

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- juridisk rådgivare Minna Hulkkonen, Republikens presidents kansli
- lagstiftningsråd Heidi Kaila, Statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Veera Parko, inrikesministeriet
- ledande expert Johanna Puiro, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- polisöverinspektör Markku Ryymin, Polisstyrelsen
- biträdande avdelningschef, gräns- och sjöavdelningen, överste Kimmo Elomaa, inrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Christel Hägglund, Huvudstaben
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Ålands landskapsregering
- Underofficersförbundet rf
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Löntagarorganisationen Pardia rf

Utlåtande FvUU 3/2017 rd

- Befälsförbundet rf
- Suomen Palomiesliitto SPAL ry
- Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland SPEK
- Finlands Fredsbevararförbund rf
- Officersförbundet.

Inget yttrande av

- miljöministeriet
- Statens arbetsmarknadsverk
- Finlands miljöcentral
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Finlands Brandbefälsförbund r.y.
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Tre sammanhängande propositioner

Riksdagen behandlar för närvarande tre olika propositioner om internationellt bistånd. Det nu aktuella lagförslaget innehåller bestämmelser om beslutsprocessen i de högsta statsorganen (statsrådets allmänna sammanträde, republikens president och riksdagen) när det gäller lämnande av eller begäran om internationellt bistånd. Genom den föreslagna lagen införs i Finland en centraliserad och samordnad beslutsprocess för att lämna och begära internationellt bistånd. Syftet är att göra det möjligt att flexibelt och effektivt delta i internationellt samarbete enligt våra linjeval och åtaganden och att se till att Finland har den beredskap som behövs för att fatta beslut om att lämna och ta emot bistånd. Den centraliserade beslutsprocessen är också tänkt att effektivisera samordningen mellan myndigheterna.

Solidaritetsklausulen och klausulen om ömsesidigt bistånd som ingår i Lissabonfördraget har befast formerna för att lämna och begära bistånd i olika krissituationer i EU:s medlemsstater. Solidaritetsklausulens tillämpningsområde är avgränsat till tre hotbilder: terrordåd, naturkatastrofer och storolyckor orsakade av människan. Klausulen om ömsesidigt bistånd innefattar bistånd i händelse av väpnad attack. Solidaritetsklausulen ger EU en rättslig grund att agera och förpliktar medlemsstaterna att bistå varandra, medan klausulen om ömsesidigt bistånd endast innefattar den senare dimensionen. Vid tillämpningen av solidaritetsklausulen utnyttjas redan befintlig EU-reglering och redan befintliga mekanismer.

Som exempel på lagstiftning på EU-nivå nämner regeringen EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR), EU:s civilskyddsmekanism, EU:s gränsförvaltningsbyrå, gemensamma utredningsgrupper (JIT), gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümbeslutet), medlemsstaternas särskilda insatsstyrkor för bekämpning av terrorism (Atlas) och stödgrupperna för asylfrågor vid Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO).

Utlåtande FvUU 3/2017 rd

Enligt propositionen tillåter våra gällande nationella lagar inte till alla delar att finska staten fullt ut deltar i lämnande och mottagande av internationellt bistånd. Detta gäller också genomförandet av EU:s solidaritetsklausul och klausulen om ömsesidigt bistånd.

I paketet om internationellt bistånd ingår också en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen (RP 94/2016 rd) och en proposition om ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 107/2016 rd). Propositionerna preciserar den sektorspecifika lagstiftningen om lämnande och mottagande av internationellt bistånd, bland annat myndigheternas uppgifter, befogenheter, användning av maktmedel och personalens ställning. I den sektorspecifika lagstiftningen regleras också innehållet i det internationella biståndet.

Utskottet påpekar att de ovannämnda propositionerna har ett nära samband med varandra och att det därför är angeläget att de lagar som ingår i samtliga tre propositioner om lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 72/2016 rd, RP 94/2016 rd och RP 107/2016 rd) träder i kraft samtidigt.

Lagens tillämpningsområde

Den föreslagna lagen ska enligt 1 § 1 mom. i lagförslaget tillämpas på beslutsfattande om lämnande av internationellt bistånd till en annan stat, till Europeiska unionen eller till en internationell organisation samt begäran om internationellt bistånd av dessa, med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och av andra folkrättsliga regler. För att lagen ska vara tillämplig måste det vara fråga om bistånd utifrån artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF, solidaritetsklausulen) eller artikel 42.7 i EU-fördraget (EUF, klausulen om ömsesidigt bistånd). Dessutom kan det röra sig om bistånd som inbegriper betydande militära resurser eller som kan inbegripa användning av militära maktmedel. Lagens tillämpningsområde omfattar också bistånd som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende och bistånd som är vittsyftande och principiellt viktigt.

Utanför lagens tillämpningsområde lämnas enligt föreslagna 1 § 2 mom. beslutsfattande som gäller annat internationellt bistånd än vad som avses i 1 mom., om vilket det föreskrivs i den sektorspecifika lagstiftningen, till exempel i räddningslagen (379/2011), gränsbevakningslagen (578/2005) och polislagen (872/2011).

