

Utrikesutskottets betänkande 21/1995 rd

Regeringens proposition 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

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.

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet (GrUU 18/1995 rd) och försvarsutskottet (FöUU 5/1995 rd) avgett utlåtande i saken till utrikesutskottet. Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande.

Utskottet har hört försvarsministern Anneli Taina, utrikesministern Tarja Halonen, kommodoren Juhani Kaskeala, regeringsrådet Pekka Pitkänen, avdelningschefen Ilkka Hollo och översten Kari Höglund vid försvarsministeriet, understatssekreteraren Jaakko Blomberg, utrikesrådet Markku Niinioja och utrikessekreteraren Kimmo Lähdevirta vid utrikesministeriet, försvarsmaktens kommandör Gustav Hägglund, ordföranden Pekka Kouri vid Officersförbundet, ordföranden Harri Sirén vid Befälsförbundet och generalsekreteraren Markku Niskala vid Finlands Röda Kors.

Utrikesutskottet har behandlat ärendet och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (numera organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE; 514/84, lagen om fredsbevarande). Beslut om Finlands deltagande skall enligt förslaget kunna fattas med beaktande av hur metoderna att genomföra fredsbevarande operationer utvecklats på senare tid i ett internationellt sammanhang.

Regeringen framhåller i propositionen att den fredsbevarande verksamheten på senare år utvidgats en hel del och att den numera klart omfattar olika slag av operationer. Lagändringen avser framför allt att göra det möjligt för Finland att delta i fredsbevarande operationer som är inriktade på humanitärt bistånd och skydd av civilbefolkningen.

Vidare avser ändringen att bereda väg för Finland att delta i fredsbevarande operationer som inbegriper en befogenhet att använda vapenmakt i begränsad utsträckning för att uppnå målen för operationerna eller som samtliga parter i konflikten inte har garanterat sitt fulla medgivande till.

Lagen skall göra det möjligt för Finland att delta i fredsbevarande operationer som verkställs genom beslut av FN eller OSSE, oberoende av vilken internationell organisation eller mekanism, som Finland medverkar i, det är som står bakom dem.

Militära tvångsåtgärder mot enskilda stater skall ställas utanför lagens tillämpningsområde.

Regeringen uppger att lagändringen behövs oberoende av vilken den framtida hållningen är till att upprätta en s.k. beredskapsstyrka.

I propositionen föreslås att riksdagen skall höras innan statsrådet gör framställning om deltagande i en fredsbevarande operation, som inbegriper en mera omfattande befogenhet att bruka maktmedel än vad sedvanlig självförsvarsrätt förutsätter. Enligt propositionens motivering kunde detta ske genom att statsrådet förelägger riksdagen en redogörelse. Om en fredsbevarande operation inte inbegriper mera omfattande befogenheter att bruka vapenmakt än vad sedvanlig självförsvarsrätt förutsätter tillämpas redan enligt den gällande lagen om fredsbevarande ett stadgande om att statsrådet skall höra riksdagens utrikesutskott innan framställning görs om uppsättande av en fredsbevarande styrka.

Beslutsgången vid beslut om deltagande i fredsbevarande verksamhet föreslås vidare bli ändrad genom att statsrådet innan det gör fram-

ställning i saken för republikens president skall höra riksdagens utrikesutskott också i den händelse att mandatet för hela operationen väsentligt förändras. Om den fredsbevarande operationens mandat när beslutet om deltagande fattas eller under operationens förlopp skulle komma att inbegripa mera vittomfattande befogenheter att bruka maktmedel än vad den sedvanliga självförsvarsrätten förutsätter, skall statsrådet enligt förslaget höra hela riksdagen i stället för utrikesutskottet.

Meningen är också i framtiden att bara ta ut frivillig personal för fredsbevarande operationer. Stampersonal och de som fullgör tjänstgöring enligt värnpliktslagen skall kunna förordnas att delta i uppgifter som gäller utbildning.

Ändringarna i de övriga lagarna i propositionen är tekniska och beror på att rubriken för lagen om fredsbevarande ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så fort som möjligt sedan de blivit antagna och stadfästa.

Utskottets ställningstaganden

Anpassning av den fredsbevarande verksamheten till en förändrad omvärld

Utrikesutskottet framhåller att gällande lag om fredsbevarande har tolkats så att den inte tillåter att Finland deltar i operationer som inte bygger på samförstånd mellan samtliga parter i en konflikt eller som kan inbegripa bruk av vapenmakt eller andra tvångsåtgärder mot någon part.

Utskottet finner det angeläget att grunderna för Finlands deltagande i FN:s fredsbevarande verksamhet bedöms på nytt redan med anledning av att denna verksamhet utvidgats i betydande grad. Sedan 1988 har organisationen inlett fler operationer än under de 43 föregående åren tillsammans. Som bäst pågår 16 operationer. Numera ställer dubbelt så många stater fram trupper. Kostnaderna för fredsbevarande verksamhet uppgick 1994 till 3,6 miljarder US-dollar (mot 2,3 miljarder US-dollar 1988). FN:s generalsekreterare har i år gett ut uppgifter om att antalet deltagande i fredsbevarande operationer gått upp från 11 000 personer 1988 till över 70 000 personer 1994.

Utskottet finner den kvalitativa förändringen i den FN-styrda fredsbevarande verksamheten

till och med viktigare än den kvantitativa tillväxten. Det har behandlat bakgrunden till denna förändring i sin analys av erfarenheter av kriget inom f.d. Jugoslavien i sitt betänkande om regeringens säkerhetspolitiska redogörelse. Utskottet konstaterade att kriget på många sätt haft allvarliga konsekvenser för det internationella samfundet. Ett kännetecknande drag för konflikten, som kännbart försvårat alla fredsbevarande insatser, är dess stora komplexitet, som berott på att det finns så många olika parter, bakgrundsfaktorer och aktörer som försökt bidra till att lösa konflikten.

Utskottet är å andra sidan medvetet om att det just nu förekommer många andra väpnade konflikter i en eller flera stater och att beväpnade trupper utom all kontroll är parter i dem. I sådana situationer har statsstrukturen ofta kollapsat och gjort det nödvändigt att utarbeta nya former av fredsbevarande insatser med målet att värna de utsatta befolkningsdelarnas livsvillkor och skydda det humanitära biståndet. Ett exempel på denna nya typ av fredsbevarande verksamhet är operationen för att skydda civilbefolkningen eller det humanitära biståndet i kriget inom det forna Jugoslavien (UNPROFOR i Bosnien-Herzegovina).

I sitt betänkande (UtUB 12/1995 rd) om regeringens säkerhetspolitiska redogörelse definierade utrikesutskottet de centrala begreppen i den rådande doktrinen om fredsbevarande. Typiskt för *fredsbevarande* i traditionell bemärkelse är att det kräver de inblandade parternas medgivande, att det är neutralt och att maktmedel tillgrips bara i extremt självförsvar. *Utvidgat fredsbevarande* förekommer under förhållanden där det inte nödvändigtvis är möjligt att utverka alla parters fullständiga medgivande. Bruk av maktmedel är begränsat enligt situationen, det får bara vara reaktivt och ingå i en mera omfattande humanitär operation eller verkställigheten av ett fredsavtal. *Fredsframtingande* innebär initiativrik och aktiv användning av maktmedel eller hot med maktmedel i syfte att få hela konflikten under kontroll, kväsa fientligheter och återställa fred.

Enligt utskottet är det självklart att det fortfarande också behövs traditionella fredsbevarande operationer, som huvudsakligen inbegriper kontroll av överenskommelser om vapenvila eller andra liknande regleringar mellan parterna i en konflikt.

