

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 54/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 september 2005 en proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den (RP 110/2005 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet

- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- enhetschef Kimmo Lähdevirta, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- professor Lauri Hannikainen
- professor Mikael Hidén
- akademiprofessor Martti Koskeniemi
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita
- docent, direktör Teija Tiilikainen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om militär krishantering. Det primära syftet är att Finland ska kunna delta fullt ut i militära krishanteringsuppdrag inom ramen för Förenta Nationerna, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och Europeiska unionen eller någon annan internationell organisation eller grupp av länder. Framför allt avser propositionen att medge finländskt deltagande i krishantering som genomförs av Europeiska unionen när uppdraget också kan innefatta att snabbinsatsgrupper anlitas för krävande militära uppdrag. Dessutom ska det säkerställas att Finland kan samarbeta med övriga

stater som deltar i snabbinsatsgrupperna. Lagförslaget innehåller bestämmelser bland annat om beslut om deltagande i krishanteringsuppdrag och om riksdagens roll i beslutsprocessen samt om krishanteringspersonalens rättsliga status. I propositionen ingår också förslag till lagar om ändring av 2 och 9 a § i lagen om försvarsmakten, värnpliktslagen, 45 kap. 27 § i strafflagen, 2 § i militära rättegångslagen, 1 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman och av 2 § i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2006. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2006 och avses bli behandlad i samband med den.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedöms förslaget till lag om militär krishantering med avseende på 1 § 3 mom. och 93 § 1 mom. i grundlagen, som gäller Finlands deltagande i internationellt samarbete respektive beslut om krig och fred. Bestämmelserna om republikens presidents och statsrådets befogenheter bedöms med avseende på 93 och 58 § i grundlagen, men också med avseende på 128 § i grundlagen. När det

gäller riksdagens medverkan uppmärksammas 44 och 47 § samt 96 och 97 § i grundlagen. Vidare bedöms lagförslaget med avseende på bestämmelserna om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet i 80 § i grundlagen samt med avseende på 127 §, som gäller skyldigheten att försvara landet. I motiven anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men tillägger att förslagen i denna genomgripande reform ytterligare bör ställas mot grundlagen. Följaktligen föreslår regeringen att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Militär krishantering

På grundval av 1 § 2 mom. i det första lagförslaget kan Finland delta i militär krishantering som har bemyndigats av FN och undantagsvis i annan internationell militär krishantering om operationerna som det sägs i 3 mom. föranstaltas av FN, OSSE eller EU eller någon annan internationell organisation eller grupp av länder.

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Varken det här lagrummet eller andra bestämmelser i grundlagen ställer egentligen hinder i vägen för ett finländskt deltagande i andra militära krishanteringsoperationer än de som genomförs av FN och OSSE. Med stöd av grundlagen är ett finländskt deltagande i en krishanteringsoperation alltid en fråga om avgörs genom politisk prövning och politiska beslut. Den springande punkten är att krishantering med stöd av 1 § 2 mom. i den föreslagna lagen ska syfta till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta Nationernas stadga samt övriga regler i den internationella rätten. Frågan gäller på det hela taget bevekelsegrunder

som klart och tydligt är förenliga med 1 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 17/2000 rd, s. 2).

I 4 mom. avgränsas lagens tillämpningsområde och i motsats till gällande lagstiftning innehåller lagrummet ingen hänvisning till artikel 42 i FN:s stadga. Finland kan således utan hinder av eventuella problem med tolkningen av en hänvisning i en militär krishanteringsoperation sätta in militära styrkor för att upprätthålla eller återställa fred och säkerhet. Om man ser till hela tillämpningsbestämmelsen i 1 § kan militär krishantering enligt utskottets uppfattning inte gälla situationer då Finland kan råka ut för en väpnad konflikt med karaktären av krig. Lagförslaget gäller således inte 93 § 1 mom. i grundlagen, där det sägs vem som beslutar om krig och fred (GrUU 17/2000 rd, s. 2). Strukturella faktorer som hindrar andra tolkningar i detta sammanhang är bestämmelserna i 3 § i lagförslaget, där det sägs att riksdagen ska vara med och fatta beslut om Finlands deltagande i krishantering.