I propositionen om ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 107/2016 rd) föreslås det att gränsbevakningslagen kompletteras med en ny 15 d §, som ska vara tillämplig när Finland begär eller lämnar bistånd för att upprätthålla gränssäkerheten (gränssäkerhetsbistånd), som ett led i genomförandet av solidaritetsklausulen i artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Den nu aktuella lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd ska vara tillämplig på begäran om och lämnande av gränssäkerhetsbistånd.

Gränsbevakningslagen föreskriver om begäran om utplacering av europeiska gränskontrollenheter (15 a §), deltagande i europeiska gränskontrollenheter (15 b §) och gränsbevakningsväsendets

Utlåtande FvUU 3/2017 rd

deltagande i internationella uppdrag samt begäran om tekniskt eller operativt bistånd (15 c §). Beslutsprocessen i de här situationerna ska undantas från den aktuella lagens tillämpningsområde, om inte någon av punkterna under 1 § 1 mom. i lagförslaget blir tillämplig.

Utanför lagens tillämpningsområde lämnas också beslut om Prüm- och Atlassarbete som avses i 9 kap. 9 a § i polislagen som föreslås i proposition RP 107/2016 rd, liksom även övrigt internationellt bistånd inom polisens ansvarsområde enligt 9 b §. Lagen ska inte heller gälla statsrådets beslutsfattande om lämnande av eller begäran om internationellt bistånd i sådana fall där beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde enbart utgår från det faktum att ärendet är av särskild betydelse i ekonomiskt hänseende.

Enligt de ändringar av polislagen som föreslås i proposition RP 107/2016 rd ska lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd vara tillämplig när polisen deltar i lämnande eller mottagande av internationellt bistånd, i det fall att tröskeln för att fatta beslut överskrids. Biståndet till polisen utgör operativ verksamhet som till sin art och sina effekter är anorlunda än exempelvis försvarsmaktens verksamhet. Detta är väsentligt att beakta när man ska avgöra vilken lag som beslutet ska stödja sig på.

Bestämmelser om internationellt bistånd vid räddningsinsatser finns i 38 § i räddningslagen. Utöver det som har överenskommits mellan stater kan inrikesministeriet besluta att på begäran av Europeiska unionen, en annan stat eller en internationell organisation vid räddningsinsatser lämna bistånd till utlandet, när detta är motiverat för att skydda människor, miljön eller egendom. Inrikesministeriet kan enligt samma bestämmelse också vid behov vid räddningsinsatser begära internationellt bistånd från Europeiska unionen, en annan stat eller en internationell organisation.

Beslutet om att lämna eller begära internationellt bistånd vid räddningsinsatser ska fortsättningsvis fattas av inrikesministeriet på samma sätt som nu. I situationer där den speciallag som ingår i den aktuella propositionen blir tillämplig (t.ex. solidaritetsklausulen) ska statsrådet besluta om biståndet efter föredragning från inrikesministeriet.

Beslutsprocessen

Beslut om att lämna eller begära bistånd ska enligt 2 § i lagförslaget fattas vid statsrådets allmänna sammanträde efter föredragning från ministeriet i fråga. Om lämnande av eller begäran om bistånd är en internationell fråga som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, fattas beslutet till denna del av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Riksdagen ska enligt 3 § i lagförslaget delta i beslutsfattandet, om lämnandet av eller begäran om bistånd inbegriper användning av militära maktmedel.

Bestämmelserna om de högsta statsorganens beslutsförfarande angående internationellt bistånd ska nu ingå i en och samma lag, vilket väntas effektivisera och samordna de högsta statsorganens beslutsfattande och informationsgången i krissituationer. Det föreslagna beslutsförfarandet bedöms också främja samordningen på statsrådsnivå i sektorsövergripande internationella biståndssituationer med flera mekanismer.

Utlåtande FvUU 3/2017 rd

Utskottet anser att beslutsprocessen i de situationer som omfattas av lagens tillämpningsområde klarläggs i förslaget. I alla situationer där internationellt bistånd lämnas eller begärs måste det stå klart hur beslutet om biståndet ska fattas. Särskilt viktigt är det i sådana fall som kräver snabba beslut eller som berör flera sektorer.

Det är angeläget att det behöriga ministeriet svarar för föredragningen inför beslut om att lämna eller begära internationellt bistånd. Dessutom framhåller utskottet att de normala beslutsmodellerna och befogenheterna gäller för internationellt bistånd på samma sätt som i alla störningssituationer. Beslutsprocessen i enlighet med den nya lagen bör inte bromsa upp tillämpningen av mekanismerna och verktygen för mottagande av och begäran om internationellt bistånd.

