

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen (RP 94/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Heidi Kaila, statsrådets kansli
- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- polisöverinspektör Stefan Gerkman, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Veera Parko, inrikesministeriet
- ledande expert Johanna Puiro, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Jarmo Huotari, Statens arbetsmarknadsverk
- biträdande avdelningschef, gräns- och sjöavdelningen, överste Kimmo Elomaa, Gränsbevakningsväsendet
- förhandlingschef Mika Saarinen, Gränsbevakningsväsendet
- polisöverinspektör Markku Ryymin, Polisstyrelsen
- biträdande avdelningschef Christel Hägglund, Huvudstaben
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieministeriet
- Ålands landskapsregering
- Underofficersförbundet rf
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf

Utlåtande FvUU 6/2017 rd

- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Löntagarorganisationen Pardia rf
- Befälsförbundet rf
- Suomen Palomiesliitto SPAL ry
- Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland SPEK
- Finlands Fredsbevararförbund rf
- Officersförbundet rf.

Inget yttrande av

- social- och hälsovårdsministeriet
- miljöministeriet
- Statens arbetsmarknadsverk
- Finlands miljöcentral
- Finlands Brandbefälsförbund r.y.
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Tre sammanhängande propositioner

Riksdagen behandlar för närvarande tre propositioner om internationellt bistånd. I den nu aktuella propositionen föreslås det ändringar i lagen om försvarsmakten (551/2007), territorialövervakningslagen (755/2000) och värnpliktslagen (1438/2007). Genom lagförslagen kompletteras den lagstiftning inom försvarsministeriets förvaltningsområde som gäller internationell verksamhet. Förvaltningsutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på sambandet mellan de föreslagna ändringarna i lagen om försvarsmakten och de ändringar som föreslås i den regeringsproposition som behandlas i utskottet (RP 107/2016 rd).

Solidaritetsklausulen och klausulen om ömsesidigt bistånd 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.

Enligt propositionen finns det i lagen om försvarsmakten ingen uppgift eller behörighet som skulle göra det möjligt för Försvarsmakten att delta t.ex. i en annan stats territorialövervakning eller lämnandet av militärt bistånd på begäran av en annan stat. 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 lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd) och en proposition om ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 107/2016 rd). Det förstnämnda lagförslaget

Utlåtande FvUU 6/2017 rd

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. Förvaltningsutskottet har lämnat utlåtande (FvUU 3/2017 rd) om propositionen.

I den senare propositionen föreslås det att den lagstiftning på inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd ska preciseras. Det föreslås särskilt ändringar i bestämmelserna om beslutsförfarandet och om assistans som en annan nationell myndighet ger i utlandet. När det gäller tjänstemännen inom inrikesministeriets förvaltningsområde föreslår regeringen ändringar i bestämmelserna om befogenheter, maktmedelsredskap, användning av maktmedel, civilrättsligt och straffrättsligt ansvar och tjänsteförhållande i situationer där internationellt bistånd lämnas eller tas emot.

Enligt motiveringen till regeringens proposition RP 107/2016 rd är huvudregeln att tjänstemän som deltar i internationellt samarbete fortfarande omfattas av den nationella lagstiftningen om tjänsteförhållanden i deras egen medlemsstat. Det är i regel poliser som utbildats för internationellt samarbete som deltar i Prüm- och Atlassamarbetet. Gränsbevakningsväsendets tjänstemän förordnas för att lämna gränssäkerhetsbistånd i utlandet utifrån det kvantitativa och kvalitativa behovet enligt den lägesbild som sammanställts för respektive insats. Enligt vad utskottet erfar används i dessa uppgifter som utgångspunkt gränsbevakningsmän som har anmält intresse för internationella uppdrag genom att frivilligt söka sig till Gränsbevakningsväsendets internationella beredskapsstyrka. De uppgifter som hänför sig till lämnandet av gränssäkerhetsbistånd är tjänsteuppdrag för dessa gränsbevakningsmän, och bestämmelserna om tjänsteresor ska följas när uppdragen utförs. Enligt uppgifter till utskottet kan de skyldigheter att lämna internationellt bistånd som följer av den nya lagstiftningen fullgöras på frivillig basis. Detta är av betydelse med tanke på motivationen för dem som deltar i internationella uppdrag.

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.

