

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa samt av vissa lagar som har samband med den

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 april 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa samt av vissa lagar som har samband med den (RP 20/2000 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i frågan till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Juhani Kaskeala och lagstiftningsdirektör Pekka Pitkänen, försvarsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att dels tillämpningsområdet för lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, dels vissa bestämmelser gällande organiseringen av den fredsbevarande verksamhetens förvaltning ändras. Också lagrubriken föreslås bli ändrad.

Enligt förslagen stryks i bestämmelsen om lagens tillämpningsområde passusen om att lagen

inte tillämpas på annan verksamhet som kan anses vara fredsframtvängande. Bestämmelserna om tillämpningsområdet ändras också så att lagen gör det möjligt för den finländska fredsbevarande organisationen att delta i en humanitär operation eller skyddet av en sådan på begäran av Förenta Nationernas fackorgan eller underorgan. Enligt förslaget skall det praktiska verkställandet av uppgifter i anknytning till den fredsbevarande verksamheten primärt höra till försvars-

makten. Försvarsministeriet skall alltjämt ha hand om den politiska och administrativa ledningen och övervakningen av den fredsbevarande verksamheten.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft cirka ett halvt år efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen avviker lagförslagen inte från grundlagen och kan följaktligen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen påpekar dock i motiveringen att tidigare ändringsförslag av vikt gällande lagen om fredsbevarande verksamhet har tagits upp till behandling i grundlagsutskottet och att samma förfarande är på sin plats också nu.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Tillämpningsområdet för lagen om fredsbevarande verksamhet

Definitionen på den verksamhet som Finland kan delta i ändras något i 1 § 1 mom. Materiellt sett är 2 mom. om humanitära operationer nytt. I 3 mom. stryks förbudet mot att delta i fredsfrämjande verksamhet.

Ändringen av 1 mom. avser lika litet som ändringen av 3 mom. att innehållsligt ingripa i karaktären av den fredsbevarande verksamhet som Finland får delta i. I och med att begränsningen i 3 mom. stryks, vill utskottet poängtera att det krävs en helhetsanalys av 1 §. Enligt definitionen i 1 mom. täcker fredsbevarande verksamhet militär krishantering och fredsfrämjande verksamhet. Insatser med stöd av lagen om fredsbevarande verksamhet är bundna till sådana syften som klart och tydligt är förenliga med 1 § 3 mom. grundlagen. Med tanke på de ytterligare villkor som fortfarande kvarstår i 3 mom. kan tillämpningsområdet enligt 1 mom. inte omfatta situationer, där Finland eventuellt kunde råka in i en väpnad konflikt med karaktären av krig. Lagförslaget tangerar därmed inte 93 § 1 mom. grundlagen, där det sägs att presidenten beslutar om krig och fred med riksdagens samtycke. Att riksdagen med stöd av 2 § 2 mom. kan kontrollera de fredsbevarande styrkornas befogenheter att bruka maktmedel måste ses som en strukturell faktor som gör det omöjligt att tolka 1 § på något annat sätt.

Riksdagens medverkan

Med avvikelse från tidigare praxis skall i den redogörelse som med stöd av 2 § 2 mom. lämnas riksdagen specificeras omfattningen av befogenheterna att bruka maktmedel i en operation. En redogörelse enligt 44 § 1 mom. grundlagen är ett lämpligt instrument att höra riksdagen (GrUU 18/1995 rd). Det föreslagna kravet på specificering av befogenheterna att bruka maktmedel ger riksdagen större möjligheter att i behövlig utsträckning göra en bedömning av den fredsbevarande operationen. Förslaget motsvarar väl kraven i grundlagen och stärker riksdagens roll i slutet om fredsbevarande operationer.

Administreringen av den fredsbevarande verksamheten

Den fredsbevarande organisationen kommer enligt 3 § 1 mom. fortfarande att i operativt hänseende vara underställd den som föranstaltar operationen och i övrigt försvarsministeriet. Organisationen är dock underställd huvudstaben i enlighet med vad ministeriet bestämmer. Kompetensfördelningen mellan försvarsministeriet och huvudstaben avgörs följaktligen genom ett beslut från ministeriet.

Bestämmelserna om den fredsbevarande organisationens administrativa ställning bör enligt utskottet bygga på samma principer som i 119 § grundlagen. Därför räcker det inte med mindre än en förordning från försvarsministeriet för att bestämma på vilka punkter organisationen lyder under huvudstaben. Reglerna blir givetvis klara-

re om det redan i lagen dras upp linjer för hur kompetensfördelningen skall ske.

