

Utrikesutskottet

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

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 utrikesutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet, förvaltningsutskottet och försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 17/2017 rd
- grundlagsutskottet GrUU 64/2016 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 3/2017 rd
- försvarsutskottet FsUU 2/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Timo Kantola, utrikesministeriet
- ordförande för grundlagsutskottet Annika Lapintie, riksdagen
- utskottsråd Matti Marttunen, riksdagen
- utskottsråd Liisa Vanhala, riksdagen
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- lagstiftningsråd Heidi Kaila, statsrådets kansli
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Veera Parko, inrikesministeriet
- ledande expert Johanna Puiro, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- avdelningschef, överdirektör Janne Kuusela, försvarsministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- juridisk rådgivare Minna Hulkkonen, Republikens presidents kansli
- biträdande avdelningschef Christel Hägglund, Huvudstaben

Betänkande UtUB 1/2017 rd

- överstelöjtnant Kari Kaakinen, Huvudstaben
- beredskapschef, brigadgeneral Markku Myllykangas, Huvudstaben.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Lagen avses innehålla bestämmelser om det förfarande som de högsta statsorganen ska följa vid beslut om att lämna eller begära internationellt bistånd.

Lagen ska enligt förslaget tillämpas när beslut fattas om bistånd som grundar sig på Europeiska unionens solidaritetsklausul eller klausul om ömsesidigt stöd och bistånd. Ytterligare ska lagen tillämpas på de högsta statsorganens beslutsfattande om bistånd som inbegriper betydande militära resurser eller militära maktmedel. Lagen ska också tillämpas på beslut om bistånd när biståndet är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende eller vittsyftande och principiellt viktigt. Bestämmelser om beslutsfattandet i andra situationer ska enligt förslaget föreskrivas i den sektorspecifika lagstiftningen.

I propositionen föreslås det att biståndsbeslutet ska fattas av republikens president eller av statsrådets allmänna sammanträde i enlighet med behörighetsfördelningen i grundlagen. Riksdagen avses delta i beslutsfattandet när det handlar om användning av militära maktmedel. Lagförslaget innefattar också ett skyndsamt förfarande.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utrikesutskottet anser det vara viktigt att det finns en tillräcklig legislativ grund för att utnyttja möjligheterna till samarbete när det internationella säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet utvecklas. Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 och har här en avgörande betydelse för Finland eftersom EU är den främsta handlingsramen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. I samband med behandlingen av propositionen om att anta Lissabonfördraget och även senare betonade utrikesutskottet vikten av att beredskapen för åtgärder i överensstämmelse med solidaritetsklausulen säkerställs och att beredskapen med avseende på klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd utreds på initiativ av statsrådet (UtUB 6/2008 rd, UtUB 5/2009 rd och UtUB 1/2013 rd).

I statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd) gick man in för att utreda vilka lagstiftningsändringar som kan behövas med tanke på krishantering och eventuellt övrigt internationellt samarbete. En proposition med förslag till ändring av lagen om krishantering och av vissa andra lagar lämnades till riksdagen i mars 2015 (RP 297/2014 rd) och lagarna trädde i kraft den 1 juni 2015 (576—578/2015).

Betänkande UtUB 1/2017 rd

Syftet med det lagstiftningspaket (RP 72/2016 rd, RP 94/2016 rd och RP 107/2016 rd) som för närvarande behandlas i riksdagen är att uppdatera lagstiftningen till den nivå som krävs för det internationella samarbetet, som är under utveckling. I den nu aktuella propositionen föreslår regeringen att det stiftas en ny lag där det föreskrivs om de högsta statsorganens beslutsförfarande när internationellt bistånd lämnas eller tas emot. Syftet är att beakta dels situationer där en finsk myndighet lämnar bistånd utomlands, dels situationer där en utländsk myndighet är verksam på finskt territorium.

Sammantaget konstaterar utskottet att Lissabonfördraget stärkte EU:s karaktär av säkerhetsgemenskap. Solidaritetsklausulen och klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd stärker solidariteten mellan medlemsstaterna och förpliktar staterna att agera för att stödja och bistå varandra i olika krissituationer. Utskottet ser det som viktigt att Finland inte har legislativa hinder för att delta i att stödja andra unionsländer eller nordiska länder vid en kris. Klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd i Lissabonfördraget är ett ömsesidigt åtagande från medlemsländernas sida. Varje medlemsland beslutar självt om det lämnar stöd och bistånd och i vilken form utifrån information om situationen, sin nationella lagstiftning, sina procedurer och de sannolika konsekvenserna av besluten. Utskottet ser det som viktigt att utveckla det europeiska samarbetet till exempel med avseende på lägesbilden, så att besluten i brådskande undantagssituationer kan bygga på ett så samordnat faktaunderlag som möjligt.

Bedömning av nuläget

I nuläget tillåter den gällande lagstiftningen inte till alla delar att finska staten deltar fullt ut i olika situationer där bistånd lämnas eller begärs. Detta gäller också genomförandet av EU:s solidaritetsklausul och klausul om ömsesidigt stöd och bistånd.