Utskottet omfattar dock regeringens syn att begreppet traditionell fredsbevarande verksam-

het inte fullt ut täcker de internationella militära aktiviteter som det numera tillämpas på. Målet bör vara inte bara att upprätthålla internationell fred och säkerhet utan också att skydda och bistå civilbefolkningen i behövlighetsgrad när fred inte kan upprätthållas eller när militära aktiviteter fortsätter.

Enligt utskottets mening är det därför motiverat att lagen om fredsbevarande ändras för att Finland därigenom skall ha möjlighet att delta i fredsbevarande operationer i syfte att skydda humanitärt bistånd och civilbefolkningen också när de inbegriper befogenheter att bruka vapenmakt i begränsad utsträckning för att uppnå målen med operationerna eller då full medverkan från alla parter i en konflikt inte kan garanteras.

Utskottet har tidigare gett uttryck för den ståndpunkten att Finland inte kan vara med om fredsframtvängande åtgärder. Regeringen framhåller helt riktigt att militära tvångsåtgärder faller utanför lagens tillämpningsområde. Detta betyder att lagens tillämpningsområde i praktiken utesluter både av FN:s säkerhetsråd beslutade och av rådet bemyndigade militära insatser som är riktade mot en stat som har förbrutit sig mot eller hotat den internationella freden eller gjort sig skyldig till ett anfall, och deltagande i s.k. kollektivt självförsvar.

Utskottet uppmärksammar dock att regeringen genom 1 § 2 mom. bara utesluter militära tvångsåtgärder *mot en annan stat* ur lagens tillämpningsområde. Enligt utskottet är det viktigast att lagen klart och tydligt utesluter deltagande i militära tvångsåtgärder över lag. Utskottet anser att uttrycket "mot en annan stat" i 1 § 2 mom. därför kan strykas. Utskottet påpekar att tvångsåtgärder enligt lagen i så fall inte uppfattas som reaktivt och begränsat bruk av maktmedel som eventuellt kan behövas vid utvidgad fredsbevarande verksamhet för att säkerställa att ett uppdrag kan genomföras. Detta gör det möjligt för Finland att delta i s.k. utvidgad fredsbevarande verksamhet under så komplicerade förhållanden som operationer i detta syfte ofta äger rum.

Vidare anser utskottet att 1 § 2 mom. bör kompletteras med "*eller verksamhet som kan anses vara fredsframtvängande*" för att tillämpningsområdet skall förtydligas. Utskottet motiverar tillägget med att alla de ställningstaganden från regeringens sida som det fått kännedom om, bl.a. den säkerhetspolitiska redogörelsen, och försvarsutskottets utlåtande och utrikesutskottets ovan nämnda betänkande om redogörelsen, understryker att fredsframtvängande faller utanför

sådan verksamhet som Finland kan delta i. Enligt utrikesutskottets uppfattning är det inkonsekvent och skapar onödig ovisshet, om en så pass central synpunkt inte ingår i själva lagtexten. Vidare är tillägget behövt för att det enligt vad utskottet har erfaren är möjligt att en fredsframtvängande operation kan inledas även utan en uttrycklig hänvisning till artikel 42 eller 51 i FN:s stadga som nämns i lagen.

Utskottet understryker att det med fredsframtvängande i detta sammanhang avser en *operation* som omfattar åtgärder som kan anses vara fredsframtvängande och inte under en operation genomförda särskilda militära insatser som inbegriper ovan redovisat reaktivt och begränsat bruk av maktmedel som eventuellt kan behövas vid en fredsbevarande operation för att säkerställa uppdraget.

Utrikesutskottet anser att Finland inte bör delta i en sådan fredsbevarande operation som ens till en del inbegriper fredsframtvängande åtgärder.

I ljuset av att den fredsbevarande verksamheten på senare tid utvidgats och fått nya dimensioner menar utskottet att det alltså är befogat att Finland deltar inte bara i FN:s och OSSE:s egna fredsbevarande aktioner utan också i operationer som verkställs genom beslut av FN eller OSSE inom ramen för andra internationella organisationer och mekanismer som Finland medverkar i. Regeringens proposition uttrycker denna tanke och där framhålls att Finland uppgett sig vara intresserat av att medverka i framtida krishanteringsoperationer inom VEU. Som medlem av EU eller som observatör i VEU kan Finland enligt utskottets mening delta i fredsbevarande operationer och krishanteringsinsatser som dessa organisationer verkställer med mandat från FN eller OSSE.

I propositionen ingår ett stadgande om utbildning av utlänningar i Finland och finländares medverkan i utbildning utomlands som gör det möjligt för våra fredsbevarande styrkor att delta i övningar under gemensam ledning med de länder som Finland högst sannolikt kommer att delta i fredsbevarande operationer med. Utskottet anser det angeläget att ta in ett sådant stadgande i lagen.

Utrikesutskottet omfattar grundlagsutskottets och försvarsutskottets ståndpunkt men finner det behövt att 6 § 4 mom., som föreslås bli fogat till lagen om fredsbevarande, preciseras för att möjligheten att förordna annan än avlönad personal att delta i utbildning utomlands begrän-

sas till en kort tid. Lagrummet kunde lyda som följer: "Förutom de i 1 mom. avsedda personerna kan (*utesl.*) försvarsmaktens avlönade personal förordnas att som tjänsteuppgift delta i uppgifter som gäller utbildning. Även de som fullgör tjänstgöring enligt värnpliktslagen kan *för en kort tid* förordnas att med tjänstgöringsskyldighet delta i uppgifterna i fråga." Utrikesutskottet menar att kortvarig tjänstgöring här avser tjänstgöring som varar högst omkring två veckor.

Utrikesutskottet uppmärksamgör regeringen på att utländska truppavdelningars eventuella medverkan i fredsbevarande övningar i Finland lyfter fram frågan om behovet att stadga mera ingående än för närvarande om när utländska militäravdelningar får komma till Finland. Om detta stadgas nu i förordningen om övervakning av Finlands territorium och tryggheten av dess territoriella integritet. Utskottet menar att frågan bör utredas, eftersom denna reglering inte är tillräcklig med tanke på det politiska övervägande som saken kräver.

Utskottet har ovan konstaterat att den föreslagna lagändringen enligt uppgift från regeringen är nödvändig oberoende av vilken den framtida ståndpunkten är till uppsättande av en s.k. beredskapsstyrka. I sitt betänkande om regeringens säkerhetspolitiska redogörelse konstaterade utrikesutskottet bl.a.: "Hur den fredsbevarande verksamheten och utbildningen skall effektiviseras och fördjupas inom ramen för de begränsade resurserna är en fråga om ändamålsenlighet, som det vore skäl att slutligt ta ställning till i samband med ändringen av lagen om fredsbevarande verksamhet. Därför förutsätter utrikesutskottet att regeringen vid beredningen av en ändring av lagen om fredsbevarande verksamhet utreder hur väl de alternativa organisationsmodeller som krävs för en beredskapsstyrka av föreslagen typ, utveckling av den nuvarande utbildningen för fredsbevarande verksamhet och beredskap för utvidgad fredsbevarande verksamhet lämpar sig för fullgörande av de uppgifter som lagen stadgar." Det finns ännu inte tillgång till en sådan utredning och därför framhåller utskottet att detta betänkande inte bör ses som ett ställningstagande till denna fråga, utan att saken bör föreläggas riksdagen för beslut.

Under utfrågningen av sakkunniga har utrikesutskottet uppmärksamgjorts på att det är försvarsministeriet som beslutar om anställningsvillkoren i samband med fredsbevarande och anknytande utbildning. Utskottet anser det behövt att det avtalas om dessa villkor enligt normal arbetsmarknadspraxis.

