

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av ändringen av artikel 1 i konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringen som hör till området för lagstiftningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner den i Genève i december 2001 ingångna ändringen av artikel 1 i konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar.

Ändringen av artikel 1 utvidgar tillämpningsområdet för konventionen och dess protokoll till att utöver internationella väpnade konflikter också gälla inomstatliga konflikter.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringen av konventionen som hör till området för lagstiftningen. För Finlands del träder ändringen av konventionen i kraft sex månader efter det att Finland har deponerat sitt instrument för godkännande hos Förenta Nationernas generalsekreterare. Lagen avses träda i kraft samtidigt som ändringen av konventionen träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning	3
2. Nuläge	3
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	3
4. Propositionens verkningar	3
5. Ärendets beredningen.....	4
DETALJMOTIVERING	5
1. Innehållet i ändringen av konventionen och dess förhållande till lagstiftningen i Finland.....	5
2. Lagförslag	8
3. Ikraftträdande	8
4. Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning	9
LAGFÖRSLAG	11
om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringen av artikel 1 i konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar	11
ÄNDRINGSTEXT	12

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Vid Rödakorsrörelsens X internationella konferens 1921 antogs en resolution där rätt till hjälp enligt Röda Korsets allmänna principer fastställdes för offren till alla inbördeskrig eller offren vid sociala eller revolutionära oroligheter. Vid Rödakorsrörelsens XVI internationella konferens år 1938 antogs en resolution i vilken Internationella rödakorskommittén uppmanades att utreda problem i anslutning till inbördeskrig.

Frågan om tillämpningen av centrala rättsregler för krigföring även på andra än internationella konflikter aktualiserades också i samband med beredningen av Genèvekonventionerna för skydd av krigsoffrens ställning (FördrS 7—8/1955). I den för konventionerna gemensamma artikel 3 intogs en bestämmelse enligt vilken parterna i inomstatliga konflikter och i synnerhet personer som inte direkt deltar i fientligheterna skall få ett internationellt minimiskydd. Strävan har varit att utvidga skyddet genom det i Genève 1977 antagna tilläggsprotokoll II (FördrS 81—82/1980) som gäller rätt som skall iaktas vid inomstatliga konflikter.

En stor del av de omfattande väpnade konflikterna efter andra världskriget har varit inomstatliga. Detta understryker behovet att begränsa krigföringsmetoderna även vid inomstatliga väpnade konflikter.

2. Nuläge

Finland är fördragsslutande part i konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar och i det till konventionen bifogade protokollen (FördrS 64/1983). Protokoll I gäller icke-detektbara splitter. Protokoll II gäller förbud mot eller restriktioner i användningen av minor, försätvapen och andra anordningar. Protokoll III gäller förbud mot eller inskränkningar i användningen av brandvapen. Protokoll IV (FördrS 52/1998) gäller synförstörande laservapen. Finland har också godkänt det år 1996 reviderade protokollet om förbud

mot eller restriktioner i användningen av minor, försät och andra anordningar (protokoll II sådant det lyder ändrat den 3 maj 1996, FördrS 91/1998).

I artikel 1 i konventionen definieras konventionens tillämpningsområde så att konventionen och de därtill bifogade protokollen skall tillämpas i de situationer som anges i den för Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 gemensamma artikel 2, dvs. vid internationella väpnade konflikter. Tillämpningsområdet för det reviderade minprotokollet har definierats så att det också omfattar sådana inomstatliga konflikter som avses i den för Genèvekonventionerna gemensamma artikel 3.

3. Propositionens mål och de viktiga förslagen

Syftet med denna proposition är att riksdagen skall godkänna utvidgningen av tillämpningsområdet för konventionen och de till konventionen bifogade protokollen till att gälla även inomstatliga väpnade konflikter. I propositionen ingår ett förslag till blankettlag, genom vilken de bestämmelser i ändringen av konventionen som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft.