Enligt de gällande bestämmelserna ska riksdagen, republikens president och statsrådet besluta om lämnande av eller begäran om internationellt bistånd i enlighet med grundlagen, lagen om statsrådet, reglementet för statsrådet och den sektorspecifika lagstiftningen.

I lagstiftningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde finns det bestämmelser om beslutsprocesserna när det gäller att lämna och ta emot internationellt bistånd, men bestämmelserna är inte tillräckligt ingående eller heltäckande. Inom försvarsministeriets förvaltningsområde finns det bestämmelser om beslutsfattandet i 12 § i lagen om försvarsmakten med avseende på försvarsmaktens deltagande som stöd för andra finska myndigheter vid bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan motsvarande händelse. Försvarsmakten kan delta i lämnandet av bistånd med utrustning, materiel eller sakkunnigtjänster. Maktmedel får inte användas när bistånd lämnas. Beslutet om försvarsmaktens deltagande fattas beroende på fallet av försvarsministeriet, statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president. Det finns inga bestämmelser om beslutsförfarandet som gäller försvarsmaktens deltagande i stöd och bistånd i andra situationer.

Gällande lagstiftning medger inte beslut om bistånd, särskilt när försvarsmakten deltar med maktmedel, om det inte är frågan om militär krishantering. Det finns inte heller några bestämmelser om att begära bistånd som inbegriper militära resurser. Det nu aktuella lagstiftningspaketet innebär att försvarsmakten ska kunna delta i bistånd också vid internationellt samarbete där det inte

Betänkande UtUB 1/2017 rd

handlar om att försvarsmakten stöder andra finländska myndigheter. Likaså möjliggörs beslut om bistånd, om det till exempel är fråga om territorialövervakningssamarbete eller om ett sådant väpnat angrepp som avses i EU:s klausul om ömsesidigt stöd och bistånd. Efter det att de föreslagna lagarna har stiftats kommer de finska myndigheterna fortfarande att ha det primära ansvaret för att reagera på hot mot Finland, påpekar utskottet. Det eventuella internationella biståndet ska stödja de finska myndigheternas insatser.

Med hänsyn till grundlagsutskottets ståndpunkter (RP 246/2006 rd—GrUU 51/2006 rd) är det väsentligt att riksdagens medverkan tryggas vid beslut som gäller militära maktmedel. För närvarande är riksdagens medverkan vid maktmedelsbistånd tryggad endast när det gäller beslutsfattande som rör Finlands deltagande i militär eller annan internationell krishantering enligt lagen om militär krishantering.

På grund av restriktionerna i den gällande lagstiftningen kan de finländska styrkor som anmälts för beredskap inte ingå i EU:s eller Natos snabbinsatstyrkor, om de används för annat än militär krishantering. Finland kan inte heller delta i övervakningen av en annan stats landområde, vattenområde eller luftrum, vilket är en fråga som blivit aktuell i det allt närmare försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige. Det krävs reglering också för situationer där försvarsmakten deltar i biståndet med maktmedel eller där det är fråga om ett sådant väpnat angrepp som avses i EU:s klausul om ömsesidigt stöd och bistånd.

Grundlagsutskottets kommentarer om propositionen

Enligt 1 § 1 mom. i den föreslagna lagen ska lagen tillämpas på beslutsfattande i fråga om bistånd som grundar sig på EU:s solidaritetsklausul eller klausul om ömsesidigt stöd och bistånd, bistånd som inbegriper betydande militära resurser eller som kan inbegripa användning av militära maktmedel, bistånd som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende eller bistånd som är vittsyftande och principiellt viktigt. Lagen ska gälla lämnande av internationellt bistånd till en annan stat eller till en internationell organisation och begäran om internationellt bistånd av dessa.

I 1 § 1 mom. definieras lagens tillämpningsområde genom en uppräkningslista av de situationer där Finland kan lämna eller begära bistånd. Enligt propositionsmotiven kan fler än en av punkterna i förteckningen också bli aktuella samtidigt. Meningen är också att en situation där vilken som helst av de förutsättningar som avses i 1—6 punkten är uppfylld ska omfattas av lagens tillämpningsområde. I sitt utlåtande GrUU 64/2016 rd menar grundlagsutskottet att detta kan bli oklart utifrån ordalydelsen i bestämmelsen. Därför bör förteckningen i 1 § 1 mom. kompletteras med ordet ”eller”.

I fråga om beslut om att lämna och begära bistånd pekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande på dels behörighetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet, dels presidentens beslutsförfarande.

I fråga om presidentens och statsrådets befogenheter menar grundlagsutskottet att med beaktande av 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. Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens

Betänkande UtUB 1/2017 rd

president i samverkan med statsrådet. Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen svarar statsrådet 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. Med beaktande av det som sägs i motiven står regleringen emellertid i samklang med grundlagens 93 §.

