

**Utrikesutskottets betänkande nr 5 om regeringens proposition
med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands deltagande i
Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet och till vissa lagar
som har samband med den**

Riksdagen remitterade den 12 februari 1993 regeringens proposition nr 370/1992 rd till utrikesutskottet för beredning.

Försvarsutskottet har i enlighet med riksdagens beslut avgett utlåtande till utrikesutskottet. Utlåtandet (FöUU 1) ingår som bilaga till detta betänkande.

Utskottet har hört regeringsrådet Pekka Pitkänen och byråchefen Bjarne Ahlqvist vid försvarsministeriet, understatssekreteraren Jaakko Blomberg, biträdande avdelningschefen Pekka Ojanen, konsultative tjänstemannen Rauno Viemerö och ambassadrådet Martti Koskenniemi vid utrikesministeriet, generallöjtnanten Gustav Hägglund och biträdande avdelningschefen Heikki Tilander vid huvudstaben, professorn Raimo Väyrynen vid Helsingfors universitet, specialforskaren Pekka Visuri vid Utrikespolitiska institutet, specialforskaren Vilho Harle vid Freds- och konfliktforskningsinstitutet och översten Hannu Paronen.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att lagen om Finlands deltagande i Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet skall ändras så att Finland får lagfästa förutsättningar att vid behov också delta i internationell fredsbevarande verksamhet som ordnas av Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (KSSE).

På grund av att lagens tillämpningsområde utvidgas och lagens rubrik ändras föreslår regeringen att en hänvisningsteknisk ändring samtidigt skall göras i lagen om försvarsmakten, 45 kap. strafflagen som innefattar stadganden om militära brott, militära rättegångslagen och lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Dessutom föreslår regeringen att

det stadgande i strafflagen som föreskriver att stadgandena om militära brott tillämpas på personer som tjänstgör vid försvarsmakten på basis av ett offentligt tjänstgöringsförhållande, dvs. värvade, skall utgå eftersom det är föråldrat.

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

Efter att ha behandlat ärendet anför utrikesutskottet vördsamt följande.

Utskottets ställningstaganden

I regeringens proposition konstateras att rubriken för den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet är utformad så att den bara gäller Finlands deltagande i FN:s fredsbevarande verksamhet och att rubriken måste ändras då lagens tillämpningsområde utvidgas. Regeringen föreslår att den utformas så att lagen över huvud taget gäller Finlands deltagande i internationell fredsbevarande verksamhet för att anknytande lagar inte skall behöva ändras i framtiden, även om den fredsbevarande verksamheten eventuellt utvidgas ytterligare och inte enbart bedrivs inom ramen för FN och KSSE. Utrikesutskottet omfattar emellertid försvarsutskottets uppfattning att Finland i detta skede inte ens i rubriken för lagen om fredsbevarande verksamhet bör föregripa en utvidgning av den fredsbevarande verksamheten till andra instanser än FN och KSSE. Utskottet föreslår därför att rubriken preciseras så att den motsvarar lagens innehåll, dvs. att rubriken skall lyda "Lag om Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa". En likadan ändring bör göras i övriga lagförslag i propositionen där det hänvisas till lagen om fredsbevarande verksamhet.

I enlighet med det ovan relaterade föreslås i propositionen i syfte att möjliggöra ett finländskt deltagande i KSSE:s fredsbevarande verksamhet att tillämpningsområdet för lagen om fredsbevarande verksamhet utvidgas genom att 1 § ändras så att lagen inte bara tillämpas på deltagande i FN:s fredsbevarande verksamhet utan också på KSSE:s fredsbevarande verksamhet. I propositionen framhåller regeringen att lagen inte behöver ses över till övriga delar. Stadgandena kan tillämpas som sådana också när tillämpningsområdet utvidgas. Samtidigt som utrikesutskottet anser det vara motiverat att utvidga lagens tillämpningsområde på detta sätt konstaterar det att KSSE:s nuvarande uppbyggnad tills vidare inte tillåter att den jämföras med FN i fråga om fredsbevarande verksamhet. Vid toppmötet i Helsingfors förklarades visserligen att KSSE är ett sådant regionalt säkerhetsarrangemang som avses i 8 kap. i FN:s stadga och i Helsingfordokumentet beslöts att instrument skall skapas för KSSE för konfliktförebyggande verksamhet och krishantering. Å andra sidan har KSSE:s generalsekreterare inte samma befogenheter som FN:s generalsekreterare, KSSE har inte något organ som motsvarar FN:s säkerhetsråd, och KSSE:s utrikesministermöte är tills vidare inte kapabelt att fatta snabba och effektiva beslut.