4. Propositionens verkningar

Ändringen av artikel 1 i konventionen utvidgar tillämpningsområdet för hela konventionen och dess protokoll till att också gälla inomstatliga väpnade konflikter. När det gäller det reviderade minprotokollet handlar det om att fastställa det utvidgade tillämpningsområdet, eftersom dess tillämpningsområde redan 1996 har definierats på samma sätt som den ändring som nu behandlas. Ändringen av konventionen förbättrar ställningen för parterna och offren vid inomstatliga väpnade konflikter genom att förbuden mot och inskränkningarna i användningen av vissa konventionella vapen utsträcks till att också gälla sådana konflikter. Bestämmelserna i ändringen av konventionen är detaljerade och den avsedda effekten kan nås omedelbart med stöd av bestämmelserna i den ändrade

konventionen och blankettlagen. Ändringen av konventionen har inte några ekonomiska verkningar eller verkningar i fråga om organisation och personal.

5. Ärendets beredningen

Det år 1996 reviderade protokollet om förbud mot eller restriktioner i fråga om användningen av minor, försåt och andra ordningar antogs av första granskningskonferensen enligt konventionen gällande vissa konventionella vapen. Genom revideringen utvidgades protokollet till att också gälla sådana inomstatliga konflikter som avses i den för Genèvekonventionerna gemensamma artikel 3. I slutdeklarationen från granskningskonferensen bekräftades att parterna har eftersträvat en utvidgning av tillämpningsområdet för protokoll II så att det även skall omfatta interna konflikter, även om konventionens artikel 1 om tillämpningsområdet bibehölls oförändrad. I förhandlingarna om minprotokollet diskuterades redan då möjligheten att också ändra artikeln om tillämpningsområdet i konventionen. Det nåddes dock inte enighet om någon sådan ändring.

Vid den andra granskningskonferensen för konventionen gällande konventionella vapen (den 11—21 december 2001) föreslogs att tillämpningsområdet för konventionen skall utvidgas till att också gälla inomstatliga kon-

flikter. Vid förhandlingarna framfördes att tillämpningsområdet skall utvidgas genom en ändring av konventionen eller genom ett separat protokoll. Europeiska unionen såg utvidgningen av tillämpningsområdet som en av prioriteringarna för granskningskonferensen och ansåg att det effektivaste sättet att genomföra utvidgningen var att ändra konventionen. Europeiska unionen ansåg vidare att utvidgningen av tillämpningsområdet bör gälla såväl gamla som eventuella nya protokoll till konventionen. Som en kompromiss framförde unionen att utvidgningen av tillämpningsområdet bör gälla även eventuella nya protokoll, om inte något annat uttryckligen föreskrivs i dem. Förslaget om att utvidgningsområdet automatiskt skall utvidgas även för alla nya protokoll fick dock inte reservationslöst stöd av granskningskonferensen.

Utlåtande om ändringen av konventionen har begärts av justitieministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet, Finlands Röda Kors och Föreningen för Humanitär rätt. I utlåtandena stöddes ett godkännande av ändringen av konventionen. Utlåtande om utkastet till regeringsproposition begärdes av justitieministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet samt handels- och industriministeriet. Remissinstanserna hade inget att anmärka på propositionsutkastet.

DETALJMOTIVERING

1. Innehållet i ändringen av konventionen och dess förhållande till lagstiftningen i Finland

Stycke 1. Bestämmelsen i stycke 1 kvarstår i samma form som i den gällande konventionen. Enligt stycket skall konventionen tillämpas i de situationer som anges i den för Genèvekonventionerna gemensamma artikel 2, inbegripet den situation som beskrivs i artikel 1 stycke 4 i tilläggsprotokoll I till dessa konventioner. Enligt den för konventionerna gemensamma artikel 2 skall konventionen tillämpas i varje förklarad krig eller annan väpnad konflikt som uppstår mellan två eller flera av de fördragslutande parterna, även om någon av dem inte erkänner att krigstillstånd föreligger. Konventionen skall likaledes tillämpas vid ockupation av hela eller en del av en av de fördragslutande parternas territorium, även om ockupationen inte möter något militärt motstånd. Enligt artikel 1 stycke 4 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna inbegriper dessa situationer också sådana situationer i vilka folk kämpar emot kolonialt förtryck och främmande ockupation samt mot rasistiska regimer under utövande av sin rätt till självbestämmande, sådan denna är innefattad i Förenta Nationernas stadga och förklaringen om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med Förenta Nationernas stadga. Bestämmelsen har satts i kraft i Finland i denna form genom förordningen om bringande i kraft av konventionen.

