda människan och människovärdet. De viktigaste konventionerna om humanitär rätt — Genèvekonventionerna från 1949 och de två tilläggsprotokollen från 1977 — har till stor del blivit allmängiltiga. Den humanitära rätten omfattar också Haagkonventionen 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt och dess andra protokoll, som nu är under behandling.

Utskottet understryker att de folkrättsliga principerna om grundläggande skydd av individen är tillämpliga på alla väpnade konflikter oberoende av om det finns explicita bestämmelser i någon konvention och om någon part i en konflikt har åtagit sig att iaktta dem eller inte.

Finland är part i alla centrala konventioner inom humanitär rätt och en majoritet av staterna i världen har åtagit sig att följa principerna för humanitär rätt. Finland har arbetat för heltäckande och stränga normer inom detta rättsområde. Enligt utskottet är det viktigt att Finland fortsatt

aktivt arbetar för att främja den humanitära rätten, för att parterna i väpnade konflikter ska uppfylla sina förpliktelser att skydda civilbefolkningen och andra offer för konflikter och för att de ska respektera skyddade objekt. De senaste tidernas händelser visar att kränkningar av den humanitära rätten fortfarande är allmänt förekommande. Terroristangrepp mot civila, tortyr och inhuman behandling av fångar i Irak och nya våldsutbrott med åtföljande etniskt betonad förstörelse i Kosovo är allvarliga och oroväckande exempel på ökad hänsynslöshet mot civila och offer för konflikter.

De som begår krigsbrott är personligen straffrättsligt ansvariga, men det händer att också stater ställs till svars internationellt. I princip blir en stat ansvarig om den inte undersöker, lagför och dömer brott på behörigt sätt. Det är mycket viktigt att alla fall av krigsförbrytelser undersöks grundligt - inbegripet händelserna i Irak och Kosovo - och att de skyldiga ställs inför rätta.

Information och utbildning spelar en central roll för att öka respekten för humanitär rätt. Enligt utredning ingår undervisning i humanitär rätt i försvarsmaktens utbildning för beväringar, stamanställda, officerare och fredsbevarare. Utskottet understryker att ju mer konflikterna förändras till sin karaktär och den fredsbevarande

verksamheten utvidgas, desto viktigare är det att avsätta adekvata resurser för undervisning i humanitär rätt och utvidga den till krishantering och fredsbevarande verksamhet. I utbildningen bör särskild uppmärksamhet fästas vid kännedom om olika kulturer och kulturella värderingar.

Skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt

Allmänt

Kulturegendom har att göra med respekt för människovärdet och nationella värderingar. Försök att förstöra dem avser att urholka den nationella identiteten och egenvärdet. Förstöring av kulturegendom fråntar både samhället och individen rätten till deras egen historia och kulturarv. Utskottet ser det som oroväckande att förstöring av kulturegendom har blivit ett strategiskt mål i konflikter och i många fall ett komplement till etnisk rensning. Att kulturegendom avsiktligt förstörs och utnyttjas som redskap i krigföring understryker bara ännu mer hur viktigt det är att skydda kulturegendom vid väpnade konflikter. Skyddet ingår också i en samlad krishantering och underlättar återuppbyggnad och krisöverlevnad.

Syftet med Haagkonventionen 1954 och de två protokollen är att få parterna i väpnade konflikter att avhålla sig från angrepp mot kulturegendom och från att utnyttja kulturobjekt för militär verksamhet. Skyddet omfattar också förebyggande åtgärder antingen för att säkerställa att kulturegendom bevaras fysiskt eller för att skador ska kunna repareras. Åtgärderna inbegriper också utbildning och information, säkerhets- och evakueringsplaner och katalogisering av kulturegendom.

Förstärkt skydd för kulturegendom

Det aktuella protokollet, som trädde i kraft internationellt i mars 2004, förstärker genomförandet av Haagkonventionen 1954. De punkter som berett mest huvudbry med tanke på genomförandet gäller en undantagsklausul om militär nödvändighet, klassificering och registrering av kul-

turegendom, hur särskilt skydd ska definieras samt konventionens tillsynsmekanism och frågan om jurisdiktion. Reformerna avsåg att förenkla registreringen av föremål för särskilt skydd och att modernisera genomförandet. Ett bevis på hur stelbent Haagkonventionen är att hittills bara ett objekt har införts i registret över särskilt skydd, nämligen Vatikanen.

För att förstärka skyddet preciseras också villkoren för bruk av maktmedel vid angrepp och annan militär verksamhet i det andra protokollet. De viktigaste punkterna i protokollet är att begreppet förstärkt skydd har fått en ny definition och att en förteckning över kulturegendom som kräver förstärkt skydd ska upprättas med Unescos världsarvslista som modell. Utgångspunkten är att särskilt värdefull kulturegendom ska beaktas, vilket kräver att både skyddsstaten och den angripande parten avhåller sig från att bruka maktmedel. Enligt protokollet får militär makt utövas bara när ett objekt har förlorat sitt förstärkta skydd.

Genom protokollet inrättas en ny mellanstatlig kommitté som ska upprätta förteckningen över kulturegendom som omfattas av förstärkt skydd. Enligt utskottet är det viktigt att kommittén också har befogenhet att följa upp verkställigheten av protokollet. Denna politiskt viktiga men känsliga uppföljningsuppgift är något nytt inom humanitär rätt och avser att förstärka skyddet för kulturegendom i praktiken. Utskottet anser att protokollet också bör gälla interna konflikter eftersom de blivit allt fler.