Ändrad beslutsordning

Utrikesutskottet anser att regeringens förslag om ändringar i beslutsordningen för Finlands deltagande i fredsbevarande operationer är angeläget till sina huvudsakliga delar. Ändringsförslaget stämmer överens med den ståndpunkt som utskottet gav uttryck för i sitt betänkande om regeringens säkerhetspolitiska redogörelse.

Hänvisande till sina begreppsdefinitioner menar utskottet att "den sedvanliga självförsvarsrätten" i föreslagna 2 § 2 mom. bör ersättas med "fredsbevarande i traditionell bemärkelse".

Utrikesutskottet omfattar de förslag om dessa beslutsmekanismer som grundlagsutskottet och försvarsutskottet anför i sina utlåtanden. Det är alltså ändamålsenligt att 2 § 2 mom. lagen om fredsbevarande kompletteras med ett stadgande om att riksdagen skall höras genom ett *redogörelseförfarande*. Detta kan uttryckas på följande sätt: "... skall statsrådet innan framställningen görs höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken."

Utskottet finner det nödvändigt att gränserna för en finländsk fredsbevarande trupps bruk av maktmedel definieras särskilt för varje operation i en redogörelse som denna.

Enligt motiveringen till lagförslaget medger lydelsen i 1 § 1 mom. att Finland deltar i sådan fredsbevarande verksamhet som genom beslut av FN eller OSSE i verkligheten verkställs antingen av dessa organisationer eller genom någon annan internationell organisation eller mekanism som Finland överenskommit eller överenskommer att samarbeta med. Utskottet menar dock att Finlands deltagande i en fredsbevarande operation som föranstaltas av en aktör som Finland tidigare inte har haft sådant samarbete med är en så pass viktig utrikespolitisk fråga att regeringen bör underrätta riksdagen också om den i form av en redogörelse innan det slutliga beslutet fattas.

Utskottet anser det helt riktigt att beslutsordningen i propositionen dessutom ändras så att statsrådet innan framställning görs för republikens president skall höra riksdagens utrikesutskott också i den händelse att mandatet för hela operationen väsentligt förändras. Om den fredsbevarande operationens mandat när beslutet om deltagande fattas eller under operationens förlopp kommer att inbegripa mera vittomfattande befogenheter att bruka maktmedel än vad den sedvanliga självförsvarsrätten förutsätter, skall statsrådet höra hela riksdagen i stället för utrikesutskottet.

Försvarsutskottet föreslår i sitt utlåtande att utrikesutskottet ytterligare särskilt utreder procedurerna och riksdagens roll i det fall att situationen under en pågående operation snabbt eskalerar utan att mandatsgivaren hunnit reagera på den. Utrikesutskottet menar att stadgandet med tanke på lagstiftningen, alltså också med tanke på riksdagens roll, är tillräckligt för en sådan situation. De åtgärder som skall vidtas i praktiken och riksdagens roll därvid bestäms utifrån den rådande situationen. Utskottet understryker att behöriga myndigheter bör vara tillräckligt väl förberedda för en situation av detta slag.

Övriga ändringsförslag

Utskottet har ingenting att anmärka på beträffande de övriga lagförslagen i regeringens proposition.

Utskottet föreslår vördsamt

att det 2—5 lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas utan ändringar och

det 1 lagförslaget sålydande:

1.

Lag

om ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 29 juni 1984 om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (514/84) lagens rubrik samt 1 och 2 §§, 3 § 1 mom., 4, 5, 8—13 och 15 §§, 16 § 1 mom. och 17 §, 18 a § 2 mom., 21 § 1 mom., 22 § 1 mom. och 28 §,

av dessa lagrum lagens rubrik, 1 och 2 §§, 3 § 1 mom., 4 och 8 §§ samt 18 a § 2 mom. sådana de lyder i lag av den 18 juni 1993 (520/93) och 16 § 1 mom. samt 17 § sådana de lyder i lag av den 14 december 1990 (1148/90), samt

fogas till 6 § ett nytt 4 mom. och till lagen en ny 20 a §, som följer:

Lag

om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

1 §

Tillämpningsområde

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Denna lag tillämpas inte på deltagande i militära tvångsåtgärder (*utesl.*) med stöd av artikel 42 eller 51 i FN:s stadga *eller på annan verksamhet som kan anses vara fredsframtvängande.*

2 §

Beslut om deltagande

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

I den händelse att den fredsbevarande styr-

kans befogenheter att bruka maktmedel skulle komma att bli mera vittomfattande än vad *fredsbevarande i traditionell bemärkelse* förutsätter skall statsrådet innan framställningen görs höra riksdagen *genom att förelägga den en redogörelse i saken.* Samma förfarande skall tillämpas om den fredsbevarande styrkans befogenheter att bruka maktmedel planeras bli utvidgade på det sätt som avses ovan under den fredsbevarande operationens förlopp.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

3—5 §§

(Såsom i regeringens proposition)

6 §

Förbindelse att inställa sig till utbildning eller tjänstgöring

— — — — —
Förutom de i 1 mom. avsedda personerna kan (utesl.) försvarsmaktens avlönade personal förordnas att som tjänsteuppgift delta i uppgifter som gäller utbildning. Även de som fullgör tjänst-

göring enligt värnpliktslagen kan *för en kort tid* förordnas att med tjänstgöringsskyldighet delta i uppgifterna i fråga.

8—13, 15—17, 18 a, 20 a, 21, 22 och 28 §§
(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 8 december 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Paasio, vice ordföranden Biaudet, medlemmarna Aaltonen (delvis), Aho, Hassi, Hurskainen, Isohookana-Asunmaa, Juhantalo,

Kanerva, Kekkonen, Korkeaoja, S. Pietikäinen, Salolainen, Tuomioja, Wahlström och Zyskowiec samt suppleanten Helle.

Reservation

Vi finner det inte motiverat att regeringen med den planerade fredsbevarande operationen i Bosnien som förevändning försöker driva igenom en total översyn av lagen om fredsbevarande verksamhet. Vi anser att det borde ha beslutats om Finlands deltagande i den kommande operationen i Bosnien genom en särskild lag.

Begreppet utvidgat fredsbevarande i utskottets betänkande är mycket diffust. Det är vår uppfattning att Finland också i framtiden i regel bör delta i fredsbevarande i traditionell bemärkelse, där bruk av vapenmakt är tillåtet i begränsad omfattning för att uppdraget skall kunna genomföras.

Vi menar att situationer som inte ryms inom begreppet fredsbevarande i traditionell bemärkelse är undantag som det alltid bör fattas beslut om genom en särskild lag. Då har riksdagen möjligheter att dra upp klara och entydiga gränser för de fredsbevarande truppernas verksamhet i enlighet med de krav som ett uppdrag under mycket svåra förhållanden ställer. Det är såsom Sverige har gjort.

En arbetsgrupp under Jaakko Blombergs ledning lämnade den 15 september 1993 ett betänkande med förslag om att beslut om deltagande i

en operation som inte ryms inom lagen för fredsbevarande verksamhet bör fattas genom en speciallag som stiftas särskilt för varje enskilt fall eller i enlighet med 33 § regeringsformen. Därför föreslår vi ett nytt 3 mom. i 2 § i det första lagförslaget i betänkandet. Enligt detta skall det alltid stadgas genom lag om deltagande i operationer som kräver mera omfattande befogenheter för de fredsbevarande trupperna att bruka maktmedel än vid fredsbevarande i traditionell bemärkelse.