Med avseende på presidentens beslutsförfarande anser grundlagsutskottet att den tolkning i motiven till lagförslaget enligt vilken grundlagens 58 § 6 mom. är tillämplig på det beslutsfattande som det är fråga om här är problematisk med avseende på grundlagens 58 §. Utskottet anser att republikens presidents beslutsfattande enligt 2 § i den nu föreslagna lagen hör till området för grundlagens 58 § 2 mom. Utskottet ser det som en grundlagsstridig tolkning i motiveringen till paragrafen att sådana beslut av presidenten om lämnande av och begäran om bistånd som inbegriper militära maktmedel till sin karaktär är jämförbara med beslut som gäller militär krishantering enligt 58 § 6 mom. i grundlagen. Bestämmelsen i grundlagens 58 § 6 mom. är ett undantag från förfarandet enligt 2 mom., vars syfte är att stärka de parlamentariska dragen i styrelseskicket genom att presidentens beslut utifrån statsrådets förslag till avgörande binds till riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt. Ett sådant här undantag måste enligt grundlagsutskottet tolkas restriktivt.

Lagförslagets 3 § handlar om riksdagens deltagande i beslutsfattandet. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott innan ett beslut om lämnande av eller begäran om bistånd fattas, om biståndet kan inbegripa användning av militära maktmedel. Om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken innan beslut fattas.

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen ligger i linje med dess praxis, enligt vilken ett beslut om lämnande av bistånd som inbegriper försvarsmaktens maktmedel kräver ett förfarande som tillåter medverkan från riksdagen. Grundlagsutskottet anser att det är synnerligen viktigt att bestämmelsen om riksdagens deltagande i beslutsfattandet tillämpas på ett sätt som tryggar riksdagens medverkan.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att ett lämpligt sätt att höra riksdagen är att utrikesutskottet hörs och riksdagen får en redogörelse i beslutsprocessen kring ett finländskt deltagande i fredsbevarande insatser (GrUU 54/2005 rd och GrUU 54/2000 rd). Omnämmandet av en särskilt krävande situation som ett villkor för redogörelseförfarandet i den bestämmelse som nu föreslås lämnar i viss mån rum för tolkning. Grundlagsutskottet anser att utrikesutskottet bör överväga att komplettera bestämmelsen till exempel med de omnämmanden som finns i motiven till den.

Lagförslagets 4 § handlar om skyndsamt förfarande. Principen är att beslutet om att lämna bistånd i exceptionellt brådskande och allvarliga situationer får fattas av ett ministerium (1 mom.) eller av republikens president (2 mom.). Detta avviker från det förfarande som föreskrivs i 2 och 3 §.

Grundlagen möjliggör inte att man genom vanlig lag föreskriver om undantag från befogenhetsfördelningen i grundlagens 67 § mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna, påpekar grundlagsutskottet. Att lämna eller begära internationellt bistånd enligt den lag som nu föreslås är enligt grundlagsutskottets mening till stor del vittsyftande och principiellt viktiga ären-

Betänkande UtUB 1/2017 rd

den i det avseendet att beslutsfattandet i dem av orsaker som hänför sig till grundlagens 67 § inte kan anförtros ett ministerium. Grundlagsutskottet förutsätter att 1 mom. i den föreslagna paragrafen ändras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 4 § 2 mom. i lagförslaget ska republikens president kunna fatta beslut om bistånd som inbegriper användning av militära maktmedel. Beslutet fattas enligt beslutsförfarandet i militära kommandomål på föredragning av kommendören för försvarsmakten. Försvarsministern ska vara närvarande vid beslutsfattandet och uttrycka sin uppfattning om saken, och dessutom kan statsministern närvara och uttrycka sin uppfattning om saken.

I den lag som nu föreslås grundar sig republikens presidents behörighet när det gäller lämnande av och begäran om internationellt bistånd enligt grundlagsutskottets uppfattning inte på presidentens ställning som överbefälhavare för försvarsmakten utan på grundlagens 93 § 1 mom., där det sägs att utrikespolitiken leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Enligt grundlagsutskottet måste lagförslagets 4 § 2 mom. strykas för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ålands ställning

Åland är utifrån internationella fördrag ett demilitariserat och neutraliserat område. I samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft lämnade Finland ett uttalande om Åland till rådets ständiga representanters kommitté den 11 januari 2010. I uttalandet påmindes det om Ålands ställning som ett demilitariserat och neutraliserat område utifrån konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FördrS 1/1922) och konstaterades det att Lissabonfördragets ikraftträdande inte påverkar Ålands ställning. I motiveringen till 1 § i lagförslaget preciserar regeringen att hänvisningen till folkrättens regler också innebär att konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering måste beaktas.

Grunder för de föreslagna bestämmelserna

Sammantaget anser utrikesutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Finland måste ha en ändamålsenlig beslutsberedskap särskilt i genomförandet av skyldigheterna enligt EU:s solidaritetsklausul och klausul om ömsesidigt stöd och bistånd men också Finland och de andra nordiska länderna emellan.

Utskottet anser att den föreslagna lagen med de ändringar som grundlagsutskottet förutsätter skapar en grund för beslut om att lämna eller begära bistånd. I likhet med grundlagsutskottet ser utrikesutskottet det som mycket viktigt att säkerställa riksdagens inflytande i situationer där den föreslagna lagen blir tillämplig.