Republikens presidents och statsrådets befogenheter

Beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering fattas i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande, föreskrivs det i 2 § 1 mom. i lagförslaget. Utifrån statsrådets förslag till avgörande beslutar republikens president också om

att försätta en militär avdelning, en så kallad beredskapsenhet, i hög beredskap.

Finlands deltagande i militär krishantering är en fråga som ingår i utrikes- och säkerhetspolitiken. Följaktligen måste förslaget bedömas med avseende på 93 § i grundlagen. Enligt 1 mom. leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Det är emellertid riksdagen som godkänner internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del det anges i grundlagen. Med stöd av 2 mom. svarar statsrådet för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen enligt vad som sägs i grundlagen.

I förarbetena till grundlagen understryks det att bestämmelserna om befogenheter i internationella frågor enligt 93 § i grundlagen ska tolkas som en helhet (RP 1/1998 rd, s. 145 och s. 147). Presidentens behörighet och statsrådets behörighet med stöd av bestämmelsen om samverkan i 1 mom. begränsas således dels av riksdagens makt att godkänna och säga upp internationella förpliktelser, dels av 93 § 2 mom. som föreskriver om riksdagens och statsrådets befogenheter gällande EU-ärenden.

Den befogenhet som statsrådet har med stöd av 2 mom. sträcker sig till alla typer av ärenden som gäller Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 147) och ska täcka samtliga ärenden och ärendegrupper som är föremål för beslut i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 147). Ingen särskilt ärendegrupp byts ut ur statsrådets beredningsbefogenhet och befogenheten täcker således in ärenden inom unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GrUB 10/1998 rd, s. 26, GrUB 10/1994 rd, s. 4). Statsrådet lägger fast Finlands ståndpunkt och beslutar om hur Finlands företrädare ska agera vid och vilka som ska delta i det slutliga beslutsfattandet och de föregående förberedelsefaserna (GrUB 10/1998 rd, s. 26, GrUB 10/1994 rd, s. 4).

I 93 § 2 mom. i grundlagen talas om "beslut som fattas i Europeiska unionen". Uttrycket är mer generellt och flexibelt än den tidigare formuleringen (RP 1/1998 rd, s. 146) samtidigt som det sträcker sig över ett betydligt större område när det gäller statsrådets uppgifter (GrUB 6/1999 rd, s. 4—5). I betänkandet om grundlagspropositionen och i senare praxis har grundlagsutskottet ansett formuleringen i 93 § 2 mom. också täcker in ärenden som formellt sett inte ingår i unionens behörighet, men som vad beträffar sitt innehåll och sina effekter kan jämföras med unionsärenden (GrUB 10/1998 rd, s. 27, GrUU 49/2001 rd, s. 2).

Med stöd av artikel 17.2 i fördraget om Europeiska unionen ingår humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder i de frågor som enligt artikeln ingår i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Därför medför 2 § 1 mom. i det första lagförslaget vissa problem med avseende på 93 § 2 mom. när det gäller republikens presidents rätt att också besluta om Finlands deltagande i krishantering som genomförs av Europeiska unionen.

I propositionen befästs förslaget med hjälp av en beslutsprocess i två helt separata steg. På beslut av Europeiska unionens råd om krishanteringsoperationer tillämpas bestämmelserna i 93 § 2 mom. och i 96 och 97 § i grundlagen. De gäller statsrådets befogenheter respektive riksdagens rätt att få vara med och bereda EU-ärenden. Däremot anses de nationella besluten om deltagande i en krishanteringsoperation sortera under 93 § 1 mom. i grundlagen som säger att utrikespolitiken leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Detta motiveras med att det inte handlar om att i egentlig mening genomföra ett unionsbeslut och med att besluten innefattar betydande utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden.

Grundlagsutskottet menar att motiven i propositionen inte håller för en konstitutionell granskning. EU:s krishanteringsoperationer är förenade med en beslutsprocess i många steg och alla steg samverkar på många olika nivåer. Detta

gäller allt från konceptet till att operationen upprättas, men också från att operationsplanen och insatsreglerna godkänns till att själva operationen startar. Under de olika faserna av processen läggs också de förutsättningar och villkor fast som varje medlemsstat kan anse sig gå med på för att delta i operationen. I det hänseendet är det inte två olika saker att unionen inrättar en krishanteringsoperation och att medlemsstaterna deltar i operationen. Ett eventuellt deltagande är snarare en faktor som påverkar unionens beslutsfattande i alla steg av processen och därmed kontinuerligt måste vägas in i beslutsprocessen.