Vi anser vidare att en operation i undantagsfall får verkställas av någon annan än FN eller OSSE, vilket förutsätter att frågan varje gång hänskjuts till riksdagen i form av en redogörelse. Vi föreslår en ändring i detta syfte i 2 § 2 mom. i det första lagförslaget.

I regeringens proposition och i utskottets betänkande framhålls att förslaget till ändring av lagen om fredsbevarande är helt oberoende av den framtida hållningen till uppsättande av en så kallad beredskapsstyrka. Om en beredskapsstyrka sätts upp som en del av försvarsmakten betyder det en väsentlig förändring i grundprincipen för fredsbevarande verksamhet, och därför kan fredsbevarande styrkor bara sättas upp genom lagstiftning i saken. Med stöd av det ovan anför-

da anser vi att följande motiveringsuttalande borde ha tagits in i utskottets betänkande:

”Utskottet förutsätter att regeringen förelägger riksdagen sitt beslut om beredskapstrupper i form av ett lagförslag.”

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att det 2—5 lagförslaget skall godkännas i enlighet med utskottets betänkande och att det första lagförslaget godkänns sålydande:

Lag

om ändring av lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

Ingress

(Såsom i utskottets betänkande)

1 §

(Såsom i utskottets betänkande)

2 §

Beslut om deltagande

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

On någon annan än FN eller OSSE svarar för genomförande av en fredsbevarande operation, skall statsrådet höra riksdagen genom att föreläga den en redogörelse i saken.

I den händelse att den fredsbevarande styrkans befogenheter att bruka maktmedel skulle

komma att bli mera vittomfattande än vad fredsbevarande i traditionell bemärkelse förutsätter skall beslut om deltagande i operationen fattas genom en särskild lag.

(4 mom. såsom 3 mom. i utskottets betänkande)

3—28 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 8 december 1995

Kauko Juhantalo
Tytti Isohookana-Asunmaa

Esko Aho
Juha Korkeaoja

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga 1***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 villkorlöst 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 grundlagsutskottet värdsamt

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

Helsingfors den 23 november 1995

det första lagförslaget dock under förutsättning att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning om 6 § 4 mom. beaktas på tillbörligt sätt.

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

rola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo, Rantanen och Veteläinen samt suppleanterna Juurola och Rehn.

FÖRSVARSKOTTET*Bilaga 2***Utlåtande 5/1995 rd****Regeringens proposition 185/1995 rd***Till Utrikesutskottet*

När riksdagen den 16 november 1995 remitterade 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, bestämde den samtidigt att försvarsutskottet skall avge utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Utskottet har hört avdelningschefen, generalmajor Ilkka Hollo, lagstiftningsdirektören, regeringsrådet Pekka Pitkänen, översten Kari Höglund och överinspektören Helena Partanen vid försvarsministeriet, avdelningschefen Jaakko Laajava, utrikesrådet Markku Niinioja och lagstiftningssekreteraren Päivi Kaukoranta vid utrikesministeriet, kommandören för försvarsmakten, general Gustav Hägglund, generallöjtnanten Jussi Hautamäki vid huvudstaben, allmänna sekreteraren vid försvarsrådet, kommodor Juhani Kaskeala, ordföranden Pekka Kouri vid Officersförbundet, ordföranden Harri Sirén vid Befälsförbundet, ordföranden Vesa Yrjölä vid Sini-baretiliitto, generalsekreteraren Markku Niskala vid Finlands Röda Kors och utredaren Pekka Visuri.

Utskottet har haft tillgång till ett utlåtande av grundlagsutskottet (GrUU 18/1995 rd) när det utarbetat sitt utlåtande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår ändringar i lagen om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (514/84, lagen om fredsbevarande verksamhet). Ändringarna innebär att Finland har möjlighet att delta i fredsbevarande operationer som framför

allt inriktar sig på humanitär hjälpverksamhet och som inbegriper befogenhet att i begränsad utsträckning använda vapenmakt för att genomföra de mål som har ställts upp för verksamheten eller där fullt bistånd av alla parter i konflikten inte är garanterat. Den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet har tolkats så att den inte tillåter medverkan i aktiviteter som inte bygger på samförstånd mellan samtliga parter i en konflikt eller som kan inbegripa användning av vapenmakt eller andra tvångsåtgärder mot någon part.

Efter lagändringen kan Finland delta i fredsbevarande operationer som satts igång av FN och OSSE eller av andra internationella organisationer eller mekanismer. En förutsättning är dock att den fredsbevarande verksamheten bygger på beslut av FN eller OSSE.

Lagens tillämpningsområde utesluter militära insatser både enligt beslut och enligt bemyndigande av FN:s säkerhetsråd mot en stat som har förbrutit sig mot eller hotat den internationella freden samt medverkan i s.k. kollektivt självförsvar.

I beslutsförfarandet visavi Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet föreslås en sådan ändring att statsrådet skall höra riksdagens utrikesutskottet innan det gör framställning hos republikens president också i det fall att de fredsbevarande truppernas uppgifter väsentligt förändras på grund av förändringar i mandatet för hela operationen. Om det i samband med beslutet om deltagande i en fredsbevarande operation eller under operationens gång visar sig att mandatet kommer att inbegripa mera vittomfattande befogenheter att bruka maktmedel än vad den sedvanliga rätten till självförsvar förutsätter, skall statsrådet höra hela riksdagen i stället för utrikesutskottet.

Meningen är också i framtiden att bara välja ut frivillig personal för fredsbevarande insatser. Stampersonal och personer som fullgör sin värn-

plikt enligt värnpliktslagen kan förordnas till uppgifter som har att göra med utbildningen.

Regeringen föreslår att lagen om försvarsmakten (402/74) skall ändras i överensstämmelse med den roll som försvarsmakten redan nu i praktiken spelar i att ordna utbildning för och verkställa fredsbevarande insatser.

De övriga förslagen till lagändringar i propositionen är av teknisk art och beror på att rubriken för lagen om fredsbevarande verksamhet ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så fort som möjligt sedan de blivit godkända och stadfästa.

Utskottets ställningstaganden

Försvarsutskottet framhåller att det utförligt redovisat sina ståndpunkter till den fredsbevarande verksamheten i sitt utlåtande av den 26 september 1995 till utrikesutskottet om regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse.

Om inte annat anförts hänför sig utskottets ställningstaganden nedan uttryckligen till förslaget till ändring av lagen om fredsbevarande verksamhet av de lagförslag som ingår i propositionen.

Motiveringen till lagändringen

Enligt vad utskottet har erfarit är det behövt att ändra den legislativa grunden för fredsbevarande verksamhet därför att själva verksamheten har ändrat karaktär.

De viktigaste grunderna för en lagändring är dels regeringens önskan att göra det möjligt för Finland att delta även i andra fredsbevarande operationer än sådana som genomförs på uppdrag av FN eller OSSE, dels behovet av att vidga bestämmelserna om bruk av maktmedel och tolkningen av dem. Utskottet tar nedan närmare ställning till dessa två huvudsakliga grunder var för sig.

Den fredsbevarande verksamheten har ändrat karaktär under de senaste åren. Regeringen påpekar att målet för verksamheten har blivit att trygga existensmöjligheterna för de utsatta delarna av befolkningen och att skydda den humanitära hjälpverksamheten. Enligt vad utskottet har erfarit anser till exempel Röda Korset det problematiskt att kombinera politiska, militära och humanitära insatser. Om en och samma organisation genomför alla dessa insatser i en konfliktsituation finns det enligt Finlands Röda

Kors en viss risk för att den humanitära hjälpen inte betraktas som opartisk, eftersom den då upplevs som ett led i de politiska eller militära insatserna. Utom att den kan anses partisk kan den också anses diskriminerande och utgå från annat än offrens verkliga behov. Utskottet menar att den typ av fredsbevarande verksamhet som denna lag ställer i utsikt bidrar till att skapa betingelser för humanitärt bistånd utanför den militära organisationen.