I fråga om riksdagens deltagande i beslutsfattandet är utgångspunkten i lagförslaget att statsrådet ska höra riksdagens utrikesutskott innan ett beslut om lämnande av eller begäran om bistånd fattas, om biståndet kan inbegripa användning av militära maktmedel. Om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse innan

Betänkande UtUB 1/2017 rd

beslut fattas. I förfarandet enligt den föreslagna lagen är det inte nödvändigt att höra riksdagen när det gäller bistånd som inte inbegriper militära maktmedel.

I sitt utlåtande noterar grundlagsutskottet att det i sin praxis har ansett det vara ett lämpligt sätt att höra riksdagen att utrikesutskottet hörs och riksdagen får en redogörelse i beslutsprocessen kring ett finländskt deltagande i fredsbevarande insatser (GrUU 64/2016 rd).

Utskottet anser att det är korrekt att behandlingsordningen i riksdagen bestäms av biståndets faktiska karaktär. Utskottet instämmer med grundlagsutskottet i att bestämmelsen om redogörelseförfarandet med fog bör tolkas och tillämpas extensivt. Utskottet påminner om att regeringen kan höra hela riksdagen i fråga om alla krishanteringsinsatser, när den så finner för gott. Regeringen kommer givetvis att tillämpa det här förfarandet också när det gäller att lämna eller begära internationellt bistånd, om det finns vägande skäl. Utrikesutskottet kan också föreslå att ärendet behandlas av hela riksdagen.

I sitt betänkande (UtUB 1/2006 rd) om förslaget till lag om militär krishantering (RP 5/2006 rd) anser utrikesutskottet det vara befogat att regeringen, innan den presenterar ett förslag till avgörande för republikens president, hör hela riksdagen genom en redogörelse när Finland fattar beslut om deltagande i militärt särskilt krävande operationer eller deltar i en operation som inte bygger på ett bemyndigande från FN:s säkerhetsråd. I övriga fall ska utrikesutskottet höras. Utskottet ser i betänkandet inget behov av en närmare definition av "särskilt krävande" uppgifter, eftersom riksdagen har politisk prövningsrätt i varje enskilt fall när redogörelseförfarande tillämpas.

Enligt motiveringen till 3 § i det nu aktuella lagförslaget ska det betraktas som en särskilt krävande situation till exempel när bistånd som inbegriper militära maktmedel ska lämnas, när bedömningen är att det med beaktande av omständigheterna i aktionsområdet innebär betydande risker att genomföra biståndet. Redogörelseförfarandet ska också alltid vara nödvändigt när det är fråga om att lämna eller begära militärt maktmedelsbistånd med stöd av EU:s klausul om ömsesidigt stöd och bistånd. När det ska avgöras i vilken ordning riksdagen ska höras bör det göras en övergripande lägesbedömning på så sätt att också målen, uppdragen och tillvägagångssättet beaktas.

Utrikesutskottet anser att 3 § med hänsyn också till motiveringen är tillräckligt tydlig för att riksdagens inflytande ska säkerställas utan att bestämmelsen kompletteras. Tröskeln för att lämna en redogörelse överskrids till exempel i särskilt krävande situationer där det bistånd som lämnas eller begärs kan inbegripa användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av soldaters personliga vapen. I det här sammanhanget framhåller utskottet att riksdagen enligt grundlagen har rätt till information också när det gäller bistånd som inte inbegriper militära maktmedel.

I fråga om skyndsamt förfarande enligt 4 § påpekar utskottet att den gällande lagstiftningen garanterar att myndigheterna kan reagera i ytterst exceptionella och brådskande situationer. Lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980) och gränsbevakningslagen (578/2005) föreskriver om polisens rätt att få handräckning av försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet i situationer som har anknytning till terrorism. Bestämmelser om tryggheten av Finlands territoriella integritet, vid behov med militära maktmedel, finns i territorialövervakningslagen (755/2000). I sina utlåtanden (FvUU 3/2017 rd och FsUU 2/2017 rd) går förvaltningsutskottet respek-

Betänkande UtUB 1/2017 rd

tive försvarsutskottet in på skyndsamt förfarande i förhållande till gällande lagstiftning. Utskottet påpekar att 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen och 77 a § i gränsbevakningslagen föreskriver att polisen har rätt att av försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet på finskt territorium få handräckning som inbegriper militära maktmedel för att förhindra eller avbryta terroristbrott. I sitt utlåtande behandlar försvarsutskottet dessutom ingående de exempel som ingår i propositionsmotiven i fråga om situationer där det behövs skyndsamma beslut. Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets ståndpunkt om att ett skyndsamt beslutsförfarande för lämnande av eller begäran om stöd och bistånd som inbegriper militära maktmedel i princip bör tillämpas bara i ytterst exceptionella fall (FsUU 2/2017 rd). Den här aspekten tas också upp i motiveringen till den föreslagna 4 § om skyndsamt förfarande.