Viktiga förslag inom förvaltningsutskottets ansvarsområde

Det föreslås att Försvarsmaktens uppgifter, om vilka föreskrivs i lagen om försvarsmakten, ska ändras så att deltagande i lämnandet av internationellt bistånd till en annan stat, till EU eller till en internationell organisation samt deltagande i annan internationell verksamhet blir möjligt mera vidsträckt än i dagens läge. I gällande lag har deltagandet i lämnandet av bistånd till en annan stat begränsats till att gälla stödjande av andra finska myndigheter i händelse av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan jämförbar händelse. Det föreslås nu att dessa begränsningar ska slopas.

Lagen om försvarsmakten kompletteras med bestämmelser om mottagande av internationellt bistånd. Enligt förslaget kan försvarsministeriet framöver efter att ha hört utrikesministeriet begära internationellt bistånd inom Försvarsmaktens verksamhetsområde av en annan stat, EU eller en internationell organisation, om inget annat föreskrivs i det förslag till lag om beslutsfattande om

Utlåtande FvUU 6/2017 rd

lämnande av och begäran om internationellt bistånd som ingår i den regeringsproposition (RP 72/2016 rd) som behandlas i riksdagen just nu. Befogenheten och rätten att använda maktmedel för en styrka eller en enskild militärperson som lämnar bistånd bestäms utifrån finsk lagstiftning och det beslut som gäller biståndet.

Det föreslås att försvarsmaktens deltagande i lämnandet av internationellt bistånd för att stödja en annan finsk myndighet ska ändras så att de begränsningar som finns i lagen och gäller lämnandet av bistånd genom materiel, utrustning eller sakkunnigbistånd slopas. Enligt förslaget ska maktmedel i fortsättningen få användas när bistånd lämnas. Befogenheten att utföra uppgifter och rätten att använda maktmedel för den personal som lämnar bistånd bestäms utifrån den andra finska myndighetens begäran och de befogenheter den anvisar.

I propositionen föreslås vidare att det ska föreskrivas om Försvarsmaktens deltagande i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet utan att det är fråga om att stödja en annan finsk myndighet. Personalens behörighet att utföra uppgifter samt rätt att använda maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget ska grunda sig på internationell rätt och på det som den som begär bistånd bestämmer. Beslutet om deltagande i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet ska fattas av försvarsministeriet efter att det har hört utrikesministeriet, om inget annat föreskrivs i den föreslagna lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd.

Enligt propositionen förbättrar de föreslagna ändringarna Finlands beredskap att lämna och ta emot internationellt bistånd och därmed att delta i det internationella samarbetet t.ex. när det gäller att hantera terrorism, naturkatastrofer och andra internationella störningssituationer. Propositionen syftar också till att förbättra Försvarsmaktens beredskap att delta i lämnandet och mottagandet av internationellt bistånd för att stödja en annan finsk myndighet. Utskottet ställer sig bakom de här målen.

Förvaltningsutskottet anser det viktigt att Finland också på försvarsministeriets förvaltningsområde fullt ut kan lämna och begära internationellt bistånd. Med tanke på myndigheternas uppgifter och befogenheter skulle en mera exakt och täckande reglering än den nuvarande göra verksamheten klarare i situationer där det är fråga om internationellt samarbete samt om att lämna och begära bistånd. Enligt uppgift påverkar propositionen inte behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och det behöriga ministeriet enligt lagen om statsrådet (175/2003) och reglementet för statsrådet (262/2003) och inte heller definitionen på vilket ministerium som är behörigt.

Förvaltningsutskottet betonar i sitt utlåtande om regeringens proposition om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (FvUU 3/2017 rd—RP 72/2016 rd) att det i alla situationer där internationellt bistånd lämnas eller begärs måste vara klart hur beslutet om biståndet ska fattas. Särskilt viktigt är det i sådana fall som kräver snabba beslut eller som berör flera sektorer.

Utskottet anser att det är viktigt 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

Utlåtande FvUU 6/2017 rd

störningssituationer. De nya bestämmelserna får inte heller bromsa upp tillämpningen av mekanismerna och verktygen för mottagande av och begäran om internationellt bistånd.

Internationellt bistånd som hör till Försvarmaktens ansvarsområde

Till Försvarmaktens uppgifter hör enligt den föreslagna 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om försvarmakten bland annat att delta i lämnande av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet. I den föreslagna 4 a § sägs det att försvarsministeriet kan begära internationellt bistånd som hör till Försvarmaktens verksamhetsområde. Enligt den föreslagna 12 § 1 mom. kan Försvarmakten lämna en annan stat, EU eller en internationell organisation bistånd som hör till Försvarmaktens verksamhetsområde samt delta i annan internationell verksamhet med beaktande av målsättningen för och principerna i FN:s stadga och av andra folkrättsliga regler.