I sitt utlåtande poängterar försvarsutskottet den passus i den allmänna motiveringen till propositionen där regeringen framhåller att "när det gäller KSSE:s fredsbevarande verksamhet måste FN:s befogenheter samt alla parter beredskap för samarbete beaktas" och anser detta innebära att FN är den primära organisationen för fredsbevarande verksamhet och att andra mekanismer kan genomföras endast i undantagsfall och med FN:s bemyndigande. Utrikesutskottet konstaterar i varje fall att KSSE agerar självständigt också inom den fredsbevarande verksamheten trots att den frivilligt genom beslut begränsat formerna för sin fredsbevarande verksamhet i överensstämmelse med FN:s principer. Därför kan det inte anses att KSSE i sin verksamhet är underställd FN till den grad att den bör begära tillstånd av FN för sina fredsbevarande operationer. Det är fråga om ett samarbetsförhållande, vilket som bäst vidareutvecklas.

Utrikesutskottet utgår från att lagen om fredsbevarande verksamhet primärt gäller FN:s traditionella fredsbevarande verksamhet, som visserligen inte har definierats på auktoritativ nivå. Utskottet anser att tillämpningsområdet

för denna lag inte kan utvidgas, även om begreppet fredsbevarande verksamhet genom beslut av FN eller KSSE eller till följd av internationell praxis eventuellt får en vidare innebörd. Om den fredsbevarande verksamheten framdeles ges en vidare innebörd eller om praxis inom den fredsbevarande verksamheten ändras krävs det enligt utskottets uppfattning en ny lagstiftning för att ändringarna skall kunna tillämpas i Finland.

Om lagen om fredsbevarande verksamhet inte ändras innebär det ovan anförda att det i framtiden inte kan komma i fråga att Finland deltar i sådan verksamhet som ligger nära den fredsbevarande verksamheten, särskilt inte i s.k. fredsframtvingande verksamhet (peace enforcement). Utskottet finner det i och för sig positivt att de instrument som står till FN:s och framdeles också till KSSE:s förfogande vid fredsbevarande operationer utvecklas och att operationerna på så sätt har större faktiska chanser att lyckas. Utskottet vill inte heller utesluta den möjligheten att Finland deltar aktivt också i verksamhet av ny typ. Utskottet konstaterar bara att det som i allmänhet avses med fredsframtvingande verksamhet ligger utanför den föreliggande lagens tillämpningsområde. Å andra sidan framhåller utskottet att fredsframtvingande verksamhet inte är någon exakt term. Sådan verksamhet kan vara förknippad med många olika slags operationer, bl.a. humanitär hjälpverksamhet och hjälp till flyktingar. Det är möjligt att också länder som avhåller sig från egentlig stridsverksamhet kan delta i fredsframtvingande verksamhet. Utskottet framhåller att allt slags deltagande i sådan verksamhet i varje fall skulle förutsätta ett medvetet, nytt beslut. Ett eventuellt deltagande måste övervägas noga på grund av de okända risker som är förknippade med fredsframtvingande verksamhet.

På grund av att utskottet principiellt ställer sig positivt till att FN:s och KSSE:s fredsbevarande verksamhet utvecklas anser det att man inte genom onödiga begränsningar bör försöka binda deras händer som i praktiken tar del i fredsbevarande operationer. Utan att direkt ta ställning till den i försvarsutskottets utlåtande behandlade frågan om termen "övervakning av att eldupphör upprätthålls" i propositionens allmänna motivering bör ersättas med "övervakning av vapenvila" anser utskottet generellt att den fredsbevarande verksamheten inte i någon väsentlig grad skall avvika från de uppgifter som de sökande har fått sig tilldelade när de anmäler sig till uppdraget. Om övervakning av att eld-

upphör upprätthålls kan anses höra till dessa uppgifter är enligt utskottets uppfattning en fråga som är beroende av den fredsbevarande enhetens numerär och beväpning, m.a.o. om de är realistiska med tanke på hur krävande och farlig uppgiften är.

