

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd och till vissa lagar som har samband med den

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd och till vissa lagar som har samband med den (RP 193/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Janne Salminen
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om ändring av lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Det föreslås också att lagens rubrik ändras. Dessutom föreslås det ändringar i tio andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2023.

Utlåtande GrUU 75/2022 rd

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på suveräniteten, förvaltningens lagbundenhet, behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna, behörighetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet, riksdagens möjligheter att delta i beslutsfattandet, omfattningen av skyldigheten att försvara landet och skyddet för personuppgifter.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om ändring av lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd. De viktigaste ändringarna är att lagens tillämpningsområde utvidgas till att gälla också samverkan eller annan internationell verksamhet samt att den geografiska avgränsningen slopas i bestämmelserna om brådskande beslut. Det föreslås också att lagens rubrik ändras så att lagens tillämpningsområde framgår bättre av den. Utvidgningen av lagens tillämpningsområde påverkar enligt propositionen (s. 72) inte behörighetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet.

(2) Lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 64/2016 rd, GrUU 17/2017 rd; se även GrUU 65/2016 rd och GrUU 66/2016 rd). Utskottet hänvisade då vid bedömningen av 2 § om beslutsförfarandet till att Finlands utrikespolitik enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds av republikens president i samverkan med statsrådet, och att statsrådet enligt 93 § 2 mom. i grundlagen svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen (GrUU 64/2016 rd, s. 3).

(3) Statsrådets behörighet utifrån 93 § 2 mom. omfattar hela Europeiska unionen (RP 1/1998 rd) och täcker samtliga ärenden och ärendegrupper som är föremål för beslut i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 147). Utifrån grundlagen hör beslutanderätten till statsrådet trots att ärendet bedöms vara förknippat med betydande utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter, om det handlar om Finlands åtgärder som hänför sig till ett beslut som har fattats i Europeiska unionen (GrUB 10/1998 rd, s. 27, GrUU 49/2001 rd, s. 2) eller till en åtgärd som till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med ett sådant beslut (GrUU 54/2005 rd, s. 3, GrUU 6/2006 rd, s. 2—3, GrUU 51/2006 rd, s. 4/I). När en ståndpunkt formuleras till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska EU-ärenden är statsrådet skyldigt att handla i nära samverkan med republikens president (GrUU 64/2016 rd, s. 3).

(4) Grundlagsutskottet konstaterade följande vid bedömningen av det förslag som ledde fram till den gällande regleringen: "När man beaktar grundlagens 93 § och dess vedertagna tolkningspraxis kan de första två meningarna i den föreslagna 2 § 1 mom. om befogenhetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet verka missvisande till exempel i en situation där det är fråga om i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende betydelsefullt bistånd som grundar sig på EU:s so-

Utlåtande GrUU 75/2022 rd

lidaritetsklausul." Utskottet ansåg att detta inte var önskvärt med tanke på en klar reglering. Å andra sidan fanns det enligt utskottet ingen anledning att upprepa grundlagsbestämmelser i en lag (GrUU 31/2002 rd, s. 2/II). I motiven till bestämmelsen och till lagstiftningsordningen behandlades grundlagens 93 § utförligt på behörigt sätt. Med beaktande också av det som sägs i motiven står regleringen således i samklang med grundlagens 93 § (GrUU 64/2016 rd, s. 3). Det föreslås nu att 2 § ändras endast så att tillämpningsområdet utvidgas.

(5) Lagstiftningen om lämnande av och begäran om internationellt bistånd ska enligt förslaget även vara tillämplig i en situation där Finland är medlem i Nato. Eventuella behov av precisering av lagstiftningen bedöms separat.