Stycke 2. Innehållet i bestämmelsen i stycke 2 motsvarar artikel 1 stycke 2 i det reviderade minprotokollet, där tillämpningsområdet för protokollet definieras. Konventionen och dess protokoll skall utöver de situationer som nämns i stycke 1 (internationella väpnade konflikter) tillämpas på situationer som avses i den för Genèvekonventionerna gemensamma artikel 3 (icke internationella väpnade konflikter). Begränsningen i fråga om interna oroligheter och spänningar motsvarar begränsningen i artikel 1 stycke 2 i tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna.

Uttrycket ”väpnad konflikt” i den för Genèvekonventionerna gemensamma artikel 3 har inte definierats. I förhandlingarna om Genèvekonventionerna avstod man också från att uppställa bestämda villkor för att det skulle handla om sådana inomstatliga väpnade konflikter som avses här. Enligt begränsningen i artikel 1 stycke 2 i tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna avses med väpnade konflikter dock inte interna störningar och spänningar, såsom upplopp eller enstaka och sporadiska våldshandlingar och andra liknande handlingar. I regeringspropositionen om godkännande av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen konstateras att det kan anses vara klart att enstaka våldssituationer som uppkommit genom t.ex. strejker eller demonstrationer inte hänförs till dylika väpnade konflikter (se RP 161/2000 rd, s. 18).

Bestämmelsen har satts i kraft i denna form i fråga om det reviderade minprotokollet genom förordningen om ikraftträdande av protokollet.

Stycke 3. Innehållet i bestämmelsen i stycke 3 motsvarar artikel 1 stycke 3 i det reviderade minprotokollet. Enligt bestämmelsen gäller att vid icke internationella väpnade konflikter som äger rum på en fördragslutande parts territorium, skall varje part i konflikten vara skyldig att tillämpa förbuden och restriktionerna i konventionen och dess protokoll. Bestämmelsen uppställer absoluta förpliktelser för varje part i konflikten, utan något villkor om ömsesidighet.

Styckena 4–5. Innehållet i principerna om icke ingripande i styckena 4 och 5 motsvarar artikel 1 styckena 4 och 5 i det reviderade minprotokollet. Båda har formulerats genom att bestämmelserna i artikel 3 i tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna har kopierats. Enligt bestämmelserna gäller att ingenting i konventionen eller dess protokoll skall åberopas i syfte att påverka en stats suveränitet eller en regerings ansvar att med alla lagliga medel bevara eller återupprätta lag och ordning i staten eller att försvara statens nationella enhet och territoriella integritet. Bestämmelserna i konventionen och dess protokoll får inte heller åberopas till försvar för ett

direkt eller indirekt ingripande i den väpnade konflikten eller i den fördragsslutande parts inre eller yttre angelägenheter på vilkens territorium konflikten äger rum.

Uttrycket ”med lagliga medel” i stycke 4 understryker att regeringen i detta syfte får använda enbart lagliga medel. Stycke 4 får inte åberopas i avsikt att kringgå bestämmelserna i konventionen eller protokollet, eftersom de vidtagna åtgärder som bryter mot dem inte kan betraktas som lagliga. I stycke 5 ingår en princip om förbud mot intervention, vilken dock inte kan anses ifrågasätta t.ex. åtgärder enligt Förenta Nationernas stadga.

Stycke 6. Innehållet i stycke 6, som gäller den rättsliga ställningen för parterna i en konflikt, motsvarar artikel 1 stycke 6 i det reviderade minprotokollet. Bestämmelserna i båda dessa liknar sista stycket i den för Genèvekonventionerna gemensamma artikel 3 och artikel 4 i tilläggsprotokoll I till konventionerna. Enligt bestämmelsen gäller att tillämpningen av bestämmelserna i konventionen och dess protokoll för sådana parter i en konflikt som inte är fördragsslutande parter som godtagit konventionen och dess protokoll, inte skall förändra parternas rättsliga ställning eller påverka ett omstritt territoriums rättsliga status, vare sig direkt eller indirekt. I bestämmelsen upprepas den allmänna humanitära rättsprincipen att tillämpningen av humanitär rätt inte påverkar parternas eller ett omstritt territoriums rättsliga status. I Finland gäller principen i fråga om Genèvekonventionerna och tilläggsprotokollen till dem med stöd av ikraftträdelselagen. Som en allmän bestämmelse enligt humanitär rätt kan det antagligen anses att bestämmelsen gäller som sedvanerätt även i vidare utsträckning.