Utrikesutskottet instämmer i försvarsutskottets uppfattning att de finska myndigheterna måste säkerställa att de finska trupper som deltar i fredsbevarande verksamhet används på behörigt sätt med beaktande av det ansvar som är förknippat med uppgiften och ledningsförhållandena, men drar härav inte den slutsatsen att en operation måste avbrytas om kravet på att samtliga parter skall vara beredda att samarbeta inte uppfylls. Utskottet konstaterar att tonvikten måste läggas vid förhandsprövning, för om Finlands regering beslutar ställa fredsbevarande trupper till FN:s eller KSSE:s förfogande inbegriper beslutet i princip inte någon möjlighet att avsluta en operation så länge den pågår. Den behöriga organisationen ansvarar för detta. Finland kan visserligen om det så önskar dra bort sina trupper sedan den avtalade tiden gått ut. Utskottet anser att en verksamhet som i sak motsvarar den traditionella fredsbevarande verksamheten kan vara nödvändig i situationer då parternas samtycke inte kan inhämtas. Till exempel vid de operationer som pågår inom det forna Jugoslavien är det omöjligt att alltid veta exakt vilka som är parter. Om kategoriska bestämmelser tillämpas i sådana situationer kan resultatet bli oskäligt.

Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets ståndpunkt att om den fredsbevarande verksamheten utvidgas är det skäl att betona att personalen verkar på frivillig basis. Utskottet anser att rättsskyddet för den som anmält sig till fredsbevarande trupper kräver att hans uppgift är på förhand preciserad och att han är medveten om

vilken operation han har anmält sig till för att han själv skall kunna göra en realistisk bedömning av den personliga risken.

Försvarsutskottet föreslår att en parlamentarisk delegation tillsätts för att bedöma bl.a. Finlands beredskap att delta i planerade aktiviteter som ligger nära den fredsbevarande verksamheten. Utrikesutskottet anser att det krävs särskilda utredningar, för eventuella avvikelser från dess ovan anförda uppfattning om vilka tolkningar av formerna för och omfattningen av Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som är möjliga inom ramen för lagen om fredsbevarande verksamhet. I synnerhet bör de av FN:s generalsekreterare nyligen framställda förslagen om verksamhet som är närbesläktad med fredsbevarande verksamhet utredas omsorgsfullt från finländsk synpunkt. Utskottet vill inte i detta sammanhang ta ställning till frågan om vem som skall utföra utredningen.

Även om regeringen framhåller att propositionen inte har några organisatoriska eller ekonomiska verkningar behövs det de facto budgetmedel om Finland beslutar sända trupper för fredsbevarande uppgifter på KSSE:s mandat. Enligt utskottets mening bör dessa utgifter emellertid granskas utgående från de allmänna målsättningarna för Finlands utrikespolitik. Ett viktigt led i dessa målsättningar är att upprätthålla och befästa ett allmänt fredstillstånd.

På basis av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet vördsamt

att det 1:a lagförslaget i regeringens proposition i övrigt skall godkännas i enlighet med regeringens proposition, men att lagförslagets rubrik skall godkännas sålydande, och

att det 2:a—5:e lagförslaget i regeringens proposition godkännas sålydande:

1.

Lag

om (utesl.) Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa

2.

Lag**om ändring av 2 § lagen om försvarsmakten**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 § 7 punkten lagen den 31 maj 1974 om försvarsmakten (402/74) som följer:

2 §
Försvarsmakten har till uppgift:

rensen om säkerhet och samarbete i Europa;
samt

7) att medverka vid organiseringen av Finlands deltagande i *fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konfe-*

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

3.

Lag**om ändring av 45 kap. 1 § strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 45 kap. 1 § strafflagen, sådant detta lagrum lyder i lag av den 25 mars 1983 (321/83), som följer:

1 §
(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Stadgandena om krigsmän tillämpas även på dem som tjänstgör i militära uppgifter inom gränsbevakningsväsendet samt på dem som är i sådan tjänstgöring som avses i lagen om Finlands

deltagande i *fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa* (514/84) enligt vad som särskilt stadgas i lag.

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

4.

Lag**om ändring av 2 § militära rättegångslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 § 4 mom. militära rättegångslagen av den 25 mars 1983 (326/83) som följer:

2 §

Vad som i 2 och 3 mom. stadgas om försvarsmakten gäller i tillämpliga delar även gränsbevakningsväsendet och en sådan fredsbevarande organisation som avses i lagen om Finlands

deltagande i *fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa* (514/84).

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

5.