Enligt vissa utredningar har också medverkan i programmet partnerskap för fred förändrat den fredsbevarande utbildningen på vissa punkter. I detta nu bygger medverkan i Pfp-övningar enbart på en tolkning av lagen. Nu vill regeringen ta in ett uttryckligt stadgande i lagen om utbildning av utlänningar i Finland och finländares medverkan i utbildning utomlands. Den föreslagna översynen av lagen om fredsbevarande verksamhet gör det enligt vissa experter möjligt för våra fredsbevarande trupper att delta i övningar under gemensam ledning med de länder som Finland högst sannolikt kommer att delta i fredsbevarande operationer med.

För att till exempel fartyg skall kunna delta i Pfp-övningar förutsätter det enligt regeringen att stampersonal och de som fullgör tjänst enligt värnpliktslagen under vissa förhållanden skall kunna förordnas att delta i uppgifter i anknytning till utbildning. *Försvarsutskottet omfattar grundlagsutskottets förslag om en justering av 6 § 4 mom.* varigenom möjligheten att förordna annan än avlönad personal att delta i utbildning utomlands begränsas till en kort tid. Utskottet påminner att försvarsmakten enligt regeringsformen och värnpliktslagen endast är avsedd för vårt eget försvar. Alla andra uppgifter måste bygga på frivillighet och utbildningen för dem får inte åderlåta våra försvarsresurser. Utskottet framhåller att 5 och 6 §§ i lagen om fredsbevarande verksamhet eventuellt medger större möjligheter för de värnpliktiga att delta i övningar utomlands. Hur detta i princip ställer sig till värnpliktslagen bör enligt utskottets mening utredas.

Som en aktuell motivering för en lagändring och framför allt för en snabb behandling av den anför regeringen Finlands eventuella deltagande i den nya fredsbevarande operationen som enligt planerna skall inledas inom kort i Bosnien-Hercegovina. Finland vill skicka en byggenhet med vaktfunktioner på drygt 400 soldater till Bosnien. Den finländska truppen skall utgöra en del av en nordisk brigad, som i sin tur skall stå direkt under

NATO:s kommando. Regeringen avser att sätta in en traditionell fredsbevarande trupp under försvarsministeriet på denna operation.

Försvarsutskottet tar inte i detta sammanhang ställning till Finlands eventuella medverkan i operationen i Bosnien. Det framhåller dock att till exempel Sveriges beslut om att skicka ut en trupp till Bosnien-Hercegovina fattades genom ett särskilt riksdagsbeslut 1993. Det kunde Finland också ha gjort. Men i stället har Finlands regering valt att göra permanenta ändringar i lagen om fredsbevarande verksamhet och avser att tillämpa ändringarna också vid andra operationer. Meningen är att härigenom skapa en juridisk ram för deltagande i operationerna. Det egentliga beslutet om deltagande i operationen i Bosnien eller andra motsvarande operationer är först och främst politiskt till sin karaktär.

Fredsbevarande operationer utanför FN och OSSE

Enligt vad utskottet har erfarit har den internationella utvecklingen visat att Finland måste ha beredskap att delta i fredsbevarande operationer utifrån beslut av FN eller OSSE även om de verkställs inom ramen för andra internationella organisationer och mekanismer än dessa. I princip kan denna ändring ses som en betydande utvidgning jämfört med den gällande lagen. Men för att multinationella trupper skall kunna ställas under gemensam och effektiv ledning är utvidgningen dock enligt utskottets mening mycket angelägen.

Regeringen framhåller att Finland uttalat sitt intresse för medverkan i VEU:s framtida kris- och fredsbevarande operationer. I propositionen räknas ett antal operationer upp som VEU med mandat från FN eller OSSE står i beredskap att genomföra och som Finland som EU-medlem och observatör i VEU kunde delta i.

I propositionen hänvisas också till det s.k. CJTF-konceptet (Combined Joint Task Forces), som avser en för NATO och VEU gemensam multinationell rörlig stab för alla försvarsgrenar. Dessa multinationella staber och deras stödtrupper kunde enligt vad utskottet har erfarit sättas in för att leda NATO:s, VEU:s och andra multinationella kris- och fredsbevarande operationer. Ledningen för CJTF är en stab med nästan direkt aktionsberedskap och kan därför sättas in för att leda och planera fredsbevarande operationer redan innan det är klart vilka länder som är villiga att medver-

ka. På ett senare stadium skall samtliga deltagande länder vara representerade — även de alliansfria. För att operationer av detta slag med deltagare från flera länder skall lyckas är det enligt utskottets mening viktigt att ledarskapsförhållandena är helt klara.

Försvarsutskottet påpekar att situationen i fråga om kris- och fredsbevarande operationer är långt ifrån klar och att det inte är nödvändigt att dra slutsatser utöver denna lag om behovet av kris- och fredsbevarande verksamhet i FN:s regi. Utskottet menar att riksdagen alltid bör få en redogörelse för medverkan i fredsbevarande operationer i någon annans än FN:s eller OSSE:s regi.

Utvidgat bruk av maktmedel

Enligt en snäv tolkning anses den gällande lagen inskränka begreppet fredsbevarande verksamhet och Finlands deltagande i den så till vida att den bara medger sedvanligt självförsvar. Lagstiftarens vilja har tolkats som så att finländska fredsbevarande trupper i traditionell fredsbevarande verksamhet i princip allra högst haft rätt till sedvanligt självförsvar.

Att det nu skall stadgas om utvidgade befogenheter att bruka maktmedel innebär såsom ovan konstaterats en väsentlig ändring i den gällande lagen. Enligt vad utskottet har erfarit är det delvis fråga om en modernisering av lagen i överensstämmelse med funktionsmodeller som redan anammats i praktiken. Finland har sedan 1973, först i Sinai och sedan i Libanon, tillämpat s.k. utvidgat självförsvar. Alltsedan 1973 har FN också tolkat den rätt som truppersnas befogenheter (Rules of engagement) ger att bruka vapenmakt i självförsvar så att självförsvar vid behov också inbegriper vapenmakt för att verkställa en viss operation. I praktiken har Finland dock inte velat underskriva ett sådant utvidgat självförsvar, eftersom operationerna byggts på de inblandade parternas medgivande. Det är inte någon hemlighet att flera parter till exempel just i Sydlibanon (PLO, Hizbollah, SLA) ställt sig mycket reserverade, för att inte säga avvisande till operationerna.

Enligt propositionen understryker den senaste tidens erfarenheter behovet av beredskap också för uppgifter och förhållanden om vilka avtal eller samförstånd ännu inte har säkrats. I framtiden bör det räcka som motivering för Finlands

medverkan på denna punkt att parterna i en konflikt vid behov till exempel genom FN:s förmedling uppnått skäligt samförstånd om verksamhetens former och mål. Efter lagändringen skall parternas medgivande — och ännu mindre de grupperingars medgivande som står utanför parternas kontroll — i princip dock inte spela någon avgörande roll för om Finland deltar i operationerna eller inte. Parternas medverkan skall inte heller vara ett kategoriskt villkor för att finländska fredsbevarare enligt lagen skall ha rätt att tillgripa s.k. utvidgat självförsvar under operationerna.