När det gäller Finlands eventuella deltagande i en krishanteringsoperation som genomförs av Europeiska unionen är det enligt utskottets mening klart och tydligt fråga om ett beslut som fattas av Europeiska unionen och "Finlands åtgärder som hänför sig till dem". I detta fall är det enligt 93 § 2 mom. i grundlagen statsrådet som fattar beslutet.

Med avseende på 93 § 2 mom. i grundlagen spelar det ingen roll att, som det sägs i propositionen, beslutsfattandet kräver betydande utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden. Också mycket viktiga frågor som hänför sig till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ingår enligt grundlagen i statsrådets behörighet. Det är sedan en annan sak att statsrådet enligt förarbetena till grundlagen ska verka i nära samarbete med republikens president när det bildar sin ståndpunkt till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor (RP 1/1998 rd, s. 147—148, GrUB 10/1998 rd, s. 26, GrUB 10/1994 rd, s. 4). Beslutet om ett eventuellt finländskt deltagande i en militär krishanteringsoperation som genomförs av Europeiska unionen omfattas utan tvivel av denna samverkansskyldighet i alla faser av unionens beslutsprocess. Ett beslut om ett finländskt deltagande i en krishanteringsoperation som genomförs av EU bör således basera sig på en gemensam ståndpunkt av statsrådet och republikens president. Ett lämpligt samverkansforum är gemensamma möten mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republi-

kens president, som det föreskrivs om i 24 § i lagen om statsrådet (RP 1/1998 rd, s. 148).

Med hänvisning till det som sägs ovan måste 2 § 1 mom. i det första lagförslaget ändras så att det är statsrådet som beslutar om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering som genomförs av EU. Likaså är det statsrådet som ska bestämma om att upprätta en beredskapsenhet för det finländska deltagandet i krishanteringsoperationen. Detta är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av ändringen måste 3 § 3 mom. i det första lagförslaget ses över när det gäller beslutsprocessen i Finland vid en militär krishanteringsoperation som genomförs av EU.

Om vi bygger upp två formellt olika beslutsprocesser för vårt deltagande i militära krishanteringsoperationer kan det uppstå problem när till exempel det gäller operationer på ett och samma krisområde men operationen genomförs av flera olika aktörer. Följaktligen bör utrikesutskottet göra en bedömning av om det i det här fallet finns den typen av tvingande skäl som kan motivera att det första lagförslaget undantagsvis kan godkännas som en permanent undantagslag i grundlagsordning (GrUB 10/1998 rd, s. 22—23). Utrikesutskottet bör i vilket fall som helst räkna med att ett beslut om ett finländskt deltagande i en krishanteringsoperation under alla omständigheter måste grunda sig på ett gemensamt ställningstagande av statsrådet och republikens president.

Försvarsmaktens överbefälhavare

På grundval av 5 § 3 mom. i det första lagförslaget ingår krishanteringsorganisationen i försvarsmakten. Operativt sett är organisationen emellertid underställd den som enligt 1 § 3 mom. genomför en operation.

Tidigare har grundlagsutskottet ansett regleringen vara okomplicerad med avseende på de befogenheter som försvarsmaktens överbefälhavare får genom 128 § 1 mom. i grundlagen eftersom det har varit republikens president som beslutat om deltagande i eller utträde ur fredsbevarande verksamhet (GrUU 17/2000 rd, s. 3).

