Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 107/2016 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- ledande expert Johanna Puiro, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Veera Parko, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringsråd, personalchef Jari Kajavirta, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- kommendör för försvarsmakten Jarmo Lindberg, Försvarsmakten
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef Christel Hägglund, Huvudstaben
- enhetschef Jarkko Alén, Gränsbevakningsväsendet
- förhandlingschef Mika Saarinen, Gränsbevakningsväsendet
- konsultativ tjänsteman Jarmo Huotari, Statens arbetsmarknadsverk
- ordförande Marja-Leena Karekivi, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- ordförande Jari Rantala, Officersförbundet
- ordförande Mika Oranen, Underofficersförbundet rf
- ordförande Sakari Vuorenmaa, Befälsförbundet rf
- ordförande Mikko Halkilahti, Finlands Reservofficersförbund rf
- verksamhetsledare Olli Nyberg, Reservistförbundet - Reservunderofficersförbundet
- vice ordförande Tom Asplund, Finlands Fredsbevararföbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget

I statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2012 (SRR 6/2012 rd) lades det fast att Finland ska ha beredskap att agera i enlighet med solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget (artikel 222 i EUF-fördraget) och ska skapa och upprätthålla beredskap att lämna och ta emot sådant bistånd som omfattas av solidaritetsklausulen. Finland ska enligt redogörelsen se till att den nationella lagstiftningen inte utgör hinder för genomförandet av solidaritetsklausulen på Finlands territorium eller hinder för Finlands agerande i det fall att en annan medlemsstat utsätts för en terrorattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor och begär om bistånd i detta syfte. I redogörelsen ansågs det nödvändigt att utreda behoven av ändringar i lagstiftningen för att vi ska kunna fullfölja våra EU-åtaganden.

Solidaritetsklausulen har en betydande militär dimension eftersom det i artikeln konstateras att om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel, militära resurser inkluderade. Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande om förslaget till lag om försvarsmakten (FsUB 2/2006 rd) att genomförandet av unionens solidaritetsklausul i princip betyder samarbete mellan medlemsstaternas räddningsmyndigheter, gränsbevakning och polis. I detta samarbete kan det också ingå att sända soldater och försvarsmaktens materiel för att användas i biståndsuppdrag på en annan medlemsstats territorium. Behöriga myndigheter i den mottagande staten ska då leda och organisera verksamheten. Ur försvarsförvaltningens synvinkel kan verksamheten beskrivas som internationell handräckning, om man vill dra en parallell till det nationella myndighetssamarbetet i Finland.

I propositionsmotiven påpekar regeringen att det inom inrikesministeriets förvaltningsområde redan finns en rad instrument på internationell nivå och EU-nivå som polis-, räddnings- och gränssäkerhetsmyndigheterna kan använda för bekämpning och hantering av hot och risker som gäller den interna säkerheten och genom vilka man kan lämna och ta emot bistånd. Många av dessa samarbetsinstrument har utarbetats innan Lissabonfördraget trädde i kraft, och de har vidareutvecklats efter ikraftträdandet. Samarbetsinstrumenten går också att använda för att hantera de situationer som avses i solidaritetsklausulen. Exempel på det samarbete som bygger på lagstiftningen på EU-nivå är unionens civilskyddsmekanism, det samarbete som koordineras av Gränsförvaltningsbyrån (Frontex) och det s.k. Prümsamarbetet och Atlassamarbetet, genom vilka man strävar efter att effektivisera samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter och polismyndigheter i syfte att bekämpa terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

Propositionerna om lämnande och mottagande av internationellt bistånd

Syftet med de tre propositionerna om lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 72/2016 rd, RP 94/2016 rd och RP 107/2016 rd) som för närvarande behandlas i riksdagen är att se till att vår nationella lagstiftning inte ställer några hinder för lämnande eller mottagande av internationellt bistånd. Utskottet påpekar att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Med tanke på detta bör de tre propositionerna sättas i kraft snarast möjligt. Det är viktigt att de tillsammans bildar ett fungerande ramverk för att lämna och ta emot internationellt bistånd. Enligt

utredning har ambitionen varit att samordna beredningen av propositionerna. Det är enligt utskottet särskilt viktigt att propositionerna är samordnade därför att det internationella biståndet inom inrikesministeriets förvaltningsområde också kan inbegripa militära resurser i vissa fall.