Stycke 7. Enligt stycke 7 påverkar inte bestämmelserna i styckena 2—6 tillämpningen av protokoll som antagits efter den 1 januari 2002. I dem kan bestämmelserna enligt artiklarna 2—6 tillämpas utan ändringar eller också kan de frångås helt eller delvis. Enligt stycke 7 utvidgas tillämpningsområdet för konventionen och för protokoll som antagits före den 1 januari 2002 också till inomstatliga väpnade konflikter i fråga om de stater som godkänt ändringen. När det gäller nya protokoll skall frågan däremot avgöras från

fall till fall. Partsmötet antog den 28 november 2003 protokoll V till konventionen, vilket gäller explosiva lämningar efter krig. Dess tillämpningsområde omfattar även inomstatliga väpnade konflikter. Till riksdagen avläts en separat proposition om protokoll V.

Utvidningen av tillämpningsområdet för konventionen påverkar tillämpningen av alla konventions- och protokollsbestämmelser, även om det i fråga om det reviderade protokollet handlar om att fastställa det utvidgade tillämpningsområdet. Ändringens förhållande till lagstiftningen i Finland bör därmed granskas i ljuset av bestämmelserna i konventionen och i dess protokoll I—IV.

Konventionen är en ramkonvention vars syfte beskrivs på bred basis i ingressen. De operativa bestämmelserna i konventionen gäller däremot förfarandena. I konventionen ingår utöver en definition av tillämpningsområdet även bestämmelser om konventionens förhållande till andra internationella avtal, undertecknande av konventionen och anslutning till den samt ikraftträdande, avtalsförbindelser vid konventionens ikraftträdande, översyn och ändringar av konventionen, uppsägning, deponering och autentiska texter. Utvidningen av tillämpningsområdet påverkar inte tillämpningen av dessa bestämmelser. Skyldigheten att sprida information enligt artikel 6 lämpar sig också för fredstid. Utvidningen av tillämpningsområdet innebär alltså bara att det preciseras att skyldigheten att sprida information också lämpar sig under tiden för inomstatliga konflikter. När det gäller konventionen förutsätter ändringarna inte några ändringar i lagstiftningen.

I Finland finns det inte några bestämmelser som användning av försvarsmateriel vid militär verksamhet. Det har stiftats en lag om export och transitering av försvarsmateriel (242/1990). I lagens 3 § sägs att exporttillstånd inte beviljas, om tillståndet skulle äventyra Finlands säkerhet eller strida mot Finlands utrikespolitiska linje. I artikel 8 i det reviderade minprotokollet finns bestämmelser om begränsningar i fråga om överföring av minor. Finland skall bl.a. säkerställa att överföringar sker så att både den överförande och den mottagande staten följer bestämmelserna i protokollet fullt ut. Eftersom konventionen och minprotokollet också tillämpas på

inomstatliga konflikter, får Finland inte t.ex. överföra minor till sådana stater eller via sådana stater som vid inomstatliga konflikter använder minor som regleras i protokollet i strid mot dess bestämmelser. I sådana fall får inte heller beviljas exporttillstånd, eftersom exporten tydligt strider mot Finlands utrikespolitiska linje i och med att den strider mot en av Finlands internationella förpliktelser. Ändringen av konventionen förutsätter inte några ändringar i lagen om export och transitering av försvarsmateriel. Däremot är det nödvändigt att göra en anteckning om ändringen i bilagan om allmänna riktlinjer för export, transitering och förmedling av försvarsmateriel (bilaga 2.1.1, 3 och 4 punkten).

Enligt 1 § 1 mom. skjutvapenlagen (1/1998) skall lagen tillämpas på skjutvapen, vapendelar, patroner och särskilt farliga projektiler. I 1 § 2 mom. sägs att vad som skjutvapenlagen bestämmer om skjutvapen också gäller robot- och raketuppskjutningssystem samt gassprayer. Med skjutvapen avses enligt 2 § ett redskap med vilket kulor, hagel, andra projektiler eller förlamande ämnen kan avfyras med hjälp av krutgasttryck, detonationsstryck från en tändsats eller annat detonationsstryck så att det kan medföra fara för människan. Med projektil avses enligt 4 § kulor, hagel och andra förnödenheter som avfyras med hjälp av krutgasttryck, detonationsstryck från en tändsats eller annat detonationsstryck och kan medföra fara för människan. Med patron avses enligt 5 § en funktionsklar kombination av hylsa, tändhatt, krut och projektil eller av tändhatt, krut och projektil, eller motsvarande förnödenhet, som lämpar sig för att användas i ett skjutvapen.