I likhet med grundlagsutskottet anser utrikesutskottet att regeringen i motiven till lagförslaget i och för sig anger förståeliga grunder för behovet av ett skyndsamt förfarande (GrUU 64/2016 rd). Men med anledning av grundlagsutskottets kommentarer om lagstiftningsordningen går det inte att lagstifta om det skyndsamma förfarandet på det sätt som regeringen föreslår. Utrikesutskottet framhåller att lämnande av eller begäran om bistånd som inbegriper användning av militära maktmedel i ytterst exceptionella situationer är en vittsyftande och principiellt viktig åtgärd som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende och som följaktligen kräver att riksdagen deltar i beslutsfattandet med beaktande av de utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenserna av att militära maktmedel används.

Vid den förberedande behandlingen i utrikesutskottet lade utrikesministeriet fram två yttranden (6.2.2017 och 17.3.2017) med kompletterande kommentarer och förslag om hur grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar (GrUU 64/2016 rd) kunde vägas in vid behandlingen så att ett skyndsamt förfarande möjliggörs.

I sitt kompletterande yttrande av den 17 mars 2017 föreslår utrikesministeriet att det skyndsamma förfarandet i 4 § i lagförslaget delas upp på två separata paragrafer. Rubriken för 4 § föreslås bli omformulerad till "förfarande i brådskande situationer". Förslaget väger in grundlagsutskottets ståndpunkt att ministeriets beslut i skyndsamt förfarande på grund av 67 § i grundlagen måste avgränsas till de situationer som avses i 1 § 1 mom. 1—3 punkten.

I stället för att stryka 4 § 2 mom. i lagförslaget föreslår utrikesministeriet ett förfarande för bistånd som inbegriper militära maktmedel i brådskande situationer, där statsrådet eller republikens president ska besluta om att lämna eller begära bistånd enligt 2 § i lagförslaget. Bestämmelsen föreslås bli inskriven i en särskild 5 § med rubriken "förfarande i brådskande situationer som kräver militära maktmedel".

Den föreslagna 5 § ska gälla situationer där det inte är möjligt att tillräckligt snabbt besluta om bistånd som inbegriper militära maktmedel enligt 2 §. I exceptionellt brådskande och allvarliga situationer som avses här är det fråga om att bistånd lämnas eller begärs mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsländer, alternativt mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Biståndet ska vara 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 rikets säkerhet, och det får inte finnas något lindrigare sätt att avvärja faran. Då ska be-

Betänkande UtUB 1/2017 rd

slutet om att lämna eller begära bistånd fattas av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president på det sätt som föreskrivs i 2 § 1 mom.

Utrikesutskottet har erfarit att ändringen jämfört med propositionen bara gäller beslutsförfarandet och att de begränsningar på grund av 67 eller 93 § i grundlagen som grundlagsutskottet lyft fram med avseende på 4 § 1 mom. i lagförslaget inte gäller det här förfarandet. Det nya förfarande som föreslås är alltså inte avgränsat till de situationer som avses i 1 § 1 mom. 1—3 punkten i lagförslaget.

Det föreslagna 5 § 2 mom. föreskriver om riksdagens medverkan. Där står det att statsrådet ska lämna en utredning i ärendet till utrikesutskottet innan beslutet fattas av statsrådet eller republikens president enligt 1 mom. Lagen ska inte föreskriva om i vilken form utredningen ska lämnas. Eftersom ärendet är brådskande kan utredningen i sin enklaste form bara innehålla information om förslaget till avgörande. I särskilt brådskande situationer kan det också komma på fråga att ministern muntligt informerar utrikesutskottet. Efter det att beslutet fattats ska statsrådet genast överlämna ärendet till riksdagen för behandling enligt 3 § i lagförslaget. Beslut om huruvida biståndet ska fortsätta eller upphöra ska fattas med iakttagande av förfarandet enligt 2 och 3 §.

Här vill utrikesutskottet påpeka att en situation där ett skyndsamt förfarande aktualiseras kan uppstå när som helst, också då riksdagen och utrikesutskottet inte är samlade. Utredningen till utrikesutskottet enligt föreslagna 5 § 2 mom. innebär därför i princip att riksdagen får information om förslaget till avgörande. Utskottet noterar att riksdagen ska utforma ett ställningstagande i brådskande situationer som kräver militära maktmedel enligt 5 § efter det att beslutet fattats och i enlighet med det förfarande som föreskrivs i 3 §.

För att sammanfatta konsekvenserna av ändringarna noterar utrikesutskottet att tillämpningsområdet för det skyndsamma förfarande på ministerienivå som ingår i 4 § 1 mom. skulle vara betydligt mer begränsat än i förslaget efter de ändringar som grundlagsutskottet förutsatt. Det skyndsamma förfarandet för bistånd som inbegriper militära maktmedel i den nya 5 § blir långsammare och i praktiken mer begränsat än det förfarande som föreslås i propositionen, men det tillförsäkrar riksdagen möjlighet att påverka.

