

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 18/1995 rd

Regeringens proposition 185/1995 rd

Till Utrikesutskottet

Riksdagen remitterade den 16 november 1995 regeringens proposition 185/1995 rd med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa och av vissa lagar som har samband med den till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande till utrikesutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Pekka Pitkänen vid försvarsministeriet, riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen, linjedirektören Ora Meres-Wuori och utrikesrådet Markku Niinjoja vid utrikesministeriet, generallöjtnanten Jussi Hautamäki vid huvudstaben samt professorerna Mikael Hidén, Antero Jyränki och Ilkka Saraviita.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att det när beslut fattas om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa skall vara möjligt att beakta de sätt på vilka denna verksamhet på den senaste tiden bedrivits i världen. Lagen om fredsbevarande verksamhet gäller Finlands deltagande i fredsbevarande operationer som FN eller OSSE fattat beslut om. Utöver dessa organisationer kan operationer initieras av också andra internationella organisationer eller arrangemang med vilka Finland kommit eller kommer överens om samarbete.

Ändringen syftar till att göra det möjligt för Finland att delta i fredsbevarande verksamhet som omfattar olika slags operationer, i synnerhet sådan verksamhet som är inriktad på humanitär hjälpverksamhet och på att skydda civilbefolkningen. Det skall också bli möjligt att delta i

sådan fredsbevarande verksamhet där det är tillåtet att i begränsad utsträckning använda vapenmakt för att de mål som ställts för verksamheten skall nås eller när det inte finns garantier för full medverkan från alla parter i konflikten. Utanför lagens tillämpningsområde faller sådana militära tvångsåtgärder som är riktade mot enskilda stater.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordningen nämns att i lagförslaget ingår ett nytt stadgande om att riksdagen skall höras innan statsrådet gör en framställning om deltagande i en fredsbevarande operation som innefattar en större befogenhet att bruka maktmedel än vad den sedvanliga självförsvarsrätten förutsätter. Enligt motiveringen till propositionen är det lämpligast att hörandet sker i form av en redogörelse från statsrådet. Ändringen kan enligt regeringen göras i vanlig lagstiftningsordning, eftersom förfarandet var detsamma då den nuvarande lagen gavs fastän den innehöll ett stadgande om skyldighet att höra riksdagens utrikesutskott.

En värnpliktig som fullgör i värnpliktslagen avsedd tjänst tränas då han deltar i utbildning för fredsbevarande verksamhet i de färdigheter som det också annars är meningen att han skall bibringas. Utbildningen är därmed förenlig med värnpliktens syfte enligt regeringsformen.

Utskottets ställningstaganden

De lagrum i förslaget på vilka kan anläggas statsförfattningsrättsliga synpunkter är 2 § 1 och 2 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet, som gäller beslutsfattande, samt 6 § 4 mom. som gäller förordnande att delta i utbildning. Enligt en utredning som utskottet har fått sig förelagd avser propositionen inte att ta ställning till s.k. beredskapsstyrkor. Eventuella statsförfattningsrättsliga frågor i anknytning till dem tas därför inte upp i detta sammanhang.

Hörandestadgandena

Enligt 2 § 1 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet är det republikens president som på framställning av statsrådet i varje enskilt fall beslutar om Finlands deltagande i eller utträde ur fredsbevarande verksamhet. Innan framställning om uppsättande av en fredsbevarande styrka görs skall statsrådet precis som i dag höra riksdagens utrikesutskott. Samma förfarande gäller om väsentliga förändringar i en fredsbevarande styrkas uppgifter planeras. Därtill skall enligt 2 mom. statsrådet höra riksdagen, om den fredsbevarande styrkans befogenheter att bruka maktmedel skulle komma att bli mer vittomfattande än vad den sedvanliga självförsvarsrätten förutsätter eller om de planeras bli utvidgade på detta sätt. Enligt propositionsmotiveringen kan riksdagen lämpligast höras genom att den föreläggs en redogörelse som avses i 36 § riksdagsordningen.

Ur grundlagssynpunkt finns det två orsaker till att skärskåda stadgandena om skyldighet att höra riksdagen och dess utrikesutskott. Frågan är om stadgande om ett dylikt hörande kan tas in i en vanlig lag och är den föreslagna regleringen till alla delar korrekt i statsförfattningshänseende.