De föremål som avses i protokollet till konventionen omfattas av skjutvapenlagens tillämpningsområde som följer: 1) vapen enligt protokoll I i sådana fall då de är skjutvapen med projektiler vilkas splinter inte kan observeras med röntgenstrålar, 2) minor enligt protokoll II i sådana fall då de är i skjutvapenlagen avsedda särskilt farliga projektiler i skjutvapen och 3) brandvapen enligt protokoll III i sådana fall då de är projektiler som antänder skjutvapen som avses i skjutvapenlagen. I de ovan nämnda kategorierna ingår också vapen som inte omfattas av tillämpningsområdet för lagstiftningen om

skjutvapen. Synförstörande laservapen enligt protokoll IV omfattas inte av tillämpningsområdet för skjutvapenlagen.

I skjutvapenlagen finns bestämmelser om överföring och införsel till Finland, överföring och utförsel ur Finland, transitering i kommersiellt syfte, förvärv, innehav och tillverkning av skjutvapen, vapendelar, patroner och särskilt farliga projektiler samt om handel med dessa. Lagen gäller dessutom reparation och modifiering av skjutvapen eller vapendelar, i kommersiellt syfte bedriven utbildning i användningen av skjutvapen samt i kommersiellt syfte bedriven skjutbaneverksamhet. Den grundläggande principen i lagstiftningen om skjutvapen är att det krävs tillstånd, dvs. det finns inte något kategoriskt förbud mot att importera, exportera, tillverka, bedriva handel med, förvärva eller inneha föremål som omfattas av tillämpningsområdet för skjutvapenlagen. Bestämmelser om påföljder vid lagstridiga åtgärder finns i 101—104 § skjutvapenlagen. I övrigt finns bestämmelser om brott som begåtts med skjutvapen i strafflagen och annan lagstiftning. Utvidgningen av tillämpningsområdet för konventionen innebär inte att nya gärningar kriminaliseras i fråga om skjutvapenlagen, eftersom gärningarna i varje fall innebär att skjutvapen används i något annat än i skjutvapenlagen nämnt godtagbart syfte, och i de fall som förbjuds i konventionen kan det inte finnas något i skjutvapenlagen avsett godtagbart skäl till att vapen bärs eller transporteras.

Enligt 17 § skjutvapenlagen gäller lagen inte statligt förvärv av skjutvapen, vapendelar, patroner och särskilt farliga projektiler eller överlåtelse av sådana för statens ändamål. Lagen gäller inte heller innehav av sådana förnödenheter som ägs av staten, om grunden för innehavet är att statsanställda, studerande vid statens läroinrättningar eller de som fullgör militärtjänst på grundval av värnplikten och de som fullgör frivillig militärtjänst behöver dem för skötseln av sina uppgifter. När bestämmelserna i konventionen och dess protokoll utsträcks till att gälla även inomstatliga konflikter skall de i fortsättningen tillämpas inte bara på den statliga försvarsmakten utan också på andra personer som deltar i fientligheterna vid inomstatliga väpnade konflikter. Detta innebär att be-

stämmelserna utsträcks till att gälla i princip alla personer som omfattas av statens jurisdiktion och som kan delta i sådana fientligheter. De vapen som avses i protokollen till konventionen omfattas med ovan nämnda begränsningar av bestämmelserna om tillståndsplikt i skjutvapenlagen. Ändringen av konventionen förutsätter inte att lagstiftningen om skjutvapen ändras.

De anordningar som avses i protokollen innehåller också ämnen som avses i lagen om explosionsfarliga ämnen (263/1953) och förordningen om explosiva varor (473/1993). Begränsningarna i de nämnda författningarna blir tillämpliga till dessa delar.