Utrikesutskottet understryker att man i ytterst exceptionella situationer som kräver beslut enligt skyndsamt förfarande bör beakta att de situationer enligt 4 § där biståndet lämnas i form av betydande militära resurser kan utvecklas till sådana situationer där biståndet också kan omfatta användning av militära maktmedel. Utvecklingen till en situation där användning av maktmedel ingår i stödet och biståndet kan ske så snabbt att det inte finns tid att fatta ett nytt beslut om fullmakt att använda maktmedel. På grund av möjligheten att använda militära maktmedel anser utskottet att beslutet om att använda militära resurser i dessa fall i regel bör fattas enligt det förfarande som avses i 5 §. När det skyndsamma förfarandet tillämpas är det ytterst viktigt med tydliga definitioner i alla frågor kring befogenheter, rättslig ställning och egenskydd för den finländska styrka eller enskilda soldat, såsom pilot eller befälhavare, som lämnar biståndet.

I likhet med försvarsutskottet ser utrikesutskottet det som angeläget att statsrådet för att möjliggöra ett skyndsamt förfarande utreder vilken praxis som kan effektivisera beslutsprocessen så att den blir snabbare och smidigare. Inom ramen för utredningsarbetet bör statsrådet ta hänsyn till att

Betänkande UtUB 1/2017 rd

riksdagen ska tillförsäkras möjligheter att påverka i särskilda exceptionella situationer. I sitt betänkande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (UtUB 9/2016 rd) påpekade utrikesutskottet att gränsen mellan normala förhållanden och undantagsförhållanden håller på att suddas ut och menade att en följd av den här utvecklingen är att förvarningstiden blir kortare vilket ställer nya krav på beslutsprocesserna och myndigheternas insatsberedskap.

DETALJMOTIVERING

Lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd

1 §. Tillämpningsområde. I 1 § 1 mom. definieras lagens tillämpningsområde genom en uppräkningslista av de situationer där Finland kan lämna eller begära bistånd. Enligt propositionsmotiven kan fler än en av punkterna i förteckningen också bli aktuella samtidigt. I sitt utlåtande påpekar grundlagsutskottet att det utifrån bestämmelsens ordalydelse kan bli oklart att meningen är att en situation där vilken som helst av de förutsättningar som avses i 1—6 punkten är uppfylld ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Därför bör förteckningen i 1 § 1 mom. enligt grundlagsutskottets åsikt kompletteras genom att ordet ”eller” läggs till mellan 5 och 6 punkten.

Utrikesutskottet föreslår att 1 § 1 mom. kompletteras på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter.

2 §. Beslutsfattande om lämnande av och begäran om bistånd. 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 stöd och bistånd som grundar sig på EU:s solidaritetsklausul, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Men enligt grundlagsutskottets åsikt står regleringen med beaktande av det som sägs i motiven i samklang med grundlagens 93 §.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att republikens presidents beslutsfattande enligt 2 § i den föreslagna lagen hör till området för grundlagens 58 § 2 mom. Grundlagsutskottet avvisar det ställningstagande i motiven enligt vilket grundlagens 58 § 6 mom. kan tillämpas på de ärenden som avses i lagförslaget eftersom det strider mot grundlagen.

Utrikesutskottet konstaterar att grundlagsutskottets anmärkningar inte ger anledning till ändringar i själva lagtexten.

3 §. Riksdagens deltagande i beslutsfattandet. Grundlagsutskottet menar att omnämmandet av en särskilt krävande situation som ett villkor för redogörelseförfarandet i det föreslagna 3 § 1 mom. i viss mån lämnar rum för tolkning. Utrikesutskottet bör överväga att komplettera bestämmelsen till exempel med de omnämmanden som finns i motiven, står det i utlåtandet.

Utrikesutskottet anser att 3 § med hänsyn också till motiveringen är tillräckligt tydlig för att riksdagens inflytande ska säkerställas utan att bestämmelsen kompletteras. Således föreslår utrikesutskottet inte att 3 § 1 mom. kompletteras.

Betänkande UtUB 1/2017 rd

4 §. Skyndsamt förfarande. I fråga om den här paragrafen noterar grundlagsutskottet att grundlagen inte möjliggör att man genom vanlig lag föreskriver om undantag från befogenhetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna enligt grundlagens 67 §. Att lämna eller begära internationellt bistånd enligt den lag som nu föreslås är enligt grundlagsutskottets mening till stor del vittsyftande och principiellt viktiga ärenden. På grund av grundlagens 67 § kan beslutsfattandet i dem inte anförtros ett ministerium. Detta gäller särskilt vittsyftande och principiellt viktigt bistånd som avses i 1 § 1 mom. 6 punkten i lagförslaget. Grundlagsutskottet förutsätter att det bistånd som avses i 1 § 1 mom. 4—6 punkten i lagförslaget utesluts från ministeriets befogenhet på grund av 67 § i grundlagen.

I den lag som nu föreslås grundar sig republikens presidents behörighet när det gäller lämnande av och begäran om internationellt bistånd inte på presidentens ställning som överbefälhavare för försvarsmakten utan på grundlagens 93 § 1 mom., där det sägs att utrikespolitiken leds av republikens president i samverkan med statsrådet, menar grundlagsutskottet. Också i motiven till lagförslaget konstateras det att gränsöverskridande militärt maktmedelsbistånd inte i sig räknas till militära kommandomål ens i brådskande situationer (RP 72/2016 rd, s. 61).