Utskottet omfattar den syn som regeringen för fram i propositionens motivering att parternas medgivande i praktiken är en avgörande faktor också vid så kallat utvidgat fredsbevarande. Likaså är det helt riktigt att ta ställning för att maktmedel bara får tillgripas i undantagsfall.

Med fredsbevarande verksamhet förstås enligt den nya lagen sådan militär verksamhet som har beslutats med stöd av VII kapitlet i FN:s stadga och som kan inbegripa möjligheten att i begränsad utsträckning bruka maktmedel när det gäller att trygga genomförandet av uppgiften. Enligt den utredning som utskottet fått har ändringen också motiverats med att FN endast med stöd av VII kapitlet kan ingripa i statsinterna konflikter. För att vi skall kunna medverka i operationer av detta slag är det enligt utredningen ändamålsenligt att utesluta bara de artiklar i VII kapitlet som gäller militära tvångsåtgärder. Utskottet har dock konstaterat att 1 § 2 mom. enligt regeringens förslag till lag om deltagande i fredsbevarande verksamhet endast utesluter tvångsåtgärder mot stater. Det utesluter inte entydigt aktiva och offensiva insatser mot alla parter i en konflikt, såsom regeringen gör i sin motivering. Därför medger paragrafen enligt utskottets mening en alltför vidlyftig tolkning. *Försvarsutskottet föreslår att 1 § 2 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet kompletteras med: "... eller andra fredsframtvingande åtgärder."*

Vidare anser utskottet att begreppsapparaten nödvändigt måste preciseras. "Fredsframtvingande" bör definieras som offensiv verksamhet där initiativet ligger hos den tvingande parten. Vid "utvidgad fredsbevarande verksamhet" är bruket av maktmedel alltid reaktivt, dvs. självförsvar, förhindrande av brott mot avtal eller skydd av människor och egendom. Även begreppet "sedvanligt självförsvar" bör preciseras.

I detta sammanhang understryker utskottet vidare hur svårt det är att förutse vilken form

utvidgad fredsbevarande verksamhet slutligt kommer att anta. En arbetsgrupp vid försvarsministeriet påpekar i sin utredning från 1993 att en operation som inleds som utvidgad fredsbevarande verksamhet kan förvandlas till militärt tvingande. Om reglerna för bruk av maktmedel vidgas blir fredsbevararna lätt parter i en konflikt. Också detta talar för att truppernas befogenheter även för bruk av maktmedel bör formuleras så klart som möjligt redan när de fredsbevarande trupperna sammanställs.

Utskottet menar att förhandlingar, förlikning och övertalning är de främsta metoderna att hantera olika slag av konfliktsituationer. Om de inte hjälper följer nästa steg, som innebär prov på styrka (show of force). Bruk av vapenmakt förutsätter alltid ett verkligt hot eller våld mot en fredsbevarande trupp eller dess uppdrag.

Ändrad beslutsordning

Befogenheterna för bruk av maktmedel är förknippade med förfarandet för hur landet fattar beslut om eventuell medverkan i fredsbevarande operationer. Grundlagsutskottet tar i sitt utlåtande ställning till förfarandet ur en statsförhållningsrättslig synvinkel. *Utskottet finner grundlagsutskottets förslag om en precisering av 2 § 2 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet angeläget också av ändamålsenlighetshänsyn.* Förfarandet med redogörelser garanterar dock i bästa fall bara att riksdagen blir hörd; statsrådet och republikens president behöver inte följa riksdagens uttalande vilja i saken.

I förfarandet enligt 2 § 1 mom. bör inte bara utrikesutskottet utan också försvarsutskottet höras.

Utskottet föreslår att utrikesutskottet ytterligare särskilt utreder procedurerna och riksdagens roll i det fall att situationen under en pågående operation snabbt eskalerar utan att mandatsgivaren hunnit reagera på den. Förfarandet bör i så fall vägas utifrån behövliga reaktiva insatserns snabbhet och tajmning. I en sådan situation bör det också stå tillräckligt klart hur kraftiga maktmedel som skall sättas in i relation till de fredsbevarande truppernas befogenheter för att dessa ens kan tänkas bli utvidgade på det sätt som avses i 2 § 2 mom.

Utskottet har ovan tagit ställning till beslutsgången i de fall då det är fråga om Finlands deltagande i operationer som inte direkt verkställs i FN:s eller OSSE:s regi.

Övriga ändringsförslag

Enligt 17 § lagen om fredsbevarande verksamhet bestämmer försvarsministeriet om anställningsvillkoren i fredsbevarande verksamhet och anknytande utbildning. Ministeriet anser att det inte är lämpligt att komma överens om den fredsbevarande personalens löner genom tjänste- och arbetskollektivavtal. Å andra sidan har försvarsministeriet avtalat med löntagarorganisationerna om att anställningsvillkoren till exempel vid en eventuell operation i Bosnien utreds i samråd med organisationerna. Försvarskommittén har tagit ställning till fredsbevararnas löner i sitt utlåtande till grundlagsutskottet om regeringens berättelse för 1994. Utskottet anser det inte vara nödvändigt att i detta sammanhang ta ställning till frågor som i första hand är arbetsmarknadspolitiska.

En del av de experter som utskottet hört har dragit rätt långtgående slutsatser om ändringarna i lagen om fredsbevarande verksamhet vad gäller utbildning och organisering (5 §) samt förbindelse att inställa sig till utbildning eller tjänst-

göring (6 §). Tillsammans med regeringens förslag om ändring av 2 § lagen om försvarsmakten anses dessa ändringar göra det möjligt att inrätta, utbilda och rent av skicka ut en s.k. beredskapstrupp, såsom konstaterades i samband med den säkerhetspolitiska redogörelsen. Regeringen framhåller i propositionens motivering att lagändringen inte är ett ställningstagande till inrättande av en beredskapstrupp.

Försvarskommittén förutsätter att om regeringen stannar för att inrätta en beredskapstrupp skall besluten om truppen hänskjutas till riksdagen.

Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om de övriga lagförslagen i propositionen.

Med stöd av det ovan sagda anför försvarskommittén vördsamt

att utrikesutskottet bör beakta det som anförs i detta utlåtande då det utarbetar sitt betänkande.

Helsingfors den 30 november 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lamminen, vice ordföranden Laakso, medlemmarna Immonen (delvis), Korteniemi, Lindqvist, Mähönen, Nurmi, Partanen, Penttilä,

Pesälä, Piha, T. Pohjola, Pykäläinen (delvis), Saapunki och Tiilikainen samt suppleanterna Joenpalo, Liikkanen (delvis), Savela (delvis) och Seppänen (delvis).

Avvikande åsikter**I***Allmänt*

Riksdagens utskott har varit tvungna att behandla regeringens proposition om en ändring av lagen om fredsbevarande verksamhet enligt en stram tidtabell under den brådaste tiden i riksdagen. Vi anser att detta inte bäddar för en god och hållbar lagstiftning.

Sin brådska har regeringen motiverat med Finlands avsikt att delta i operationen i Bosnien under NATO:s ledning. Ett eventuellt deltagan-

de i de fredsbevarande operationerna i Bosnien-Hercegovina skulle dock inte ha krävt ens närapå så omfattande ändringar i lagen om fredsbevarande verksamhet som nu föreslås. Det hade räckt med en ändring av 1 § om lagens tillämpningsområde för att skicka en traditionell fredsbevarande trupp på det sätt som föreslås till Bosnien.