Lag

om ändring av 1 § lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 1 § 1 punkten lagen den 21 december 1990 om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/90) som följer:

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag av ärenden som anges i 47 § 1 mom. regeringsformen, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som avses i lagen

om Finlands deltagande i *fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta Nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa* (514/84) eller militära rättegångar,

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 25 maj 1993

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Paasio, vice ordföranden Donner, medlemmarna Aittoniemi, Haavisto, Jaakonsaari,

Juhantalo, Kalliomäki, Kuuskoski, Kääriäinen, Ollila, Renko, Tuomioja, Wahlström samt suppleanterna Korkea-aho och Moilanen.

RIKSDAGENS FÖRSVARSUTSKOTT

Helsingfors
den 16 mars 1993
Utlåtande nr 1

Till Utrikesutskottet

När riksdagen den 12 februari 1993 remitterade regeringens proposition nr 370/1992 rd med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands deltagande i Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet och till vissa lagar som har samband med den till utrikesutskottet för beredning bestämde den samtidigt att försvarsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört avdelningschefen, generalmajor Pertti Nykänen och regeringsrådet Pekka Pitkänen vid försvarsministeriet, biträdande avdelningschefen Esko Hamilo, byråchefen Vesa Jatkola och konsultative tjänstemannen Rauno Viemerö vid utrikesministeriet, budgetrådet Heikki Seppälä vid finansministeriet, översten, biträdande avdelningschef Heikki Tilander vid huvudstaben, politices doktorn Pekka Visuri vid Utrikespolitiska institutet samt direktören Jyrki Käkönen vid Freds- och konfliktforskningsinstitutet.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att lagen om Finlands deltagande i Förenta Nationernas (FN) fredsbevarande verksamhet skall ändras så att Finland får lagstadgade förutsättningar att vid behov också delta i internationell fredsbevarande verksamhet som anordnas av Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (KSSE).

Den nuvarande lagen om fredsbevarande verksamhet gör det möjligt för finländsk militär personal att delta endast i sådana fredsbevarande operationer som sätts i gång av FN. Den fredsbevarande verksamheten håller på att utvidgas till att omfatta inte bara FN:s operationer utan i allt större omfattning också fredsbevarande operationer som föranstalts av regionala organ och genom regionala avtal som avses i FN:s stadga. Vid toppmötet i Helsingfors förklarades KSSE utgöra ett sådant regionalt säker-

hetsarrangemang som avses i 8 kap. i FN-stadgan. I Helsingfordokumentet beslöts att instrument skall skapas för KSSE för konfliktförebyggande verksamhet och krishantering. Enligt dokumentet är de centrala metoderna för krishantering utrednings- och rapporteringsdelegationerna samt den fredsbevarande verksamheten.

På grund av att tillämpningsområdet för lagen om fredsbevarande verksamhet utvidgas och lagens rubrik ändras föreslår regeringen att en hänvisningsteknisk ändring skall göras i detta sammanhang också i lagen om försvarsmakten, 45 kap. strafflagen, som innefattar stadganden om militära brott, militära rättegångslagen samt lagen om fördelningen av åligganden mellan justiekanslern i statsrådet och riksdagens justieombudsman. Dessutom föreslås att stadgandet i strafflagen om att stadgandena om militära brott skall tillämpas på värvade skall upphävas som föråldrat.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet konstaterar att syftet med den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet har varit att reglera endast militär fredsbevarande verksamhet. Enligt erhållen utredning har det hittills behövts och kommer också framdeles att behövas civila komponenter av olika slag genom särskilda arrangemang från fall till fall.

Även för KSSE:s del vore det fråga om traditionell fredsbevarande verksamhet som förutsätter samarbetsvilja mellan parterna i en konflikt (peace-keeping). Det skall inte heller framdeles bli fråga om finländskt deltagande i annan fredsbevarande verksamhet som är under utveckling, dvs. fredsskapande (peace-making), fredsbevästande (peace-building) eller fredsframtingande (peace-enforcement) verksamhet. I detta skede vill utskottet inte ens i rubriken till lagen om fredsbevarande verksamhet gå in för

att förutspå om den fredsbevarande verksamheten kommer att utvidgas till att gälla andra instanser än FN och KSSE och föreslår därför att rubriken preciseras så att den motsvarar lagens innehåll. En likadan ändring bör göras också i de andra lagförslag i propositionen där det hänvisas till lagen om fredsbevarande verksamhet.