Enligt 12 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) kan försvarsmakten för att stödja någon annan finsk myndighet delta i lämnande av räddningsbistånd och annat motsvarande bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan jämförbar händelse. Försvarsmakten kan delta i lämnandet av bistånd med utrustning, materiel eller sakkunnigtjänster. Maktmedel får inte användas då bistånd lämnas. I en proposition (RP 94/2016 rd) som regeringen överlämnat till riksdagen föreslås det att 12 § ändras så att försvarsmakten för att assistera en annan finsk myndighet även på begäran av det behöriga ministeriet eller den behöriga myndigheten kan delta i lämnande av internationellt bistånd. Enligt den föreslagna nya 12 a § ska personal som deltar i lämnandet av bistånd av detta slag ha befogenhet att utföra uppdrag och rätt att använda maktmedel i enlighet med den begäran som framlagts och de befogenheter som anvisats av en annan finsk myndighet.

Innehållet i propositionen gällande inrikesministeriet

I proposition RP 107/2016 rd föreslås ändringar i polislagen, gränsbevakningslagen, räddningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, polisförvaltningslagen, skjutvapenlagen, lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen och lagen om genomförande av vissa bestämmelser i rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet. 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, maktmedel, användning av maktmedelsredskap, civilrättsligt och straffrättsligt ansvar och tjänsteförhållande i situationer där internationellt bistånd lämnas eller tas emot.

I propositionen framhävs målet att kunna lämna fullvärdigt internationellt bistånd utifrån EU-åtagandena och även i övrigt, och möjligheterna för myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde att få assistans av försvarsmakten för att lämna bistånd. Enligt utredning har regeringen gått in för att i polislagen, gränsbevakningslagen och räddningslagen föreslå bestämmelser som i viss mån skiljer sig från varandra. Utskottet noterar att framför allt polislagen och gränsbevakningslagen innehåller vissa restriktioner i fråga om vilken typ av assistans som försvarsmakten kan ge. I 79 a § i förslaget till gränsbevakningslag är assistansen begränsad så att den inte omfattar militära maktmedel. Enligt sakkunniga är den här avgränsningen inte problematisk eftersom användning av militära maktmedel över huvud taget inte hör till gränsövervakningsinsatser.

Propositionen om inrikesministeriet följer enligt uppgift principen att den nuvarande behörighetsfördelningen mellan myndigheterna ska finnas kvar. De finska myndigheterna måste ha samma befogenheter på finskt territorium som när de lämnar internationellt bistånd. Det är väsentligt för att det i krissituationer inte ska uppstå oklarheter om befogenheterna.

Det internationella biståndet inom inrikesministeriets förvaltningsområde ska lämnas eller begäras av den behöriga myndigheten. Det rör sig alltså om polisens, räddningsväsendets eller Gränsbevakningsväsendets befogenheter. Biståndet kan inbegripa assistans som en annan finsk myndighet ger polisen, räddningsväsendet eller Gränsbevakningsväsendet. När beslutet om det samlade bistånd som ska lämnas eller begäras har fattats ska den behöriga myndigheten mobilisera biståndet. Den andra myndigheten, exempelvis försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet, ska fatta beslut om att ge assistans i enlighet med lagstiftningen om sitt eget förvaltningsområde. Situationen är alltså densamma som när handräckning ges i Finland.

Genom propositionen får polisen rätt att med försvarsmaktens bistånd även utanför finskt territorium använda sådan vapenmakt som är slagkraftigare än användningen av en tjänstemans personliga vapen, som utnyttjar krigsmateriel och som lämpar sig för polisuppdrag, i syfte att förhindra eller avbryta terroristbrott. För att förhindra eller avbryta brott i terroristiskt syfte ska polisen på motsvarande sätt ha rätt att med stöd av Gränsbevakningsväsendet på ett havsområde eller inom en ekonomisk zon som hör till Finland eller en annan EU-medlemsstat använda maktmedel som utnyttjar materiel som skaffats som krigsmateriel.