Förvaltningsutskottet konstaterar att deltagande i annan internationell verksamhet i den föreslagna 12 § 1 mom. inte uttryckligen har avgränsats till Försvarmaktens verksamhetsområde. Utskottet föreslår för konsekvensens skull att försvarsutskottet preciserar 12 § 1 mom. på denna punkt.

Försvarmaktens stöd till andra myndigheter

Enligt den gällande bestämmelsen i 12 § 1 mom. i lagen om försvarmakten kan Försvarmakten för att stödja någon annan myndighet delta i lämnande av räddnings- och annat motsvarande bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan jämförbar händelse. Försvarmakten kan delta i lämnandet av bistånd med utrustning, materiel eller sakkunnigtjänster. Maktmedel får inte användas när bistånd lämnas.

Försvarmaktens stöd till andra myndigheter kan inbegripa bl.a. sådan militär kapacitet som det inte är ändamålsenligt att skapa för andra myndigheter. I praktiken kan detta innebära specialkompetens, specialutrustning och -materiel, trupper samt logistik eller ledningssystem. Stödet baserar sig på myndigheternas gemensamma planering, övning och samordning. En del av Försvarmaktens kapaciteter kan användas snabbt och flexibelt redan i normala förhållanden. I propositionsmotiven nämns som exempel helikoptrar, flygplan, fartyg och specialstyrkor.

I propositionen föreslås det att nämnda 12 § ändras så att Försvarmakten kan delta i lämnande av internationellt bistånd också för att stödja en annan finsk myndighet på begäran av ett behörigt ministerium eller av myndigheten. Enligt den föreslagna nya 12 a § ska den personal som deltar i lämnandet av denna typ av bistånd ha behörighet att utföra uppdrag och rätt att använda maktmedel i enlighet med den begäran som den andra finska myndigheten har framfört och den behörighet som den påvisat.

I propositionen om ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 107/2016 rd) föreslås det ändringar i bl.a. bestämmelserna om assistans som myndigheterna ger varandra när internationellt bistånd lämnas eller tas emot. Utskottet tar i det följande upp de av dessa ändringar som är av störst betydelse med tanke på den proposition som behandlas nu.

Utlåtande FvUU 6/2017 rd

Assistans av Försvarsmakten till Gränsbevakningsväsendet vid internationellt bistånd

Bestämmelser om assistans av Försvarsmakten till Gränsbevakningsväsendet föreslås i 79 a § i gränsbevakningslagen (578/2005). Enligt den föreslagna ändringen i gränsbevakningslagen kan Försvarsmakten ge Gränsbevakningsväsendet assistans som motsvarar handräckning för utförande av ett gränssäkerhetsuppdrag i utlandet. Det kan t.ex. handla om EU:s gränssäkerhetsbyrå Frontex insatser eller gränssäkerhetsbistånd som lämnas till ett annat EU-land med stöd av EU:s solidaritetsklausul. Försvarsmaktens assistans till Gränsbevakningsväsendet utanför finskt territorium kommer i praktiken att bestå av materiel, utrustning eller sakkunnighjälp. Assistansen omfattar inte militära maktmedel enligt 4 § i lagen om försvarsmakten, eftersom dessa inte heller ingår i Försvarsmaktens handräckning till Gränsbevakningsväsendet när den ges i Finland (79 § i gränsbevakningslagen).

När Försvarsmakten ger Gränsbevakningsväsendet assistans i ett internationellt uppdrag kan dess personal använda tjänstevapen som de bär på sig eller andra maktmedelsredskap endast med stöd av 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen (bistånd från en utomståendes sida vid användning av maktmedel) eller den rätt till nödvärn som tillkommer var och en. Utifrån den föreslagna 79 a § i gränsbevakningslagen har Försvarsmaktens personal inte en gränsbevakningsmans befogenheter när de ger assistans. Gränskontroll enligt kodexen om Schengengränserna vid gränssäkerhetsoperationer kan endast genomföras av sådana gränskontrolltjänstemän som avses i förordningen.

Med stöd av den föreslagna 12 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten beslutar försvarsministeriet efter att ha hört utrikesministeriet om assistans till Gränsbevakningsväsendet, om inte beslutet ska fattas enligt lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd.