I 11 kap. 1 § strafflagen sägs att den som vid krigshandling 1) använder ett förbjudet krigföringsväpnad eller stridsmedel, 2) missbrukar ett internationellt igenkänningstecken som skyddar sårade eller sjuka eller 3) på något annat sätt bryter mot bestämmelserna i ett för Finland förpliktande internationellt avtal om krigföring eller mot allmänt erkända och vedertagna folkrättsliga lagar eller sedvänjor som gäller krig skall dömas för krigföringsbrott. I 2 § i samma kapitel finns bestämmelser om grovt krigföringsbrott och i 3 § om lindrigt krigföringsbrott. Enligt regeringspropositionen (RP 94/1993 rd, s. 27) gäller krigföringsbrott enbart gärningar som har samband med krigföring och utförs vid krigshandlingar, dvs. i samband med militäroperationer under krigstid. Det är inte helt klart om bestämmelsen om krigföringsbrott lämpar sig för alla inomstatliga väpnade konflikter som avses i utvidgningen av tillämpningsområdet för konventionen. Även om bestämmelsen om krigföringsbrott inte lämpar sig, blir dock inte gärningar som strider mot konventionen och dess protokoll ostraffade. Det kan bli aktuellt att tillämpa 11 kap. 4 § strafflagen, vilken gäller kränkning av mänskliga rättigheter under undantagsförhållanden. I paragrafen bestäms om värnande om sårade, sjuka eller nödställda, behandlingen av krigsfångar eller skyddet av civilbefolkningen i krig eller under väpnade konflikter eller ockupation. Tillämpliga är dessutom bestämmelserna om brott mot liv och hälsa. Det utvidgade tillämpningsområdet medför inte något behov att ändra bestämmelserna i 11 kap. strafflagen eller några andra bestämmelser i straffla-

gen. Utvidgningen innebär inte heller att några nya gärningar kriminaliseras. Utvidgningen kan dock inverka på enligt vilken straffbestämmelse en gärning skall bedömas.

2. Lagförslag

1 §. Paragrafen innehåller den sedvanliga blankettlagsbestämmelsen genom vilken de bestämmelser i ändringen av konventionen som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft. För de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen redogörs nedan i avsnittet om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning.

2 §. Närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen kan enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 §. Lagen föreslås träda i kraft vid en tidpunkt som anges genom förordning av republikens president samtidigt som ändringen av konventionen träder i kraft för Finlands del.

3. Ikraftträdande

Enligt artikel 8 stycke 1 punkt b i konventionen skall ändringar av konventionen träda i kraft på samma sätt som konventionen. Enligt villkoren för ikraftträdande enligt artikel 5 träder en ändring i kraft sex månader efter dagen för deponering av det tjugonde instrumentet för ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning. Villkoren för ikraftträdande av ändringen av konventionen uppfylldes den 18 november 2003, och ändringen träder i kraft den 18 maj 2004. Ändringen av artikel 1 har innan propositionen avläts godkänts av följande stater: Argentina, Australien, Belgien, Bulgarien, Burkina Faso, Spanien, Storbritannien, Österrike, Japan, Kanada, Kina, Sydkorea, Kroatien, Lettland, Litauen, Mexico, Norge, Heliga Stolen, Frankrike, Rumänien, Sverige, Serbien och Montenegro, Slovakien, Schweiz, Ungern och Estland.

För Finlands del träder ändringen av konventionen i kraft sex månader efter det att Finland har deponerat sitt instrument för godkännande hos Förenta Nationernas generalsekreterare. Avsikten är att lagen skall träda i kraft samtidigt som ändringen av konventionen träder i kraft för Finlands del, vid

en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

4. Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning

Konventionen om konventionella vapen och dess protokoll har satts i kraft i Finland genom förordning. För det reviderade minprotokollet begärdes riksdagens godkännande 1997 enligt fri prövning, eftersom protokollet betraktades som ett principiellt sett viktigt avtal som har stor betydelse för valet och användningen av redskapen inom Finlands försvar. I propositionen (RP 205/1997 rd) konstaterades uttryckligen att protokollet inte innehåller några bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller som på annat sätt kräver riksdagens samtycke enligt konstitutionen.

I den nya grundlagen finns inte längre några bestämmelser om begäran om riksdagens godkännande enligt fri prövning. I 94 § grundlagen förutsätts att riksdagens godkännande begärs i fråga om alla internationella förpliktelser som har avsevärd betydelse. Också när det gäller definitionen av området för lagstiftningen har det skett en avsevärd utveckling efter det att konventionen och dess protokoll, inbegripet det reviderade minprotokollet, godkändes.