Andra myndigheters assistans till polisen vid lämnande av internationellt bistånd

I 9 kap. 2 a § (Andra myndigheters assistans till polisen vid lämnande av internationellt bistånd) 1 mom. i lagförslag 1 står det att när internationellt bistånd lämnas kan en myndighet, på begäran av inrikesministeriet och med samtycke av den stat som begärt bistånd, för utförande av ett uppdrag som hör till polisen ge polisen sådan assistans som den berörda myndigheten har behörighet att ge. Assistans får begäras endast om polisens resurser är otillräckliga för lämnandet av internationellt bistånd eller om det för biståndet behövs specialpersonal eller specialmateriel som polisen saknar. Den tjänsteman som ger assistans ska enligt 2 mom. följa order och anvisningar av den polisman som leder uppdragets utförande. Polisen ska enligt 3 mom. svara för den allmänna ledning och samordning av parternas åtgärder som behövs för att assistansen ska kunna utföras tryggt samt för arbetarskyddsarrangemangen.

I 4 mom. föreskrivs det att inrikesministeriet av särskilda skäl och 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. En situation av det här slaget kan enligt motiveringen uppkomma om försvarsmakten har sakkunskap eller materiel som till exempel lämpar sig för hantering av sprängämnen eller andra farliga ämnen, men det inte har ansetts nödvändigt att sända ut en polisman till uppdraget.

Vid nationell handräckning och i anvisningarna om handräckning framhävs det att försvarsmaktens handräckningsavdelning ska ledas av den behöriga myndigheten när handräckning ges till en annan myndighet, noterar utskottet. Om den finska polisman som ska ta emot assistans när internationellt bistånd lämnas inte är på plats kan det enligt utskottet bli oklart vad som ingår i finska polisens befogenheter och hur befogenheterna i praktiken ska tillämpas.

I fråga om nya internationella uppdrag lägger utskottet vikt vid kravet på tydliga procedurer. Sannolikt kommer det inte att uppstå många situationer av det slaget som avses i 4 mom. För detta talar också påpekandet i propositionsmotiven att det ska betraktas som exceptionellt att det inte finns någon finsk polisman närvarande i en biståndssituation.Enligt utskottets åsikt behöver det finnas en finsk polisman närvarande vid alla biståndsuppdrag, också i de fall där inga maktmedel används. Försvarsutskottet föreslår att förvaltningsutskottet preciserar 2 a § 4 mom. till denna del.

Soldaters civilrättsliga och straffrättsliga ansvar

I fråga om befogenheterna och det civilrättsliga och straffrättsliga ansvaret för tjänstemän som ger assistans inom främmande staters territorium ska enligt uppgift tillämpas vad som i 9 kap. 9 e och 9 f § i lagförslag 1 föreskrivs om polisens befogenheter och civilrättsliga och straffrättsliga ansvar. Utskottet påpekar att soldaters civilrättsliga och straffrättsliga ställning inte kan vara beroende av om soldaterna utför uppdrag för försvarsmakten eller ger någon annan myndighet assistans. Enligt sakkunniga måste lagstiftningen om soldater alltid tillämpas på soldater, exempelvis 45 kap. i strafflagen, och inte bestämmelserna om polismäns civilrättsliga och straffrättsliga ansvar.

Försvarsutskottet påpekar också för förvaltningsutskottet att Finland har förbundit sig att följa vissa internationella avtal om styrkors ställning, framför allt NATO/PFP SOFA och EU SOFA (SOFA = Status of Forces Agreement). Avtalen innehåller bestämmelser bland annat om inreseformaliteter, rätt att bära skjutvapen, utövande av dömande makt, skyldighet till och i vissa fall avstående från skadestånd och om styrkornas privilegier och immunitet. För att detta ska bli beaktat föreslår försvarsutskottet för förvaltningsutskottet att följande bestämmelse läggs till i slutet av 9 kap. 2 a § 2 mom. i polislagen: "Bestämmelser utfärdas särskilt om soldaters civilrättsliga och straffrättsliga ansvar när försvarsmakten ger polisen assistans vid lämnande av internationellt bistånd." På soldater tillämpas då strafflagens 45 kap. om soldaters straffrättsliga ställning.