Genom protokollet inrättas en fond till stöd framför allt för det nationella skyddet av kulturegendom som omfattas av förstärkt skydd. Fondens medel ska bestå av frivilliga donationer från stater, organisationer och enskilda personer.

Innan protokollet kan antas nationellt måste de behöriga civila och militära myndigheterna informeras om innehållet i konventionen och protokollet. Enligt propositionen krävs det särskild finansiering för att ordna utbildning och ta fram utbildningsmaterial. Internationellt ger ratificeringen av protokollet en signal om att Finland åtar sig att skydda kulturegendom och att förstärka den humanitära rätten.

Att identifiera och skydda kulturegendom i krisområden bör ingå som ett viktigt led i utbildningen av fredsbevarare. Utskottet understryker att det måste avsättas adekvata resurser för detta. Kännedom om den lokala kulturen underlättar också fredsbevararnas allmänna verksamhetsbetingelser.

Enligt utredning till utskottet brister det i identifieringen och katalogiseringen av kulturegendom i krisområden. Utskottet anser att Finland bör arbeta för att ett förstärkt skydd för kulturegendom ska ses som ett led i Europeiska unionens civila krishantering och i insatserna för att utveckla den civila krishantering. Det andra protokollet uppmuntrar avtalsparterna till ömsesidig handräckning och samverkan. Därför ställer sig utskottet bakom det aktuella förslaget att inrätta en finländsk dokumentationsgrupp för att skydda kulturegendom. I många krissituationer är en utomstående opartisk grupp den enda funktionsdugliga aktören. En dokumentationsgrupp bestående av experter från olika specialområden kunde ingå i en krishanteringsoperation och delta i återuppbyggnadsarbetet genom att så fort som möjligt efter en kris dokumentera kulturendomen i ett område och främja skyddsåtgärder och skydd av objekten där.

Utskottet förutsätter att regeringen låter utreda om en grupp för dokumentering av hotad kulturegendom kan inrättas och att den vidtar åtgärder för att eventuellt behövliga resurser blir beaktade i budgeten.

Straffrättsligt ansvar och behörighet

Protokollet förstärker bestämmelserna om kriminalisering och bestraffande av kränkningar av konventionen. En av de viktigaste sakerna som uppnåtts med protokollet är att exakta brottsrekvisit, straffrättsliga ansvars- och straffåtaganden och behörighetsklausuler har blivit inskrivna där. Det har varit straffbart att förstöra kulturegendom redan med stöd av bestämmelserna om skydd för civila föremål och vissa kulturobjekt i Genèvekonventionerna och protokollen till dem, men inte som kulturegendom per se. Protokollet innebär en entydig förpliktelse att anting-

en lagföra eller utlämna dem som begår vissa allvarliga brott. Genom en undantagsbestämmelse i protokollet begränsas befogenheterna gentemot sådana staters arméer som inte är parter i protokollet.

Protokollet anger skyldigheten att skydda kulturegendom vid väpnad konflikt. Avtalsparterna förpliktas att införa behörighet i fråga om de brott som anges i protokollet, utifrån antingen nationalitets- eller territorialitetsprincipen. I artikel 15 anges de gärningar som enligt protokollet är straffbara och förpliktas parterna att kriminalisera vissa handlingar. Handlingarna i artikeln är straffbara enligt gällande bestämmelser i strafflagen och därmed behöver lagstiftningen inte ändras.

Artikel 16.1 b i protokollet förpliktar Finland att fastställa sin jurisdiktion över finska medborgare och dem som är fast bosatta här, oberoende av om handlingen är straffbar enligt gärningsortens lagstiftning eller inte. På denna punkt krävs det en ändring i strafflagen för att undantag som inte kräver dubbel straffbarhet ska kunna kompletteras med krigföringsbrott eller grovt krigföringsbrott eller medverkan till brott enligt artikel 15 i protokollet.

I propositionen ingår ett förslag till lag om ändring av 1 kap. 11 § i strafflagen (det andra lagförslaget) med detta innehåll. Men ett förslag till ändring av samma paragraf ingår också i regeringens proposition RP 34/2004 rd med förslag till lag om ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den. Den är under behandling i lagutskottet. Det senare förslaget avses träda i kraft tidigare än vad det föreliggande protokollet enligt sin ikraftträdandebestämmelse kan göra och därför föreslår utrikesutskottet att det andra lagförslaget förkastas för att lagförslagen ska kunna samordnas och att innehållet beaktas när proposition RP 34/2004 rd behandlas.

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning anser utskottet att propositionen är nödvändig och angelägen. Utskottet tillstyrker det första lagförslaget utan ändringar och att det andra lagförslaget förkastas av

tekniska skäl för att lagförslagen ska kunna samordnas.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet

att riksdagen godkänner det i Haag den 26 mars 1999 godkända andra protokollet till Haagkonvention från år 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt,

att lagförslag 1 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 2 förkastas och

att utskottets förslag till uttalande godkänns.

Utskottets förslag till uttalande

Utskottet förutsätter att regeringen låter utreda om en grupp för dokumentering av hotad kulturegendom kan inrättas och att den vidtar åtgärder för att eventuellt behövliga resurser blir beaktade i budgeten.

Helsingfors den 1 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Jouni Backman /sd
Anneli Jäätteenmäki /cent
Eero Lankia /cent
Suvi Lindén /saml
Petri Neittaanmäki /cent

Kalevi Olin /sd
Maija Perho /saml
Suvi-Anne Siimes /vänst
Hannu Takkula /cent
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowicz /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.