

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 9/1996 rd

Statsrådets redogörelse 2/1996 rd

Till Utrikesutskottet

Riksdagen remitterade den 26 april 1996 statsrådets redogörelse 2/1996 rd om utvecklandet av Finlands beredskap för fredsbevarande och humanitär verksamhet till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Pekka Pitkänen och översten Kari Höglund vid försvarsministeriet, utrikesrådet Markku Niinioja och enhetschefen Anna-Maija Korpi vid utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Eero J. Aarnio vid justitieministeriet, generallöjtnanten Jussi Hautamäki vid huvudstaben samt professorerna Mikael Hidén, Antero Jyränki och Ilkka Saraviita.

Statsrådets redogörelse

Enligt redogörelsen måste trupper avsedda för militär krishantering få bättre utbildning och utrustning, undervisas i internationellt samarbete och drillas till att snabbt verkställa givna uppdrag. För Finlands del gäller det att skapa förutsättningar för deltagande i mer krävande fredsbevarande verksamhet, bl.a. humanitära skyddsuppdrag.

Såväl FN som OSSE har ett ökat behov av att utveckla sin förmåga till krishantering, särskilt då det gäller att snabbt verkställa operationer. Många av de traditionella fredsbevararländerna har därför planer på att skapa snabbinsatsstyrkor. Denna utveckling kräver att vår försvarsmakt snabbare och effektivare kan reagera på förfrågningar från FN eller OSSE eller från verkställande organisationer med mandat från dessa. I ljuset av detta är det helt uppenbart att det behövs en riksberedskapsstyrka.

Regeringen menar att det bästa sättet att öka den fredsbevarande beredskapen är att integrera det nuvarande systemet och utbildningssystemet för kristida styrkor. Enligt regeringen är ett sätt

att utveckla den fredsbevarande och humanitära beredskapen att en militär beredskapsstyrka för krishantering börjar utbildas inom ramen för försvarsmaktens utbildningssystem. Försvarsmakten svarar då för personal, utrustning och utbildning, medan försvarsministeriet bestämmer vilken sammansättning en fredsbevararstyrka skall ha och svarar för att personalplaceringarna kompletteras. Försvarsministeriet skall också i samråd med försvarsmakten svara för styrkans uppehålle. För att utrusta den beredskapsstyrka som skall utbildas använder försvarsmakten anskaffningsanslagen i försvarsbudgeten, men omfördelar också i inledningsfasen befintlig utrustning. För varje gång beredskapsstyrkan tilldelas ett fredsbevarande uppdrag fattas ett särskilt beslut om finansieringen och kostnaderna fördelas enligt nuvarande principer mellan försvarsförvaltningen och utrikesförvaltningen.

Regeringen anser att utbildningen för beredskapsstyrkan är juridiskt korrekt om den genomförs på det sätt som avses i redogörelsen. Om utbildningen av beredskapsstyrkan kopplas samman med beväringstjänsten måste hänsyn tas till grundlagsutskottets tolkning (GrUU 18/1995 rd) av förhållandet mellan fredsbevararutbildning och syftet med allmän värnplikt. Därför utbildas beredskapsstyrkan enligt regeringen i Finland med undantag för korta övningar utomlands. Eftersom utbildningen för beredskapsstyrkan dessutom i första hand övar upp de värnpliktiga till att effektivt försvara fosterlandet uppstår det ingen konflikt med 75 § regeringsformen. Därmed krävs det enligt regeringen inga lagstiftningsåtgärder för att sätta upp en beredskapsstyrka.

Utskottets ställningstaganden

Riksdagen beslutade i december 1995 om vissa ändringar i lagen om fredsbevarande verksamhet

och godkände då ett uttalande om att riksdagen förutsätter att frågan om att eventuellt ställa upp en beredskapsstrupp skall föreläggas riksdagen separat för beslut. Grundlagsutskottet konstaterade då den behandlade ärendet att propositionen inte avsåg att ta ställning till s.k. beredskapsstyrkor och att utskottet därför inte tog upp eventuella statsförfattningsrättsliga frågor i anknytning till dem (GrUU 18/1995 rd).

Enligt redogörelsen är det meningen att beredskapsstyrkan skall utbildas inom ramen för försvarsmaktens utbildningssystem. Normgrunden står därmed att finna i värnpliktslagstiftningen, och lagen om fredsbevarande verksamhet är följaktligen inte tillämplig nu. Lagen om fredsbevarande verksamhet kunde bli aktuell om den planerade beredskapsstyrkan i en konkret situation skulle sättas in i en finländsk fredsbevarande organisation.