Anställningsvillkor utomlands

Propositionen går inte närmare in på villkoren för personal inom inrikesministeriets förvaltningsområde som deltar i internationella biståndsuppdrag. En huvudregel är enligt motiveringen att tjänstemän som deltar i samarbete fortfarande omfattas av den nationella lagstiftning som ska tillämpas på tjänsteförhållanden i deras egen medlemsstat. Deras tjänsteförhållande är i kraft under insatsen och de ges ett reseförordnande för den period insatsen varar. I enlighet med gällande bestämmelser betalas det ut dagpenning till dem för insatsperioden. På arbetsgivarens initiativ ska det tecknas ett tillräckligt försäkringsskydd för dem.

När det gäller polismän har det enligt motiveringen inte funnits särskild lagstiftning om tjänstemannens tjänsteställning under en insats. I Prümbeslutet fastställs det dock att tjänstemännen omfattas av den tillämpliga lagstiftningen i sin egen medlemsstat. Det tjänsteförhållande som den tjänsteman som deltar i en gränssäkerhetsinsats har i hemmedlemsstaten kvarstår under insatsen, och vid deltagandet i insatsen följs bestämmelserna om tjänsteresor när de uppdrag som ska utföras är en del av tjänsteuppdragen för de tjänstemän som har sökt sig till den internationella beredskapsstyrkan. Bestämmelser om anställningsvillkoren och den rättsliga ställningen för sådan

personal som deltar i internationell räddningsverksamhet finns i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004).

De internationella uppdrag som gränsbevakningspersonalen utför är enligt utredning etablerade och avviker praktiskt taget inte alls från uppdrag i hemlandet. Utskottet ser det som viktigt att den personal som sänds ut på internationella biståndsuppdrag deltar frivilligt.

Övrigt

I 79 § i gränsbevakningslagen (578/2005) föreskrivs det om handräckning av försvarsmakten till Gränsbevakningsväsendet i hemlandet. Den handräckning som avses i paragrafen innefattar enligt 2 mom. inte användning av skjutvapen eller militära maktmedel. Gränsbevakningsväsendet ska enligt 25 § 1 mom. delta i rikets försvar och i detta syfte ge sin personal och de värnpliktiga som förordnats till gränsbevakningsväsendet samt de kvinnor som antagits för att fullgöra frivillig militärtjänst militärutbildning samt upprätthålla och utveckla försvarsberedskapen i samarbete med försvarsmakten. Om försvarsberedskapen kräver det, kan gränstrupperna eller delar av dem genom förordning av republikens president anslutas till försvarsmakten, står det i 2 mom.

I den förändrade säkerhetspolitiska miljön måste samarbetet mellan säkerhetsmyndigheterna – polisen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten – fungera smidigt. Behovet av att utveckla lagstiftningen om säkerhetsmyndigheterna måste bedömas utifrån utvecklingen av den säkerhetspolitiska miljön. Mot den bakgrunden anser utskottet att det är klart att den nuvarande regleringen av myndighetssamarbete inte i alla avseenden svarar mot nya hotbilder. Utskottet ser det som nödvändigt att säkerhetsmyndigheternas befogenheter under normala tider räcker till för att hantera störningar under normaltid. Enligt utredning pågår det vid inrikesministeriet ett nytt lagprojekt som ska ge Gränsbevakningsväsendet bättre befogenheter att motverka olika hybridhot. Utskottet anser att lagprojektet är ytterst viktigt också med tanke på ett intensivare samarbete mellan försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Antti Kaikkonen cent

medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Mikko Savola cent
medlem Satu Taavitsainen sd
ersättare Pertti Hakanen cent
ersättare Eerikki Viljanen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.