Om lagförslaget ses över på det sätt som grundlagsutskottet säger ovan blir det statsrådet som beslutar om ett finländskt deltagande i respektive utträde ur en militär krishanteringsoperation som verkställs av EU. Den typen av bestämmelser påverkar befogenheterna för försvarsmaktens överbefälhavare. Ett beslut om ett finländskt deltagande i militär krishantering ingår klart och tydligt i den utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsprocessen. Krishanteringspersonalen finns till explicit för att verkställa de politiska besluten i dessa frågor. När personalen administrativt sett lyftes över till försvarsmakten genom en lagändring 2000 ansågs det vara lämpligast av praktiska skäl trots att grundlagsutskottet framförde vissa tvivel (GrUU 17/2000 rd, s. 3). I jämförelse med försvarsmaktens samlade styrka är krishanteringsstyrkorna små. Enligt 5 § 2 mom. i det första lagförslaget får styrkan bestå av högst 2 000 personer fränsett utbytespersonalen och personal som genomgår utbildning. Om bestämmelserna ses över på det sätt som grundlagsutskottet föreslår är konsekvenserna för överbefälhavarens behörighet så obetydliga att justeringarna enligt utskottets uppfattning inte medför några komplikationer med avseende på 128 § 1 mom. i grundlagen, förutsatt att man väger in dessa omständigheter och statsrådets skyldighet med stöd av 93 § 2 mom. att samverka med presidenten.

Riksdagen och beslutsprocessen

Enligt 3 § 1 mom. i det första lagförslaget är statsrådet skyldigt att höra riksdagens utrikesutskott innan ett förslag till avgörande om Finlands deltagande i en militär krishanteringsoperation läggs fram för republikens president. Samma regel gäller enligt 3 § 3 mom. också ett beslut om att upprätta en beredskapsenhet. Om förslaget till avgörande gäller ett militärt sett mycket krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte grundar sig på ett bemyndigande av FN:s säkerhetsråd ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga riksdagen en redogörelse om frågan. På grundval av 3 § 3 mom. måste riksdagen också höras om statsrådets förslag till avgörande gäller att tillsätta en beredskaps-

enhet. I 3 § 1 mom. sägs att utrikesutskottet får en utredning i saken om förslaget till avgörande gäller förordnande av högst tio personer till ett militärt krishanteringsuppdrag. Bestämmelserna i 3 § 1 mom. om att riksdagen respektive riksdagens utrikesutskott ska höras tillämpas med stöd av 2 mom. också när uppdragen för en finländsk krishanteringsstyrka ändras på ett väsentligt sätt.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett det vara lämpliga samrådsförfaranden att riksdagens utrikesutskott hörs och att riksdagen får en redogörelse i beslutsprocessen kring ett finländskt deltagande i fredsbevarande operationer (GrUU 18/1995 rd, s. 2, GrUU 17/2000 rd, s. 2). På den punkten är förslaget förenligt med grundlagen. Villkoret i 3 § 1 mom. att ett krishanteringsuppdrag militärt sett ska vara särskilt krävande för att regeringen ska behöva lämna en redogörelse kan visserligen tolkas på flera olika sätt och överlåter åt den som tolkar bestämmelsen att bedöma situationen utifrån sina erfarenheter och värderingar. Utskottet menar att det är viktigt att bestämmelsen snarare tolkas i ett brett perspektiv än i ett inskränkt perspektiv.

Vidare påpekar utskottet att 3 § inte åsidosätter 96 och 97 § i grundlagen, där det föreskrivs om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen och om riksdagens rätt att få information i internationella frågor.

Övrigt

Sättande i kraft av fördragsbestämmelser. I 4 § sägs att det genom förordning av republikens president eller statsrådet, för att sätta i kraft internationella förpliktelser, får föreskrivas om tillämpningen av avtal och modellsamarbetsprotokoll vid militära krishanteringsuppdrag eller tillhörande utbildnings- eller övningsverksamhet.

Förslaget medför inga problem med avseende på grundlagen när det gäller möjligheten att genom förordning utvidga tillämpningsområdet för lagar som sätter i kraft fördrag om status för väpnade styrkor och anspråk på ersättning. Enligt utskottets uppfattning kan man genom förord-

ning bara föreskriva att fördragen eller egentligen bara ikraftträdandelagarna tillämpas på de uppdrag som nämns i 4 § och på de trupper som utför dem.