Utskottet konstaterar att de ovan nämnda nya formerna av fredsbevarande verksamhet för Finlands del förutsätter en ingående debatt och behörig utredning. Enligt utskottets mening kan en dylik bedömning göras i det sammanhang då Finlands inställning till det förändrade säkerhets- och militärpolitiska läget i Europa och Finlands närområden slås fast. Försvarsutskottet anför att en parlamentarisk delegation så snart som möjligt bör tillsättas för att utreda de verkningar som det förändrade säkerhets- och försvarspolitiska läget har på Finlands situation. I utredningen bör det bedömas om våra försvarsprioriteringar motsvarar dagens och morgondagens behov. Utredningen bör också ta ställning till om våra försvarsarrangemang borde ändras, hur de olika vapenslagen borde utvecklas i relation till varandra och hurdan beväpning vår försvarsmakt behöver. I detta sammanhang bör Finlands beredskap att ta del i de former av fredsbevarande verksamhet som är under utveckling utvärderas.

Utskottet önskar betona en passus i den allmänna motiveringen till regeringens proposition, nämligen "När det gäller KSSE:s fredsbevarande verksamhet måste FN:s befogenheter samt alla parter beredskap för samarbete beaktas." Enligt utskottets uppfattning innebär detta entydigt att FN är den primära organisationen för fredsbevarande verksamhet och att andra arrangemang kan genomföras endast i undantagsfall och med FN:s bemyndigande. "Alla parter beredskap för samarbete" avser enligt utskottets tolkning att en operation måste avbrytas om detta villkor inte uppfylls. Finska staten måste säkerställa att truppen används på vederbörligt sätt med beaktande av det ansvar som är förknippat med uppgiften och ledningsförhållandena.

Utskottet ägnar också uppmärksamhet åt

uttrycket "övervakning av att eldupphör upprätthålls" och anser att det är alltför vagt. "Eldupphör" innebär i militärt hänseende endast att eldgivningen upphör. "Upprätthållande" kan åter i vissa situationer innebära en intervention. Utskottet anser att det i detta sammanhang är ändamålsenligare och i sak riktigare att tala om övervakning av vapenvila i stället för upprätthållande av eldupphör.

Om den fredsbevarande verksamheten eventuellt utvidgas betonar utskottet vikten av att personalen i dessa uppgifter verkar på frivillig basis. Försvarsmaktens egen personal och de värnpliktiga har trätt i tjänst enligt värnpliktslagen endast för att försvara fosterlandet och den lagliga samhällsordningen. Lagen om försvarsmakten förutsätter endast medverkan i fredsbevarande verksamhet som bedrivs av Förenta Nationerna och framdeles alltså också av Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa. För uppgifter utanför vårt land som inte omfattas av dessa definitioner kan bara frivilliga förordnas.

Enligt propositionen har den inga organisatoriska eller ekonomiska verkningar. Det behövs dock naturligtvis budgetmedel för ändamålet, om Finland beslutar sända trupper för fredsbevarande uppgifter med KSSE-mandatet. Enligt statsrådets principbeslut av den 14 oktober 1992 minskas utgifterna för underhåll av Finlands utrikesrepresentationer och övervakningstrupper så att inbesparingarna uppgår till 100 milj. mk både 1994 och 1995. För att principbeslutet skall bli verklighet har beslut fattats om att hemförlova den finländska övervakningstruppen i Golan och minska trupperna i Libanon och på Cypern. Utskottet finner det sannolikt att KSSE:s fredsbevarande uppgifter inte kan finansieras utan ytterligare minskningar av FN:s fredsbevarande styrkor. Alternativet är att pruta på de ovan nämnda sparmålen.

På basis av det ovan sagda anför försvarsutskottet vördsamt

att lagförslagen i regeringens proposition i övrigt bör godkännas i enlighet med regeringens proposition utom

att det första lagförslagets rubrik godkänns sålydande:

Lag

om (utesl.) Finlands deltagande i fredsbevarande verksamhet som utövas av Förenta nationerna och Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa

och att de hänvisningstekniska justeringar som föranleds av att det första lagförslaget rubrik ändras görs i lagförslagen 2—5.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lamminen, vice ordföranden Laakso, medlemmarna Kasurinen, Laitinen, Pykäläinen,

Rimmi, Rossi, Seivästö och Westerlund samt suppleanterna Kohijoki, T. Roos och Saapunki.