Med den aktuella situationen som förevändning inför regeringen bestående ändringar i lagen om fredsbevarande verksamhet. De nya stadgan-

dena kan tillämpas på en lång rad operationer med varierande mandat och befogenheter, och riksdagen kan knappast ha tillräckligt ingående kunskaper om deras slutliga art på detta stadium när lagen stiftas. Till exempel i Sverige har medverkan i operationen i Bosnien möjliggjorts genom en särskild lag. Det borde vi också ha gjort.

Vi välkomnar regeringens uttalade förtroende för traditionell fredsbevarande verksamhet i propositionen. Ännu så sent som i samband med behandlingen av redogörelsen ansåg både regeringen och ledande riksdagsmän i utrikesutskottet att en traditionell fredsbevarande trupp bara dög till att "göra anteckningar".

Försvarsutskottets utlåtande om lagen om fredsbevarande verksamhet uttrycker inte en likadan hållning framför allt till bruket av maktmedel vid fredsbevarande operationer som utskottets utlåtande av den 26 september 1995 om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen. Om befogenheterna att bruka maktmedel ändras på förslaget vis kommer finländska fredsbevarande trupper lätt att betraktas som parter i en konflikt. Då kan inte människooffer undvikas. Det är som utskottet framhåller i sitt utlåtande möjligt att en operation som startar som utvidgad fredsbevarande verksamhet förvandlas till militärt fredsframtvingande. Skillnaden mellan utvidgad fredsbevarande verksamhet och fredsframtvingande är långt ifrån klar, och regeringens proposition gör ingenting för att göra begreppen klarare.

Regeringen framhåller i sin proposition att lagändringen inte är ett ställningstagande till inrättande av en beredskapstrupp. Ett flertal av de experter som har hörts i samband med behandlingen av propositionen är dock av en annan åsikt. Faktum är att utskottet inte har fått någon tillfredsställande utredning av regeringen, till exempel vilka lagändringar ett eventuellt beslut att inrätta, utbilda och skicka ut en krishanteringstrupp kan kräva utöver de ändringar som föreslås här.

Detaljanmärkningar avseende utskottets utlåtande

Anmärkningarna nedan gäller det första lagförslaget i regeringens proposition (lagen om fredsbevarande verksamhet) och försvarsutskottets ställningstagande till det.

1 §. Vi anser att den precisering utskottet föreslår i 1 § 2 mom. är nödvändig. Också offensiva åtgärder som på eget initiativ riktas mot parterna

(fredsframtvingande) bör entydigt uteslutas inte bara ur motiveringen utan också ur paragrafen.

Försvarsutskottet fäster i motiveringen till sitt utlåtande inte tillräckligt avseende vid de anmärkningar som Finlands Röda Kors anför i avsnitt 1 § 1 mom. Utskottet borde klart och tydligt ha framhållit att effektiva humanitära insatser och skyddsuppdrag inte får äventyras genom att verkställigheten av humanitärt bistånd kopplas ihop med militära åtgärder i en akut konfliktsituation.

2 §. Vi understryker att de fredsbevarande truppers mandat, uppgifter och befogenheter redan när truppen sammanställs bör slås fast så klart och tydligt att det inte blir nödvändigt att se över dem mitt under en operation.

Beslutsmekanismerna garanterar inte ens efter de ändringar grundlagsutskottet föreslagit och försvarsutskottet omfattat att riksdagen har tillräckligt att säga till om när fredsbevarande trupper sammanställs för en operation. Redogörelseförfarandet garanterar i bästa fall bara att riksdagen blir hörd. Statsrådet och republikens president kan även efter detta avvika från riksdagens ståndpunkt om de så önskar. Därför föreslår vi att det i motiveringen till utlåtandet uttalas:

"Utskottet föresätter att beslutsmekanismerna för inrättande av en fredsbevarande trupp i framtiden ses över som ett led i statsförfattningsreformen för att riksdagens ståndpunkt till förslaget att ställa upp en finländsk fredsbevarande styrka skall bli bindande för andra beslutsfattare."

Enligt vår mening är det ett minimikrav att riksdagen skall höras om Finland tänker delta i fredsbevarande operationer som inte direkt leds av FN eller OSSE. Utskottet påpekar i motiveringen till sitt utlåtande att regeringen i så fall alltid bör komma med en redogörelse. Vi menar att början av 2 § 2 mom. borde ha kompletterats med följande passus utöver de ändringar som grundlagsutskottet föreslagit i momentet:

"För den händelse att en fredsbevarande styrka sätts upp för en operation som verkställs av någon annan än FN eller OSSE eller att den fredsbevarande styrkans ..."

Enligt vår mening är det viktigt att försvarsutskottet i sitt utlåtande till utrikesutskottet kommer med en begäran om ytterligare utredningar om procedurerna och riksdagens roll i det fall att situationen under en pågående operation snabbt eskalerar utan att mandatsgivaren hunnit reagera på den. Det är inte bara teoretiserande att

tänka sig en sådan situation, om Finland verkligen går med i fredsbevarande operationer med stöd av den nya lagen om fredsbevarande verksamhet.

6 §. Försvarsutskottet omfattar i sitt utlåtande grundlagsutskottets förslag om en precisering av 6 § 4 mom., som går ut på att annan än försvarsmaktens avlönade personal kan förordnas att delta i uppgifter som gäller utbildning utomlands för en kort tid.

Helsingfors den 30 november 1995

Maija-Liisa Lindqvist
Pauli Saapunki

Ossi Korteniemi
Mikko Pesälä

II

En majoritet i försvarsutskottet har godkänt ett utlåtande som är positivt till en ändring av lagen om fredsbevarande verksamhet, men det står i strid med utskottets utlåtande av den 26 september 1995. Försvarsutskottet krävde då att regeringen avstår från att lämna en proposition till riksdagen om ändring av lagen om fredsbevarande verksamhet, som skulle ge finländska trupper rätt att bruka vapenmakt mot någon part i en konflikt i annat än självförsvarssyfte.

Regeringen framhåller i motiveringen till sin proposition att lagen om traditionell fredsbevarande verksamhet har tolkats så att den inte medger deltagande i sådan verksamhet som inte grundar sig på samförstånd mellan alla parter i en konflikt eller som kan innefatta användning av vapenmakt eller andra tvångsåtgärder mot någon av parterna.

”I nuvarande och potentiella förhållanden utesluter denna begränsning också sådana fredsbevarande uppgifter, i vilka det skulle vara förenligt med Finlands intresse att delta”, säger regeringen i propositionens motivering.

Möjligt att bruka maktmedel mot någon part

Den nya lagen tillåter att finländska styrkor deltar i operationer som inte har alla parters medgivande och där vapenmakt kan brukas mot någon part. Förhållandena avviker i väsentliga delar från traditionell fredsbevarande verksamhet.

De bärande principerna i traditionell fredsbevarande verksamhet har varit att parterna i en

Vi påpekar att detta ställningstagande bör beaktas också när planer på att inrätta, utbilda och skicka ut en eventuell beredskapstrupp görs upp. Vår tolkning är att en beredskapstrupp inte kan sättas in på ett uppdrag utomlands utan ändring av värnpliktslagen och eventuellt också regeringsformen. Beslutet att utbilda och sammanställa en beredskapstrupp är politiskt och kan inte fattas utan att det hänskjuts särskilt till riksdagen.

konflikt gett sitt medgivande till en operation, att de fredsbevarande styrkorna ställt sig opartiska, att de inte befattat sig med interna frågor, att de minimerat bruket av maktmedel och att operationerna direkt ställts under FN:s generalsekreterare.

I praktiken betyder regeringens lagförslag ett långt steg i riktning mot fredsframtvängande åtgärder, även om regeringen blygsamt beskriver det som ”utvidgad fredsbevarande verksamhet”. Begreppet är helt okänt inom det internationella samfundet.