Normgivningsbemyndigandet gäller också modellsamarbetsprotokollet i 4 §. Det är ett slags modell som tillämpas när FN och de stater som deltar i fredsbevarande operationer ingår avtal om att ge resurser till FN-operationen. Problemet i det här fallet är att det fördrag som FN och Finland eventuellt ingår enligt 94 § 1 mom. i grundlagen måste föreläggas riksdagen för godkännande. Denna regel gäller om fördraget innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller enligt grundlagen av någon annan anledning kräver godkännande av riksdagen. Om fördraget innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen måste de enligt 95 § 1 mom. i grundlagen sättas i kraft genom lag. Åtminstone en gång tidigare har riksdagen antagit ett fördrag utifrån modellsamarbetsprotokoll och ett förslag till lag om ikraftsättande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen (FördrS 4672003).

I sak gäller förslaget en delegering till republikens president av en befogenhet som enligt grundlagen hör till riksdagen. Även om en mindre överföring av godkännande- och ikraftsättandebehörigheten till exempel för ofta återkommande fördrag med liknande materiella bestämmelser kan genomföras med hjälp av en vanlig lag kan den här typen av hänvisning till en dokumentmall, eftersom den har drag av ett förhandsgodkännande (GrUU 12/2000 rd, s. 2), medföra komplikationer med avseende på riksdagens befogenheter enligt 94 § 1 mom. och 95 § 1 mom. i grundlagen, påpekar utskottet. Modellsamarbetsprotokollet måste därför strykas i 4 § för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Anställningsvillkoren. Med stöd av 12 § 4 mom. gäller den föreslagna lagen och det som närmare beskrivs genom förordning av statsministeriet för anställningsvillkoren för krishanteringspersonal, men också för de som deltar i utbildning

när det gäller förmåner under utbildningstiden och den tid som de förbundit sig för.

Förslaget är av relevans med avseende på 80 § i grundlagen, som föreskriver om delegering av lagstiftningsbehörighet och rätt att utfärda förordning. Genom 1 mom. krävs att en rad omständigheter regleras genom lag. Enligt paragrafen ska det genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Utifrån en explicit skrivelse i grundlagspropositionen och grundlagsutskottets anknytande praxis täcker klausulen in till exempel också grunderna för tjänstemäns rättsliga ställning (RP 1/1998 rd, s. 132, GrUU 3/2000 rd, s. 3, GrUU 1/2005 rd, s. 3, GrUU 41/2005 rd, s. 2).

I propositionen är regleringen i lag mycket öppet och generellt formulerad. Många av de faktorer som nämns i bemyndigandet finns över huvud taget inte inskrivna i den typen av grundläggande bestämmelser som det genom förordning av försvarsministeriet kan utfärdas "närmare" bestämmelser om, eller så innehåller lagförslaget med avseende på regleringen av grunderna för respektive rättigheter otillräckliga skrivningar om vad förmånerna gäller (GrUU 41/2005 rd, s. 2).

Krishanteringspersonalen står inte i arbets- eller tjänsteförhållande till staten och omfattas inte heller av kollektivavtalssystemet. Enligt propositionen bör anställningsvillkoren därför grunda sig på den föreslagna lagen, en förordning som försvarsministeriet utfärdar med stöd av lagen och administrativa beslut som fattas med stöd av förordningen.

Grundlagsutskottets vedertagna ståndpunkt är att 80 § i grundlagen inte reglerar vilka arbetslivsfrågor som kan avtalas genom kollektivavtal. Lagrummet reglerar hur det allmänna får utöva lagstiftningsmakt. I detta fall är det då uppenbart att det krävs bestämmelser i lag om staten till exempel har för avsikt att utfärda rättsregler om frågor som kan avtalas genom kollektivavtal (GrUU 41/2000 rd, s. 2—3, GrUU 1/2005 rd, s. 3, GrUU 41/2005 rd, s. 3).

Förslaget att anställningsvillkoren för krishanteringspersonal praktiskt taget uteslutande ska kunna regleras genom förordning av försvarsministeriet strider mot kraven i 80 § 1 mom. i grundlagen. Om vanlig lagstiftningsordning ska kunna tillämpas på de föreslagna bestämmelserna måste lagförslaget kompletteras med grundläggande bestämmelser om anställningsvillkoren för krishanteringspersonal i enlighet med modern lagstiftning som tillämpas på kollektivavtal. Ett annat alternativ är att 12 § 4 mom. stryks i lagförslaget.