I 3 § 4 mom. i förslaget sägs att försvarsmakten deltar i den fredsbevarande verksamheten enligt vad som bestäms i lagen om fredsbevarande verksamhet eller enligt vad försvarsministeriet föreskriver. Som av motiveringen framgår innebär detta att den fredsbevarande organisationen hädanefter hör till försvarsmakten. Den planerade omläggningen leder till att den fredsbevarande organisationen kommer att höra till försvarsmaktens överbefälhavares kompetens, det vill säga enligt 128 § 1 mom. till republikens presidents kompetens. Vilka konsekvenser denna omständighet får säger propositionen ingenting om.

När det gäller suveränitetsbestämmelserna i 1 § grundlagen och republikens presidents roll som överbefälhavare bör det observeras att den fredsbevarande organisationen, som ingår i försvarsmakten, i operativt hänseende är underställd den som verkställer operationen. Den står med andra ord under utländsk ledning. Bruket av militära maktmedel inom ramen för den i propositionen avsedda fredsbevarande verksamheten kommer att höra till undantagen och ske i rätt blygsam omfattning. Styrkan är därtill relativt liten. Av dessa orsaker och med beaktande av 1 § 3 mom. grundlagen äger den föreslagna regleringen enligt utskottet ingen större relevans med hänsyn till grundlagens bestämmelser om suveränitet. Vad beträffar befogenheterna för försvarsmaktens överbefälhavare är konstellationen problemfri, då besluten om deltagande i eller utträde ur fredsbevarande verksamhet enligt 2 § 1 mom. faller under presidentens kompetens.

Att den fredsbevarande organisationen hör till försvarsmakten är något som bör ställas i relation till beslutsfattandet i militära kommandomål. Om man utgår från republikens presidents beslutsfattande, leder ändringen till att de parlamentariska dragen i beslutsfattandet får större skärpa än i presidentens beslutsfattande i militära kommandomål till följd av lagen om fredsbevarande verksamhet, som bör ses som en specialreglering.

Det framgår inte klart hur försvarsministeriets i 3 § 2 och 4 mom. samt 5 § 2 mom. förankrade kompetens förhåller sig till de militära kommandomål som hör till presidenten. Det är inte lämpligt, menar utskottet, att reglerna för ministeriets kompetens är så allmänt hållna att man kan få den uppfattningen att kompetensen också sträcker sig in på försvarsmaktens överbefälhavares domäner. Därför, menar utskottet, är det i sak nödvändigt att i bestämmelserna om att den fredsbevarande organisationen hör till försvarsmakten skriva in vissa begränsande passusar. Detta kan formuleras så att försvarsministeriets befogenheter enligt lagen om fredsbevarande verksamhet gäller, om inte annat följer av försvarsmaktens överbefälhavares befogenheter. — Utskottet anser att det ännu allvarligt bör övervägas om det är ändamålsenligt att utifrån denna proposition ställa den fredsbevarande organisationen under försvarsmakten.

Det är inte en acceptabel lösning att genomföra ändringen så att varken det första eller det andra lagförslaget anger klart att den fredsbevarande organisationen hör till försvarsmakten. Utskottet har fäst sig vid den öppna formuleringen i 3 § 4 mom. även av den anledningen att bestämmelsen förefaller ge försvarsministeriet rätt att även utfärda bestämmelser mot lag. Avsikten torde dock vara att ministeriet kan precisera försvarsmaktens uppgifter när det gäller fredsbevarande verksamhet. Bestämmelsen bör dessutom förtydligas på det sätt att den anger i vilka frågor och under vilka förutsättningar ministeriets befogenheter gäller.

Skadestånd

Med avvikelse från förslaget finner utskottet det motiverat att i 16 § lagen om fredsbevarande verksamhet garantera den enskilde rätt till skadestånd under vissa förutsättningar och med utgångspunkt i 21 § 1 mom. grundlagen koppla denna rätt till möjlighet att söka ändring. Av 80 § 1 mom. grundlagen följer då också att bestämmelser om grunderna för skadeståndet skall utfärdas genom lag och inte endast fastställas genom beslut av huvudstaben.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 24 maj 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml

vordf. Riitta Prusti /sd

medl. Tuija Brax /gröna

Klaus Hellberg /sd

Esko Helle /vänst

Jouko Jääskeläinen /fkf

Paula Kokkonen /saml

Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent

Hannes Manninen /cent

Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent

Petri Salo /saml

Arto Seppälä /sd

Ilkka Taipale /sd

ers. Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.