Skyndsamt förfarande

I lagförslaget 4 § föreskrivs det om skyndsamt beslutsförfarande vid lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Om beslutet inte kan fattas tillräckligt snabbt i en beslutsprocess i enlighet med förslaget, ska det behöriga ministeriet besluta om lämnande av eller begäran om bistånd. Som exempel på en situation där ett skyndsamt förfarande kan bli aktuellt nämner regeringen i propositionsmotiven en storolycka eller ett terrordåd där det krävs att bistånd sätts in omedelbart.

Lagförslaget 4 § 2 mom. föreslås föreskriva att beslut om lämnande av eller begäran om bistånd som inbegriper militära maktmedel inte kan fattas i skyndsamt förfarande. Militärt maktmedelsbistånd ska dock kunna lämnas eller begäras i sådana exceptionella fall där det är nödvändigt för att avvärja en överhängande terroristattack som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller en överhängande fara som utgör ett allvarligt hot mot statens säkerhet och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet. Sådana extrema situationer kan enligt motiveringen kräva omedelbara reaktioner och att krigsmateriel används för att avvärja faran.

Utskottet påpekar att de nationella bestämmelserna om handräckning gör det möjligt att i vissa situationer använda militära maktmedel inom Finlands territorium. Polisen har enligt 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980) rätt att av försvarsmakten få nödvändig handräckning som kräver användning av maktmedel, om det är nödvändigt för att förhindra eller avbryta vissa terroristbrott (brott enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 2–7 punkten och 2 mom. i strafflagen), om det inte är möjligt med polisens egen utrustning och personal. Militära maktmedel får användas bara om det är nödvändigt för att avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet.

I situationer enligt 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen ska inrikesministeriet enligt 4 a § begära handräckning hos försvarsministeriet och beslutet om att lämna handräckning ska fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Om det inte är möjligt att sammankalla det allmänna sammanträdet tillräckligt snabbt, kan inrikesministeriet när det gäller brådskande fall som direkt och allvarligt äventyrar synnerligen viktiga samhällsfunktioner begära handräckning av försvarsministeriet, som omedelbart ska besluta om handräckningen. I dessa fall ska statsrådet och republikens president omedelbart meddelas om begäran och beslutet. Statsrådet kan besluta om att fortsätta eller avsluta den redan inledda handräckningen.

Utlåtande FvUU 3/2017 rd

Polisen har med stöd av 77 a § i den gällande gränsbevakningslagen rätt att på finskt havsområde och inom Finlands ekonomiska zon få sådan handräckning av gränsbevakningsväsendet som kräver användning av militära maktmedel vid förhindrande eller avbrytande av terroristbrott. Även då måste handräckningen vara nödvändig för att avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa. Ett ytterligare villkor är att det inte finns något lindrigare sätt att avvärja faran.

I proposition RP 107/2016 rd, som ingår i paketet om internationellt bistånd, föreslås en ny bestämmelse i 77 a § 2 mom. i gränsbevakningslagen. Där ska det stå att för att förhindra eller avbryta sådana terrordåd som anges i Europeiska unionens lagstiftning eller i internationella överenskommelser som är bindande för Finland har polisen rätt att av gränsbevakningsväsendet få sådan assistans som till innehållet motsvarar handräckning när den inom ett havsområde och en ekonomisk zon som hör till en medlemsstat i Europeiska unionen på medlemsstatens begäran utför ett sådant uppdrag som hör till polisens verksamhetsområde och som grundar sig på Europeiska unionens lagstiftning eller en internationell överenskommelse som är bindande för Finland. Polisen ska alltså kunna få assistans av gränsbevakningsväsendet för att sköta sina uppgifter också utanför finskt territorium.

Som sagt ska det föreslagna beslutsförfarandet tillämpas på bland annat internationellt bistånd som kan inbegripa användning av militära maktmedel. Utskottet påpekar för tydlighetens skull att det föreslagna beslutsförfarandet inte gäller assistans med krigsmateriel som gränsbevakningsväsendet ger polisen utanför finskt territorium enligt 77 a § i gränsbevakningslagen, eftersom assistans med krigsmateriel inte utgör användning av militära maktmedel enligt den föreslagna lagen. Hur beslutet fattas i sådana situationer föreskrivs i 77 b § i gränsbevakningslagen. Där står det att inrikesministeriet ska begära handräckning och att beslut om att lämna handräckning ska fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. I brådskande fall får inrikesministeriet omedelbart besluta om att handräckning ska ges. Till denna del är förfarandet detsamma som när beslut ska fattas om försvarsmaktens handräckning till polisen.

Utskottet påpekar att det kan bli aktuellt att lämna eller begära bistånd med mycket kort varsel. Ett eventuellt skyndsamt förfarande bör ändå vara avgränsat till ytterst exceptionella situationer. Statsrådets allmänna sammanträde är beslutfört med fem medlemmar. Enligt utredning är det möjligt att sammankalla det allmänna sammanträdet snabbt om det behövs, vilket minskar behovet av ett skyndsamt förfarande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 3.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

Utlåtande FvUU 3/2017 rd

vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.