Meningen är inte att den nya lagen skall tillämpas så att den medger fredsframtvängande åtgärder eller militära tvångsmedel mot en annan stat. Men 1 § utesluter i den form regeringen föreslår inte militära tvångsåtgärder mot någon part i en konflikt.

Regeringen har vidare motiverat den ”utvidgade fredsbevarande verksamheten” med nödvändigheten att skydda humanitära biståndsoperationer. Ändå anser till exempel Röda Korset att en sammanslagning av politiska, militära och humanitära insatser leder till problem.

Om det humanitära biståndet uppfattas som ett led i de politiska och militära insatserna kan biståndets opartiskhet sättas på spel och Röda Korsets verksamhetsmöjligheter därmed förämrass i konfliktsituationer.

Den nya lagen bäddar för beredskapstrupper

I sin säkerhetspolitiska redogörelse målar regeringen upp beredskapstrupper för krishante-

ring, som dock inte kommer att kunna inrättas och fungera utan en ändring av den gamla lagen om fredsbevarande verksamhet.

Trots att lagändringen i propositionen enligt motiveringen inte innebär ett ställningstagande till inrättande av en så kallad beredskapstrupp, är det inte juridiskt möjligt att sammanställa en beredskapstrupp och få den aktionsduglig utan en lagändring.

Under utskottsbehandlingen av lagförslaget har det inte gått att få någon klar utredning av regeringens, försvarsministeriets eller huvudstabens representanter för om även andra lagar än lagen om fredsbevarande verksamhet måste ändras med tanke på eventuella beredskapstrupper.

Enligt den säkerhetspolitiska redogörelsen räcker det med de nu föreslagna ändringarna i lagen om fredsbevarande verksamhet för att beredskapstrupper skall kunna upprättas och sättas in på krishanteringsuppdrag.

Operationen i Bosnien är bara en förevändning

Den bestående ändringen i lagen om fredsbevarande verksamhet har under de senaste veckorna motiverats framför allt med händelserna i Bosnien. Om det bara var fråga om att fredsbevararna deltar i att bevaka fredsavtalet i Bosnien kunde beslutet precis som i Sverige tas genom en särskild lag.

Det är dock i första hand fråga om Finlands medlemskap i Europeiska unionen, vår observatörsstatus i VEU och vår medverkan i NATO-programmet partnerskap för fred.

Regeringen har gjort den tolkningen att inte minst vårt EU-medlemskap och vår status som observatör i VEU kräver att vi är med vid eventuella krishanteringsoperationer. Lagändringen lägger i själva verket grunden för kommande krishanteringsoperationer.

Enligt den säkerhetspolitiska redogörelsen stödjer Finland en förstärkning av unionens krishanteringsförmåga. Samtidigt är det fråga om att bygga upp en försvarsdimension för EU. I redogörelsen konstateras vidare att den främsta uppgiften för unionens försvarsdimension under den närmaste tiden är att utveckla sin krishanteringsberedskap.

Helsingfors den 30 november 1995

Jaakko Laakso

Åsidosätts FN och OSSE?

Finlands deltagande i krishanteringsoperationer med mandat av FN eller OSSE, men till exempel under ledning av NATO eller VEU är i princip en så stor förändring att riksdagen borde fatta beslut i saken särskilt varje gång.

Både NATO och VEU kan agera självständigt i krishanteringsoperationer utan mandat av FN eller OSSE.

Vid sitt toppmöte i januari 1994 gjorde NATO det för första gången i historien möjligt för VEU att nyttja NATO:s organisation och trupper i sina operationer när det anses lämpligt.

Ju mer avancerad VEU:s krishanteringsförmåga blir och ju aktivare Finland är med desto sannolikare är det att det i framtiden inte längre anses behövas något beslut om fredsbevarande operationer vare sig av FN eller OSSE, utan att Finland även får delta i operationer på beslut av VEU eller NATO.

Den nya lagen tillåter ännu inte detta.

Det är också sannolikt att Finland i framtiden utser trupper för den s.k. FAWEU-listan för att tillämpas vid operationer under VEU:s ledning.

Den traditionella fredsbevarande verksamheten behöver utvecklas

Om Finland verkligen har möjlighet att göra en större ekonomisk satsning på fredsbevarande verksamhet kunde medlen användas för att utveckla den traditionella fredsbevarande verksamheten.

De nuvarande fredsbevarande trupperna kunde ges bättre utbildning och utrustning och få högre löner. Kostnaderna skulle då även i framtiden delas mellan Finland och FN (OSSE). Däremot blir det betydligt dyrare för Finland att delta i krishanteringsoperationer under ledning av VEU och NATO än att delta i traditionell fredsbevarande verksamhet.

Med stöd av det ovan sagda anser vi

att utskottet i sitt utlåtande borde ha anfört att lagförslagen i regeringens proposition bör förkastas.

Esko Seppänen

III

Jag finner det varken ändamålsenligt eller etiskt acceptabelt att Finlands mandat för fredsbevarande utvidgas till den del det gäller vapenbruk. Enligt vad utskottet har erfarit medger vår gällande lagstiftning de fredsbevarande trupperna adekvata möjligheter att försvara sig själva. Utvidgade befogenheter att bruka vapenmakt kommer att urholka den handlingsmodell som under årens lopp blivit respekterad och som innebär att förtroende alltid byggs upp utifrån förhandlingar, förlikning, övertalning och olika slags förebyggande åtgärder innan maktmedel tillgrips och som betraktar det som självklart att bruk av vapen begränsas till ett minimum.

Finland är med om att bära ett internationell ansvar och har tack vare sina långa demokratiska traditioner på den punkten mycket att ge i en förebyggande stabilitetspolitik. Vi kan erbjuda krisbenägna stater vår hjälp med att demokratisera sitt politiska system och främja de mänskliga rättigheterna samt arbeta för jämställdheten och miljöfrågor. Det viktigaste är att se till att det finns en internationell beredskap och mekanismer för att förebygga våld och instabilitet. Tyvärr kan de varken byggas upp eller förstärkas genom upprustning. Bruk av vapenmakt gör heller ingenting för att främja demokrati, mänskliga rättigheter, en lösning på flyktingproblemen eller miljöpolitiken.

Vidare har vi med hänsyn till den rådande

ekonomiska situationen och statens sparprogram inga som helst finansiella möjligheter att utvidga mandatet för fredsbevarande med vapenmakt. Det är inte heller moraliskt motiverat, eftersom finländarnas grundtrygghet samtidigt urholkas.

Vi kan delta också i operationen i Bosnien genom direkt humanitärt bistånd via olika biståndsorganisationer.

Det hade varit möjligt att fatta beslut om deltagande i operationen i Bosnien genom en särskild lag, precis som Sverige gjorde, om vi av hänsyn till vår image absolut måste göra det. Då hade vi kunnat göra en grundlig utredning av behovet att ändra den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet och frågan om s.k. beredskapstrupper. Det är inte på något vis ändamålsenligt att lagen bereddes i ilfart. Även om det är en realitet i vår förändrade omvärld och i ett globalt perspektiv att kommandot över fredsbevarande operationer har diversifierats verkar det samtidigt i förtid för att Finland lydigt binder sig vid EU:s säkerhetspolitik under NATO-ledning. Detta står i strid med principen om "alliansfrihet och självständigt försvar".

Med stöd av det ovan sagda anser jag

att utskottet som sitt utlåtande borde ha föreslagit att lagförslagen i regeringens proposition bör förkastas.

Helsingfors den 30 november 1995

Tuija Maaret Pykäläinen