Enligt utskottet är det nu iakttagna förfarandet att avge en redogörelse ett lämpligt sätt att utreda om riksdagen politiskt sanktionerar en på värnpliktslagstiftningen baserad beredskapsstyrka. Tjänstgöringsformerna bör utvecklas utifrån lagstiftningen. Ur statsförfattningsrättslig synvinkel måste en beredskapsstyrka av den typ som regeringen föreslår analyseras med utgångspunkt i 75 § regeringsformen.

Regeringsformens 75 § 1 mom. gör det möjligt att genom lag stadga om medborgarnas skyldighet att delta i försvaret av Finland. Enligt utskottets tidigare uttalade uppfattning (GrUU 18/1995 rd) sträcker sig denna möjlighet också till övningar som tjänar detta försvarssyfte.

Beredskapsstyrkan kommer huvudsakligen att utbildas i samband med beväringstjänsten och under flera efter varandra följande repetitionsövningar. Regeringen utgår från att beväringar söker sig frivilligt till beredskapsstyrkan. Också personer som tidigare varit med i fredsbevarande uppdrag och andra hugade reservister kan tas med i beredskapsstyrkan. I en beredskapsstyrka av denna typ som bygger på frivillighet, blir det från statsförfattningsrättslig synpunkt viktigt hurdan utbildning det blir fråga om under en tjänstgöring som de facto sker enligt värnpliktslagen.

Tjänstgöringstiden för de beväringar som utbildas för styrkan är 330 dygn. Under den tiden får de grundutbildning för fredsbevarande uppdrag utöver normal militär utbildning under beväringstiden. Utbildningen ges enligt planerna i Finland med undantag för eventuella korta övningar utomlands. Enligt redogörelsen avdelas

ungefär två utbildningsveckor för sådant som bara indirekt ökar beredskapen att försvara fosterlandet, nämligen fredsbevararattitydföstran, språkundervisning samt utbildning i internationellt stabsarbete och signaltrafik. Övrig utbildning under beväringstiden hänför sig till eller stödjer utbildningen för krigstida uppdrag. Vid repetitionsövningar är cirka en fjärdedel tänkt att vara beredskapsstyrkeutbildning och resten utbildning som mer direkt hänför sig till krigstida uppdrag.

Ett utbildningssystem av ovan nämnt slag som faller under värnpliktslagstiftningen och gör det möjligt att sätta upp en beredskapsstyrka är enligt utskottet förenligt med 75 § 1 mom. regeringsformen. En detalj som emellertid bör påpekas är att den eventuella utbildningen utomlands bör ske under endast en kort period (jfr 6,4 § lagen om fredsbevarande verksamhet och GrUU 18/1995 rd).

Först sedan beväringstjänstgöringen är fullgjord ges förbindelsen att delta i beredskapsstyrkan. Även här är det fråga om frivillighet. Enligt regeringen gäller förbindelsen för minst två år. Förbindelsen innebär att beväringarna lovar stå i beredskap och framför allt att delta i repetitionsövningar oftare än normalt. Om förbindelsen är förknippad med juridiskt sett särskilda rättigheter eller skyldigheter bör dessa anges i lagen (jfr 6 § lagen om fredsbevarande verksamhet) eller med stöd av lagen i själva förbindelse dokumentet.

Utskottet konstaterar att det ur statsförfattningsrättslig synvinkel inte finns något som talar mot en beredskapsstyrka som avses i redogörelsen. Utskottet har inte separat befattat sig med i vilken mån den gällande värnpliktslagstiftningen erbjuder en tillräcklig rättslig grund för exempelvis beredskapsstyrkeutbildning under beväringstjänsten eller för anslutning därefter till beredskapsstyrkan. Beaktansvärda omständigheter i detta sammanhang är åtminstone möjligheten till kortvarig utbildning utomlands och regleringen i fråga om repetitionsövningar. Utskottet menar att det också är på sin plats med en analys av hur beredskapsstyrkan förhåller sig till lagen om fredsbevarande verksamhet. Om det till exempel uppstår en konkret situation där fredsbevarande insatser behövs och det blir aktuellt att helt eller delvis inlemma en beredskapsstyrka som satts upp enligt redogörelsen i en finländsk fredsbevarande organisation, måste det ytterligare klarläggas vilken betydelse den i redogörelsen nämnda förbindelsen att delta i beredskapsstyrkan och

förbindelsen enligt 6 § lagen om fredsbevarande verksamhet har. Redogörelsen lämnar frågan om förbindelseförfarandet öppen.

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

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

Helsingfors den 9 maj 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilah-ti /saml, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma

/sd, Paavo Nikula /gröna och Veijo Puhjo /vgr samt suppleanterna Kyösti Karjula /cent (delvis), Juha Karpio /saml, Pekka Kuosmanen /saml och Vuokko Rehn /cent (delvis).