Bistånd vid internationella räddningsaktioner

Enligt uppgift till utskottet är det viktigt att den behöriga räddningsmyndigheten kan begära assistans av Försvarsmakten vid internationella räddningsaktioner. Försvarsmaktens assistans till den behöriga räddningsmyndigheten är också i dessa situationer i praktiken materiel-, utrustnings- och sakkunnighjälp. I räddningsaktioner inom räddningsväsendets område kan formationerna inom räddningsväsendet också innefatta militära resurser vars primära syfte är räddningsverksamhet. Ett uppdrag är inte militärt på denna grund utan utgör assistans till den behöriga räddningsmyndigheten.

Utskottet framhåller att biståndsarrangemangen vid internationella räddningsaktioner styrs av internationella normer, åtaganden och överenskommelser. Bestämmelser om de nationella principer som ska följas finns för deras del i räddningslagens 38 §. I regeringens proposition RP 107/2016 rd föreslås det att definitionen av internationell räddningsverksamhet i den paragrafen ska preciseras. I definitionen beaktas förändringar i den internationella räddningsverksamhetens karaktär och Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen.

Räddningsmyndighetens behörighet är avgränsad till finskt territorium. Vid lämnandet av bistånd som avses i 38 § i räddningslagen är det inte fråga om att sända räddningsmyndigheter med finsk behörighet till utlandet. Det är fråga om att Finland lämnar bistånd i form av personal och

Utlåtande FvUU 6/2017 rd

materiel till behöriga myndigheter i utlandet, och att dessa lyder under myndigheterna i utlandet. Därför innehåller lagstiftningen om räddningsväsendet inga bestämmelser om räddningsmyndighetens bistånd till en annan finsk myndighet utanför finskt territorium.

Assistans av Försvarsmakten till polisen vid internationellt bistånd

Polisens uppgift är enligt 1 § i polislagen (872/2011) att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Polisen ska upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånarna och sköta det internationella samarbete som hör till dess uppgifter.

Väsentligt med tanke på polisens uppgifter är hur Försvarsmakten kan ge assistans till polisen när internationellt bistånd lämnas. I regeringens proposition RP 107/2016 rd föreslås det att polislagen ska kompletteras med bestämmelser (9 kap 2 a §) som gör det möjligt för en annan myndighet att ge polisen assistans för utförande av ett uppdrag som hör till polisen när internationellt bistånd lämnas. Enligt förslaget ska assistans ges på begäran av inrikesministeriet och med samtycke av den stat som begärt bistånd. Den tjänsteman som ger assistans ska följa order och anvisningar av den polisman som leder uppdraget och agera inom ramen för de befogenheter som polismannen kan bemyndiga tjänstemannen att utöva i respektive situation. I ett synnerligen viktigt och brådskande uppdrag har den tjänsteman som ger assistans också rätt att använda sådana för uppdraget behövliga maktmedel som polismannen med stöd av sina befogenheter bemyndigar tjänstemannen att använda och som med hänsyn till situationen kan anses vara försvarliga. För att förhindra eller avbryta terroristbrott kan Försvarsmaktens assistans omfatta sådan användning av vapenmakt som är slagkraftigare än användningen av tjänstemannens personliga vapen, som utnyttjar krigsmateriel och som lämpar sig för polisuppdrag.

Polisen svarar för den allmänna ledning och samordning av parternas åtgärder som behövs för att assistansen ska kunna utföras tryggt samt för arbetarskyddsarrangemangen. Syftet med de föreslagna ändringarna är att på samma sätt som vid nationell handräckning till polisen möjliggöra en fungerande praxis också vid lämnande av internationellt bistånd i de fall då det behövs för att utföra uppdrag som hör till polisen, t.ex. bekämpa terrorism.

I nämnda 9 kap. 2 a § i polislagen föreslås det också en bestämmelse om att inrikesministeriet av särskilda skäl, med samtycke av den stat som begärt bistånd, kan begära att en annan myndighet ger polisen assistans när det gäller att utföra ett polisuppdrag utan att en finsk polisman är närvarande vid lämnandet av internationellt bistånd. Då får assistansen inte innefatta användning av maktmedel. Den tjänsteman som ger assistans ska följa order och anvisningar av de tjänstemän från den mottagande staten som leder utförandet av uppdraget.

Inrikesministeriet fattar i bägge typerna av situationer som nämns ovan beslut om begäran om assistans av en annan myndighet. Bestämmelser om beslutsfattandet vid givande av assistans finns för sin del i lagen om försvarsmakten. Om helheten av det bistånd som ska lämnas överskrider tröskeln för tillämpning av lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd, ska beslut om helheten fattas efter föredragning från inrikesministeriet med stöd av den lagen.

Utlåtande FvUU 6/2017 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 17.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
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.