Det utvidgade tillämpningsområdet

(6) Till 1 § om tillämpningsområde i lagförslag 1 fogas begreppen samverkan och annan internationell verksamhet. Med samarbete avses enligt motiveringen till lagförslaget (s. 31, 44) verksamhet som Finland genomför utan någon egentlig begäran om bistånd tillsammans med de viktigaste internationella parterna, antingen inom Finlands territorium eller utanför Finlands gränser. Samverkan med partner kan stödja Finlands försvar även i situationer där det inte är fråga om en begäran om bistånd, utan behov relaterade till Finlands försvar och säkerhet eller alla parter gemensamma intressen och genomförande av bilaterala eller multilaterala samarbetsdokument. Exempelvis handlar den planerade samverkan i försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige, såsom territorialövervakningssamarbetet, om aktiviteter som härrör från ett gemensamt behov och inte endast om motpartens begäran om bistånd och bemötande av det. Samverkan kan också handla om förebyggande av cyberverksamhet i samarbete med en annan stat eller en internationell organisation.

(7) Med annan internationell verksamhet avses enligt motiven (s. 31, 44) verksamhet utifrån Finlands egna behov utanför Finlands territorium. Verksamheten är inte bunden till en extern begäran. Med annan internationell verksamhet avses i allmänhet situationer där det är nödvändigt för en finsk myndighet att självständigt agera utomlands eller assistera en annan finsk myndighet utan begäran utifrån. Det kan till exempel gälla situationer där polisen eller Försvarsmakten assisterar utrikesförvaltningen, till exempel i evakuerings- och gisslansituationer.

(8) Grundlagsutskottet anser att det inte i sig finns något konstitutionellt hinder för att utvidga lagens tillämpningsområde. Utskottet påpekar dock att lagförslagets ordalydelse om samverkan eller annan internationell verksamhet är mycket allmänt hållen. De preciseringar som nämns i motiven framgår inte av lagtexten. Öppenheten i tillämpningsområdet begränsas dock delvis av förteckningen i 1 § 1 mom. 6 punkten över verksamhet som avses i lagen.

(9) All utövning av offentlig makt ska enligt 2 § 3 mom. i grundlagen bygga på lag. Den som utövar offentlig makt ska alltid ha en behörighetsgrund som återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Begreppen samarbete och annan internationell verksamhet, som fastställer lagens tillämpningsområde, bör således preciseras i lagen. Ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 75/2022 rd

(10) I 1 § hänvisas det till att målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och andra folkrättsliga regler ska beaktas. Grundlagsutskottet betonar betydelsen av detta och att beslutsfattandet också är bundet till grundlagen, internationella människorättskonventioner och EU-fördragen.

Förfarande i brådskande situationer

(11) Bestämmelser om beslutsfattande i brådskande ärenden finns i 4 och 5 § i lagförslag 1. Det föreslås nu att den geografiska avgränsningen av tillämpningen stryks i 4 och 5 §. Dessutom föreslås det att avgränsningarna av förfarandet i brådskande situationer som kräver militära maktmedel ändras så att de blir mindre situationsspecifika.

(12) Enligt grundlagsutskottets uppfattning ändrar de nu föreslagna ändringarna inte de grundläggande lösningarna i 4 och 5 §, som kommit till med utskottets medverkan (GrUU 64/2016 rd, GrUU 17/2017 rd), på något sätt som skulle vara problematiskt med tanke på grundlagen. Utskottet betonar dock att undantagsbestämmelserna i 4 och 5 § bör tillämpas endast i exceptionella fall och återhållsamt.

(13) I propositionen (s. 23) redogörs det för den praktiska betydelsen av bestämmelserna om förfarandet i brådskande ärenden. Enligt propositionsmotiven kan och har beslut också i praktiken kunnat fattas relativt snabbt i det normala förfarande som regleras i 2 och 3 §. Samtidigt har man kunnat trygga riksdagens ställning i beslutsfattandet (se även GrUU 64/2016 rd, s. 4—5). Efter som redan det normala beslutsförfarandet gör det möjligt att fatta snabba beslut också i praktiken, accentueras det brådskande förfarandets exceptionella karaktär ytterligare, anser grundlagsutskottet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 1 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 75/2022 rd

Helsingfors 1.12.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.