Om bestämmelserna i samband med behandlingen av propositionen inte kan ses över i enlighet med grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar och bestämmelserna med nödvändighet ska ingå i förslaget kan den delen av lagförslaget behandlas i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver. Bestämmelserna i 12 § kan då lämpligen lyftas ut och bilda en fristående lag med en giltighetstid på högst två år. Under den tid undantagslagen gäller måste en permanent lag som uppfyller de konstitutionella kraven upprättas (se t.ex. GrUU 25/2005 rd, s. 5, GrUU 46/2004 rd, s. 5).

Rättslig behandling av disciplinbesvär. Med stöd av 21 § 3 mom. behöver krishanteringspersonal som tjänstgör i utlandet inte ges möjlighet att delta i den rättsliga behandlingen av disciplinbesvär i Finland annat än på förordnande av domstolen, om den disciplinära påföljden är varning eller disciplinhot.

Förslaget har relevans med avseende på 21 § 2 mom. i grundlagen. Lagrummet föreskriver att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Bestämmelsen hindrar inte att smärre undantag görs från dessa garantier, förutsatt att undantagen inte blir regel och i enskilda fall äventyrar den enskildes rätt att få en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78).

Rätten till rättvis rättegång tryggas också i artikel 6 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheter-

na (europakonventionen). I artikel 6.3 c föreskrivs att envar har rätt att försvara sig personligen och i artikel 6.3 d att envar har rätt att förhöra och låta förhöra vittnen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ansett att bestämmelserna i kombination med artikel 6 i sin helhet visar att konventionen skyddar rätten för den som har anklagats för ett brott att personligen vara närvarande vid rättegången (se t.ex. Zana mot Turkiet, 25.11.1997, punkt 68 i domen).

Förslaget gäller åtgärder för att lagföra ett straff som en person som är underställd 45 kap. i strafflagen fått i ett disciplinförfarande. Garantierna för en rättvis rättegång enligt 21 § 2 mom. i grundlagen och artikel 6 i Europakonventionen kan komma i farozonen i dessa sammanhang, om den som lämnat in disciplinbesvär enligt huvudregeln i förslaget inte ens ges tillfälle att delta i rättegången, påpekar grundlagsutskottet. Momentet måste strykas i lagförslaget eftersom 21 § 3 mom. i hög grad kan ifrågasättas när det gäller kraven i artikel 6 i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (se GrUU 31/2002 rd, s. 3 och klämman).

Värnpliktiga. Med stöd av villkoren i 3 b § i det tredje lagförslaget kan en värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning förordnas att tjänstgöra utomlands. Med stöd av skrivningarna i 3 a och 3 b § eller uppdragets art kan tjänstgöringen bara vara kortvarig. Dessutom deltar man frivilligt i utbildning som nämns i 3 b § 1 punkten och i militära övningar som avses i 5 punkten. Mot bakgrunden av utskottets tidigare praxis (GrUU 18/1995 rd, s. 2, GrUU 37/1997 rd s. 3) medför förslaget inga problem med avseende på värnpliktsbestämmelserna i 127 § 1 mom. i grundlagen eller rätten till personlig frihet som garanteras i 7 §.

Utlåtande

Grundlagsutskottet framhåller

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konsti-

GrUU 54/2005 rd — RP 110/2005 rd

*tutionella anmärkingar till 2 § 1 mom.,
4 § och 12 § 4 mom. beaktas på behö-
rigt sätt och*

*att 21 § 3 mom. i måste strykas i det för-
sta lagförslaget.*

Helsingfors den 25 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent

Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Militär krishantering (1 §)

Enligt 1 § 2 mom. i det första lagförslaget ska Finland kunna delta i militär krishantering som har bemyndigats av Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråd eller undantagsvis i annan internationell militär krishantering som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta Nationernas stadga (FördrS 1/1956) samt övriga regler i den internationella rätten (militär krishantering).

I propositionen redogörs inte närmare för vad FN:s stadga säger om att bruka vapenmakt. Regeringen säger inte heller direkt ut att den föreslagna ändringen öppnar för bruk av vapenmakt i strid med FN:s stadga.