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Bestämmelser som av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande är bl.a. internationella förpliktelser som är bindande för riksdagens budgetbefogenheter.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis skall en bestämmelse hänföras till området för lagstiftningen om 1) den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, 2) om bestämmelsen i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, 3) om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen skall föreskrivas om i lag, 4) om det finns lagbestämmelser

om den sak som lagen gäller eller 5) det enligt rådande uppfattning i Finland skall lagstiftas om saken. Enligt dessa grunder hör en internationell förpliktelse till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland.(GrUU 11 och 12/2000 rd).

På samma sätt som ändringens förhållande till lagstiftningen i Finland bör även frågan om tillhörighet till området för lagstiftningen granskas i ljuset av bestämmelserna i konventionen och dess protokoll I—IV. Det har inte lagstiftats om den informationsplikt under väpnade konflikter som ingår i artikel 6 i konventionen, och bestämmelsen hör inte heller annars till området för lagstiftningen. De praktiska konsekvenserna av konventionen framgår på så sätt att förbuden och restriktionerna enligt protokollet skall tillämpas inte bara på internationella väpnade konflikter utan också på inomstatliga väpnade konflikter.

I avsnittet ovan om ändringens förhållande till lagstiftningen i Finland konstateras att Finland inte får överföra minor till en sådan stat eller via en sådan stat som vid inomstatliga konflikter använder minor som regleras i protokollet i strid mot dess bestämmelser. I sådana fall får inte heller beviljas exporttillstånd, eftersom exporten tydligt strider mot Finlands utrikespolitiska linje i och med att den strider mot en av Finlands internationella förpliktelser. Finlands utrikespolitiska linje definieras dock inte överlag genom lagbestämmelser. Enbart den omständigheten att lagen gällande försvarsmateriel innehåller bestämmelser om den nämnda saken kan sålunda inte anses betyda att bestämmelsen hör till området för lagstiftningen.

Även om de vapen och anordningar som avses i protokollet till konventionen delvis hör till tillämpningsområdet för skjutvapenlagen så som beskrivs ovan, innebär lagens procedurbestämmelser dock inte att utvidgningen av tillämpningsområdet för protokollbestämmelserna om de aktuella vapnen hör till området för lagstiftningen.

Enligt nuvarande tolkning av grundlagen innehåller artikel 14 i det reviderade minprotokollet helt tydligt bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I artikeln krävs bl.a. straffrättsliga påföljder om bestämmel-

serna i protokollet kränks av personer under statens jurisdiktion eller kontroll. Bestämmelserna i 11 kap. strafflagen blir tillämpliga. Eftersom tillämpningsområdet för minprotokollet redan utvidgats genom 1996 års reviderade minprotokoll så att det också omfattar inomstatliga konflikter, har ändringen av konventionen i praktiken inte någon utvidgande verkan. Med anledning av den dåvarande tolkningen av grundlagen sattes bestämmelsen inte i kraft genom lag. Enligt nuvarande tolkning bör dock en anslutning till en bestämmelse med samma innehåll anses höra till området för lagstiftningen. Ovan konstateras att utvidgningen av tillämpningsområdet inte medför något behov att ändra bestämmelserna i 11 kap. strafflagen eller några andra bestämmelser i strafflagen. Utvidgningen innebär inte heller att några nya gärningar kriminaliseras. Utvidgningen kan dock inverka på enligt vilken straffbestämmelse en gärning skall bedömas. Också på denna grund innehåller ändringen av konventionen bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

Konventionen gällande konventionella vapen jämte protokoll innehåller detaljerade rättsregler för krig, vilka stöder sig på den internationella rättsprincipen att parterna i en väpnad konflikt inte har obegränsade möjligheter att välja krigföringsmetod, samt på den princip som förbjuder användningen av va-

pen, projektiler, förnödenheter och krigföringsmetoder av sådan natur som orsakar alltför stora skador eller onödigt lidande. Enligt den uppfattning som råder i dag torde det gälla att sådana centrala regler inom den humanitära rätten utfärdas genom lag. Det kan därmed även på denna grund anses att utvidgningen av bestämmelsernas tillämpningsområde hör till området för lagstiftningen.