Grundlagens 58 § 5 mom. är enligt grundlagsutskottet en undantagsbestämmelse om presidentens beslutsfattande och kan således inte tolkas extensivt så att det förfarande som anges där skulle kunna tillämpas också i andra ärenden än militära kommandomål. Enligt grundlagsutskottet måste lagförslagets 4 § 2 mom. strykas för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För att möjliggöra ett skyndsamt förfarande föreslår utrikesutskottet att 4 § i lagförslaget delas upp i två olika paragrafer. Rubriken för 4 § omformuleras till "förfarande i brådskande situationer". Utrikesutskottet föreslår att 4 § 1 mom. preciseras enligt grundlagsutskottets villkor på så sätt att ministeriets behörighet i fråga om skyndsamt förfarande avgränsas till de situationer som avses i 1 § 1 mom. 1—3 punkten.

Det nya 2 mom. motsvarar i övrigt 4 § 3 mom. i regeringens lagförslag, men det skrivs ut att beslutet har fattats av ministeriet genom att ordet "ministeriets" läggs till framför ordet "beslut". Eftersom 4 § inte ska gälla bistånd som inbegriper militära maktmedel ska det i fråga om förfarandet för att fortsätta eller upphöra med bistånd finnas en hänvisning till 2 § om beslut som fattas av statsrådets allmänna sammanträde och republikens president.

Det nya 3 mom. motsvarar 4 § 4 mom. i regeringens lagförslag. Bestämmelserna i 2 mom. flyttas över till en separat paragraf om skyndsamt förfarande för militära maktmedel, så hänvisningen i 3 mom. ändras så att den gäller 1 och 2 mom.

Hänvisningen i 4 § 5 mom. i regeringens lagförslag har betydelse bara för bistånd som inbegriper militära maktmedel, så den blir sista moment i 5 §.

Den nya 5 § avses gälla förfarandet i brådskande situationer som kräver militära maktmedel. I 1 mom. ska det stå att om det inte är möjligt att tillräckligt snabbt fatta ett beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel enligt 2 §, kan beslutet om att lämna eller begära bistånd fattas enligt det förfarande som föreskrivs i 5 §. Det ska då handla om en exceptionellt brådskande och all-

Betänkande UtUB 1/2017 rd

varlig situation där det är fråga om att bistånd lämnas eller begärs mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsländer, eller mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Biståndet ska vara 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 rikets säkerhet, och det får inte finnas något lindrigare sätt att avvärja faran. Då ska beslutet om att lämna eller begära bistånd fattas av statsrådet eller republikens president på det sätt som föreskrivs i 2 § 1 mom.

De begränsningar på grund av 67 eller 93 § i grundlagen som grundlagsutskottet lyft fram med avseende på det föreslagna 4 § 1 mom. gäller inte det här förfarandet. Det nya förfarande som föreslås för bistånd som inbegriper militära maktmedel är alltså inte avgränsat till de situationer som avses i 1 § 1 mom. 1—3 punkten i lagförslaget.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om riksdagens deltagande i brådskande beslutsfattande enligt 1 mom. Statsrådet ska lämna en utredning i ärendet till riksdagens utrikesutskott innan ett beslut om att lämna eller begära bistånd fattas enligt 1 mom. Efter det att beslutet fattats ska statsrådet omedelbart överlämna ärendet till riksdagen för behandling enligt 3 § i lagförslaget. Beslut om huruvida biståndet ska fortsätta och upphöra ska då fattas med iakttagande av förfarandet enligt 2 och 3 §.

Det nya 3 mom. motsvarar 4 § 4 mom. i regeringens lagförslag. Eftersom bestämmelsen delas upp i två paragrafer ändras hänvisningen så att den gäller 1 och 2 mom.

Det nya 4 mom. motsvarar 4 § 5 mom. i regeringens lagförslag. Där finns en hänvisning till territorialövervakningslagen (755/2000).

När den nya 5 § läggs till blir ikraftträdandebestämmelsen 6 §. Innehållet i paragrafen motsvarar 5 § i regeringens lagförslag.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 72/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag 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 (FördrS 1/1956) och av andra folkrättsliga regler, i fråga om bistånd

- 1) som grundar sig på artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
- 2) som grundar sig på artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen,
- 3) som inbegriper betydande militära resurser,
- 4) som kan inbegripa användning av militära maktmedel,
- 5) som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, **eller**
- 6) som är vittsyftande och principiellt viktigt.

Bestämmelser om beslutsfattande om lämnande av och begäran om annat internationellt bistånd än det som avses i 1 mom. utfärdas särskilt.

2 §

Beslutsfattande om lämnande av och begäran om bistånd

Beslut om att lämna eller begära bistånd fattas vid statsrådets allmänna sammanträde efter förordning 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. Bestämmelser om statsrådets behörighet att bereda beslut som fattas i Europeiska unionen och att besluta om Finlands åtgärder med avseende på besluten finns i grundlagen.