I propositionen anför regeringen tre situationer som kan ge orsak att frånga ett bemyndigande av FN:s säkerhetsråd. Då ska det vara onödigt att kräva ett bemyndigande av säkerhetsrådet. De situationer som nämns är att rådet inte lyckas fatta ett beslut, att ett bemyndigande undantagsvis inte inhämtas på önskemål av parterna eller på grund av att operationen är obetydlig eller att ett bemyndigande ges när operationen redan har startat. Som paragrafen är formulerad inskränker sig den inte bara till de situationer som nämns i motiven.

Enligt propositionen kan Finland "undantagsvis" delta i annan krishantering än den som har bemyndigats av säkerhetsrådet. Lagrummet har ansetts vara komplicerat bland annat med avseende på exakthetskravet, i och med att paragrafen inte säger något om vilken typ av situationer som inte kräver bemyndigande av säkerhetsrådet eller vilka krav som kan ställas på dem. Det sägs inte ens att operationerna måste vara godkända av FN på något annat sätt eller att de ska vara förenliga med FN:s stadga. Lagformule-

ringarna om de exceptionella situationerna är helt öppna visavi vilka operationer lagen tillåter Finland att delta i. Det är varken rationellt eller godtagbart, anser vi.

Vi anser att bestämmelserna om deltagande i krishanteringsoperationer enligt 1 § 2 mom. måste villkoras och kopplas ihop med ett godkännande av FN och ett krav på förenlighet med FN:s stadga. Regeringens formulering för hänvisningen till målsättningen för och principerna i FN:s stadga och till övriga regler i den internationella rätten är satta i en alltför obestämd referensram.

Vi kan inte heller omfatta utskottets mycket formella juridiska slutsats att krishanteringsoperationerna inte kan beröras av bestämmelserna om beslut om krig och fred i 93 § 1 mom. i grundlagen. Ingen av oss kan ha så säker information om framtiden.

Presidentens och statsrådets befogenheter (2 § 1 mom.)

Enligt propositionen är det fortfarande republikens president och inte statsrådet som ska besluta om Finlands deltagande i krishanteringsoperationer, vilket motsvarar den nuvarande lagen om fredsbevarande verksamhet. Enligt motiven till lagstiftningsordningen ska presidenten inte fatta beslutet i egenskap av försvarsmaktens överbefälhavare med stöd av 128 § 1 mom.

Presidentens befogenheter att bestämma om Finlands deltagande i militär krishantering kan emellertid motiveras dels med presidentens status som försvarsmaktens överbefälhavare, dels med presidentens utrikespolitiska befogenheter med stöd av 93 § 1 mom. i grundlagen.

Det är den lösningen på problematiken som en majoritet i grundlagsutskottet vill ändra.

Vi håller inte med majoritetens tolkning av grundlagen när det gäller befogenhetsgränserna mellan republikens president och statsrådet i 2 § 1 mom. i det första lagförslaget. Grundlagsutskottet säger i utlåtandet att lagrummet är kom-

plicerat med avseende på 93 § 2 mom. när det gäller att republikens president också ska kunna besluta om ett finländskt deltagande i krishantering som genomförs av Europeiska unionen.

I utlåtandet kräver majoriteten att 2 § 1 mom. i det första lagförslaget ändras till att statsrådet beslutar om ett finländskt deltagande i och utträde ur militär krishantering som genomförs av Europeiska unionen samt om att upprätta en beredskapsenhet för EU:s krishanteringsoperationer.

Enligt FN:s stadga kan medlemsländer i FN inte verkställa krishanteringsoperationer som innefattar vapenmakt utan ett bemyndigande av FN. EU:s krishanteringsoperationer är lagliga bara om de har bemyndigats av FN. Därmed är en operation med FN-bemyndigande aldrig utslutande en EU-operation. Det är ingen orsak att frånga ståndpunkten att det alltid i sista hand är republikens president som beslutar om ett finländskt deltagande i krishanteringsoperationer.