Regeringen anser att ändringen av konventionen kan godkännas med enkel majoritet i riksdagen och att lagen om sättande i kraft av ändringen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § grundlagen föreslås att

Riksdagen godkänner den i Genève den 21 december 2001 ingångna ändringen av artikel 1 i konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar.

Eftersom ändringen av konventionen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, föreläggs Riksdagen samtidigt följande lagförslag:

Lag

om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringen av artikel 1 i konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den i Genève den 21 december 2001 ingångna ändringen av artikel 1 i konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar gäller som lag sådana som Finland har förbundit sig till dem.

2 §

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 §

Om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av republikens president.

Helsingfors den 2 april 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

(Översättning)

Ändring av artikel 1 i konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar ("konventionen")

Artikel 1 i konventionen ändras på följande sätt:

"1. Denna konvention och de därtill bifogade protokollen skall tillämpas i de situationer som anges i den för Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 rörande skydd för krigets offer gemensamma artikel 2, inbegripet den situation som beskrivs i artikel 1 stycke 4 i tilläggsprotokoll I till dessa konventioner.

2. Denna konvention och de därtill bifogade protokollen skall, utöver de situationer som avses i stycke 1, tillämpas på situationer som avses i den för Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 gemensamma artikel 3. Denna konvention och de därtill bifogade protokollen är icke tillämpliga på situationer som uppkommit till följd av interna störningar och spänningar, såsom upplopp, enstaka och sporadiska våldshandlingar och andra liknande handlingar vilka icke är att betrakta såsom väpnade konflikter.

3. Vid icke internationella väpnade konflikter som äger rum på en hög fördragslutande parts territorium, skall varje part i konflikten vara skyldig att tillämpa förbuden och restriktionerna i denna konvention och de därtill bifogade protokollen.

4. Ingenting i denna konvention eller de därtill bifogade protokollen skall åberopas i syfte att påverka en stats suveränitet eller en regerings ansvar att med alla lagliga medel bevara eller återupprätta lag och ordning i staten eller att försvara statens nationella enhet och territoriella integritet.

Amendment to Article I of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects (CCW)

DECIDE to amend Article I of the Convention to read as follows:

"1. This Convention and its annexed Protocols shall apply in the situations referred to in Article 2 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the Protection of War Victims, including any situation described in paragraph 4 of Article I of Additional Protocol I to these Conventions.

2. This Convention and its annexed Protocols shall also apply, in addition to situations referred to in paragraph 1 of this Article, to situations referred to in Article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949. This Convention and its annexed Protocols shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence, and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts.

3. In case of armed conflicts not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each party to the conflict shall be bound to apply the prohibitions and restrictions of this Convention and its annexed Protocols.

4. Nothing in this Convention or its annexed Protocols shall be invoked for the purpose of affecting the sovereignty of a State or the responsibility of the Government, by all legitimate means, to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the national unity and territorial integrity of the State.

5. Ingenting i denna konvention eller de därtill bifogade protokollen skall åberopas till försvar för ett direkt eller indirekt ingripande, vilken orsaken än må vara, i den väpnade konflikten eller i den höga fördragsslutande parts inre eller yttre angelägenheter på vilkens territorium konflikten äger rum.

6. Tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention och de därtill bifogade protokollen för sådana parter i en konflikt som inte är höga fördragsslutande parter som godtagit denna konvention och de därtill bifogade protokollen, skall inte förändra parternas rättsliga ställning eller påverka ett omstritt territoriums rättsliga status, vare sig direkt eller indirekt.

7. Bestämmelserna i styckena 2—6 i denna artikel påverkar inte tillämpningen av sådana protokoll som har antagits senare än den 1 januari 2002 och i vilka dessa bestämmelser eventuellt tillämpas utan ändring eller frångås helt eller delvis.

5. Nothing in this Convention or its annexed Protocols shall be invoked as a justification for intervening, directly or indirectly, for any reason whatever, in the armed conflict or in the internal or external affairs of the High Contracting Party in the territory of which that conflict occurs.

6. The application of the provisions of this Convention and its annexed Protocols to parties to a conflict which are not High Contracting Parties that have accepted this Convention or its annexed Protocols, shall not change their legal status or the legal status of a disputed territory, either explicitly or implicitly.

7. The provisions of Paragraphs 2—6 of this Article shall not prejudice additional Protocols adopted after 1 January 2002, which may apply, exclude or modify the scope of their application in relation to this Article.