Före det beslut som avses i 1 mom., efter att ärendet förberedelsevis har behandlats av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott vid ett gemensamt sammanträde eller av EU-ministerutskottet, kan ministeriet i fråga vidta förberedande åtgärder och beredskapsåtgärder för att lämna eller ta emot bistånd.

Bestämmelserna i 1 och 2 mom. tillämpas också på väsentliga ändringar av ett beslut om lämnande av eller begäran om bistånd.

Försvarsmakten får inte åläggas att lämna bistånd enligt 1 § utan det förfarande som föreskrivs i 1–3 mom., om inte något annat följer av den behörighet som försvarsmaktens överbefälhavare har.

Betänkande UtUB 1/2017 rd

3 §

Riksdagens deltagande i beslutsfattandet

Innan ett beslut enligt 2 § om lämnande av eller begäran om bistånd fattas ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott, om biståndet kan inbegripa användning av militära maktmedel. Om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken innan beslut fattas.

4 §

~~Skryndsamt förfarande~~ Förfarande i brådsnande ärenden

Om det inte är möjligt att fatta ett beslut som avses i 2 § och som gäller bistånd enligt 1 § 1 mom. 1—3 punkten tillräckligt snabbt i exceptionellt brådsnande och allvarliga situationer som handlar om att lämna eller begära bistånd mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsstater, eller mellan Finland och de övriga nordiska länderna, kan ministeriet i fråga fatta beslut om lämnande av ~~och~~ eller begäran om bistånd.

Beslut om lämnande av eller begäran om bistånd som inbegriper militära maktmedel kan inte fattas i skryndsamt förfarande. Biståndet kan emellertid inbegripa användning av militära maktmedel i en exceptionell situation enligt 1 mom. där det är nödvändigt för att avvärja en överhängande terroristattak som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller en överhängande fara som utgör ett allvarligt hot mot rikets säkerhet och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja faran. I sådana fall fattas beslut om lämnande av eller begäran om bistånd av republikens president på föredragning av kommandören för försvarsmakten i enlighet med beslutsförfarandet enligt 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten (551/2007) så att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Statsministern kan närvara och uttala sin uppfattning om saken.

Statsrådet och republikens president ska utan dröjsmål underrättas om ministeriets beslut om lämnande av eller begäran om bistånd. Beslut om huruvida biståndet ska fortsätta ~~och~~ eller upphöra ska fattas med iakttagande av förfarandet enligt 2 och 3 §. (2 mom. som 3 mom. i RP)

Försvarsmakten får inte åläggas att lämna bistånd enligt denna paragraf utan det beslutsförfarande som föreskrivs i 1 och 2 mom., om inte något annat följer av den behörighet som försvarsmaktens överbefälhavare har. (3 mom. som 4 mom. i RP)

Bestämmelser om tryggnad av Finlands territoriella integritet inom finskt territorium genom försorg av territorialövervakningsmyndigheterna finns i territorialövervakningslagen (755/2000).

5 § (Ny)

Förfarande i brådsnande situationer som kräver militära maktmedel

Om det inte är möjligt att tillräckligt snabbt fatta ett beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel enligt 2 §, kan beslutet om att lämna eller begära bistånd fattas enligt det förfarande som föreskrivs i denna paragraf i exceptionellt brådsnande och allvarliga situationer som handlar om att lämna eller begära bistånd mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsstater, eller mellan Finland och de övriga nordiska länderna, och där biståndet är nödvändigt

Betänkande UtUB 1/2017 rd

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 rikets säkerhet och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja faran. Då ska beslutet om att lämna eller begära bistånd fattas av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president på det sätt som föreskrivs i 2 § 1 mom.

Statsrådet ska lämna en utredning i ärendet till riksdagens utrikesutskott innan ett beslut om att lämna eller begära bistånd enligt 1 mom. fattas. Efter det att beslutet fattats ska ärendet omedelbart föreläggas riksdagen. Beslut om huruvida biståndet ska fortsätta och upphöra ska då fattas med iakttagande av förfarandet enligt 2 och 3 §.

Försvarsmakten får inte åläggas att lämna bistånd enligt denna paragraf utan det beslutsförfarande som föreskrivs i 1 och 2 mom., om inte något annat följer av den behörighet som försvarsmaktens överbefälhavare har.

Bestämmelser om tryggnad av Finlands territoriella integritet inom finskt territorium genom försorg av territorialövervakningsmyndigheterna finns i territorialövervakningslagen (755/2000).

6 (5) §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet för att möjliggöra ett skyndsamt förfarande utreder vilken praxis som kan göra beslutsprocessen snabbare och smidigare på ett sätt som också beaktar riksdagens roll i situationer som kräver skyndsamma beslut. Utredningen till utrikesutskottet ska utarbetas före utgången av 2018.

Helsingfors 18.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Veera Ruoho saf
medlem Alexander Stubb saml
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd

Betänkande UtUB 1/2017 rd

medlem Stefan Wallin sv
ersättare Ville Vähämäki saf
ersättare Ben Zyskowitz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.