Det är presidenten som har en generell befogenhet att leda utrikespolitiken och svara för de internationella förbindelserna. Statsrådet leder EU-frågor, och det finns särskilda inskränkande regler på den punkten. Det faktum att 93 § i grundlagen fortfarande återspeglar tanken att republikens president har en generell befogenhet och statsrådet en särskild befogenhet som inskränker presidentens befogenhet behöver inte nödvändigtvis ha något större tolkningsvärde: båda befogenheterna är juridiskt åtskilda och självständiga. Sådana omständigheter har större tyngd än grunderna för den nationella beredningen och den nationella beslutsprocessen kring EU-frågor.

Besluten om EU:s krishanteringsoperationer har ett tydligt samband med presidentens grundlagsfästa uppdrag som överbefälhare och befogenhet att leda Finlands utrikespolitik i samråd med statsrådet. Det handlar om ett självständigt utrikes- och säkerhetspolitiskt beslut som inte kan uppfattas som ett statsinternt genomförande av ett EU-beslut med konsekvenser för presidentens makt i egenskap av överbefälhare. Dessa konstitutionella grunder talar för att det är repu-

blikens president som ska besluta om EU:s krishanteringsoperationer.

Riksdagens medverkan vid beslut om deltagande i krishantering (3 §)

Bestämmelserna i 3 § gäller riksdagens medverkan i besluten om ett finländskt deltagande i militär krishantering. Enligt 1 mom. ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott innan det lägger fram ett förslag till avgörande om Finlands deltagande i enlighet med 2 §. Om förslaget gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på ett bemyndigande av FN:s säkerhetsråd ska statsrådet innan förslaget läggs fram höra riksdagen genom att förelägga riksdagen en redogörelse i saken. När förslaget gäller att förordna högst tio personer till ett militärt krishanteringsuppdrag ska statsrådet innan förslaget läggs fram lämna en utredning till riksdagens utrikesutskott.

Kravet i 3 § 1 mom. att ett krishanteringsuppdrag ska vara militärt särskilt krävande för att redogörelseförfarandet ska utlösas kan tolkas på många olika sätt och är i sista hand beroende av vilken erfarenhet och vilka värderingar den som tolkar bestämmelsen har. Det är inte godtagbart utifrån grundlagsutskottets normala praxis att en lagbestämmelse lämnar rum för så här mycket tolkning. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste passusen strykas eller ges en mer stringent formulering.

I 3 mom. sägs att statsrådet ska höra riksdagen genom att förelägga en redogörelse innan ett förslag till avgörande om att upprätta en beredskapsenhet läggs fram. Innan förslaget till avgörande om Finlands deltagande i krishantering med en beredskapsenhet läggs fram ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott.

Syftet med 3 mom. är att ge riksdagen en möjlighet att i ett redogörelseförfarande bli hörd i fråga om en beredskapsenhet, men när en beredskapsenhet har upprättats kan beslutet om ett finländskt deltagande i en konkret krishanteringsoperation under en beredskapsperiod fattas genom att bara utrikesutskottet hörs. Förslaget motiveras med att en beredskapsenhet på så sätt kan sättas upp snabbare. Nu utesluter lagförslaget

möjligheten att höra riksdagen en gång till även om beslutet att skicka ut en beredskapsavdelning tas. Enligt vår uppfattning är detta en otillfredsställande lösning. Därför föreslog vi i utskottet att den sista meningen i 3 § 3 mom. i det första lagförslaget får följande lydelse:

"Skall statsrådet höra riksdagen genom att förelägga en ny redogörelse eller ett meddelande när beslutet om att skicka ut en beredskapsenhet fattas."

Ändringen ovan är enligt vår uppfattning ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Vi motiverar vår ståndpunkt med att lagförslaget annars i vissa situationer kan medföra problem visavi riksdagens behörighet enligt 93 § 1 mom. i grundlagen. I den sista meningen i momentet sägs att det

är presidenten som beslutar om krig och fred med riksdagens samtycke. Och även om situationen inte är så allvarlig kan det inträffa så stora förändringar i det internationella läget mellan den tidpunkt då beredskapsenheten sätts upp och när den skickas ut att hela riksdagen bör höras om frågan.

Åsikt

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 3 § 1 och 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 25 november 2005

Annika Lapintie /vänst

Veijo Puhjo /vänst