I tidigare lagstiftningspraxis har utgångspunkten varit att riksdagen inte kan påföras nya uppgifter eller ett nytt förfarande införas i riksdagen genom vanlig lag. Enligt nyare praxis har dock grundlagsutskottet gjort rätt stora avvikelser från den tidigare linjen (se t.ex. GrUU 10 och 11/1990 rd samt 37/1992 rd, 9/1986 rd och 20/1985 rd).

I det nu föreliggande fallet bör det för det första observeras att det inte skulle stadgas något visst förfaringsätt för hörande av riksdagen. Härvid kommer då i fråga de former som riksdagsordningen redan stadgar om. Vad beträffar skyldigheten att höra utrikesutskottet kan åter hänvisas till att den nuvarande riksdagsordningen (som specialstadgande RO 48,2 § och som allmänt stadgande 53,2 §) känner till de direkta förbindelserna mellan riksdagens specialutskott och till exempel ministerierna.

Kravet på att höra riksdagen och dess utrikesutskott innebär enligt utskottet inte något väsentligt nytt jämfört med förfaringsätten enligt riksdagsordningen. Om därtill beaktas att statsrådets åsiktsbildning i propositionen inte på något sätt binds vid den uppfattning som uttalas då riksdagen hörs, accentueras förslagets karaktär

av en procedurskyldighet i anknytning till beredningen av det slutliga beslutet. Enligt utskottets åsikt påverkar därför 2 § lagen om fredsbevarande verksamhet inte lagstiftningsordningen för lagförslaget.

Det föreslagna 2 mom. i 2 § är med tanke på riksdagens ställning emellertid beklagansvärt öppet eftersom det inte stadgas närmare om hur hörandet skall gå till. Juridiskt sett ger förslaget statsrådet rätt att från fall till fall besluta vilket av de i riksdagsordningen avsedda sätten som skall tillämpas vid hörandet. Utskottet menar att det vore riktigare att i stadgandet klart utsäga att just redogörelseförfarandet skall användas för att höra riksdagen. Detta kunde uttryckas till exempel på följande sätt: "... skall statsrådet innan framställningen görs höra riksdagen genom att avge en redogörelse om saken till riksdagen."

Förordnande att delta i utbildning

Med stöd av det nya 4 mom. i 6 § lagen om fredsbevarande verksamhet kan försvarsmaktens avlönade personal och personer som fullgör tjänstgöring enligt värnpliktslagen förordnas att delta i uppgifter som gäller utbildning. Orsaken till att förslaget måste granskas ur statsförfattningsrättslig synvinkel är att det i en vanlig lag inte villkorslöst kan stadgas om tjänstgörings- eller arbetsskyldighet på grund av den rätt till personlig frihet som grundlagen (RF 6 §) garanterar.

Regeringsformens 75 § 1 mom. gör det möjligt att genom lag stadga om medborgarnas skyldighet att delta i försvaret av Finland. Enligt utskottets uppfattning sträcker sig denna möjlighet också till övningar som tjänar detta försvarssyfte.

Utgående från detta är lagförslaget alltför vagt, då utbildningen bland annat kan ske utomlands och längden på utbildningen på intet sätt är begränsad. Med beaktande av att regleringen är acceptabel och frihetsinskränkningen är så liten räcker det från grundlagssynpunkt att möjligheten att förordna någon att delta i utbildning för andra än avlönad personal begränsas till en kort period. Lagrummet kunde lämpligen kompletteras till exempel på följande sätt: "... kan (utesl.) försvarsmaktens avlönade personal förordnas att delta i uppgifter som gäller utbildning. De som fullgör tjänstgöring enligt värnpliktslagen kan förordnas att *för en kort tid* delta ...".

Med stöd av det ovan sagda anför grundlags-
utskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den
ordning 66 § riksdagsordningen stadgar,*

Helsingfors den 23 november 1995

*det första lagförslaget dock under förut-
sättning att utskottets statsförfattnings-
rättsliga anmärkning om 6 § 4 mom. beak-
tas på tillbörligt sätt.*

I den avgörande behandlingen deltog ordfö-
randen Häkämies, vice ordföranden J. Koskinen,
medlemmarna Itälä, Jansson, H. Koskinen, Ku-

rola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo, Ranta-
nen och Veteläinen samt suppleanterna Juurola
och Rehn.
