Utlåtande GrUU 64/2016 rd– RP 72/2016 rd

Grundlagsutskottet

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

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört
- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- juridisk rådgivare Minna Hulkkonen, Republikens presidents kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- biträdande professor Janne Salminen
- professor Martin Scheinin
- vicehäradshövding Seppo Tiitinen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det 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 avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas förslaget med avseende på grundlagens 58 § om presidentens sätt att fatta beslut, 67 § om beslutsfattande i statsrådet, 93 § om behörighet i internationella frågor och 128 § om försvarsmaktens överbefälhavare.

Enligt regeringens uppfattning är det befogat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag där det föreskrivs om de högsta statsorganens beslutsförfarande när internationellt bistånd lämnas eller begärs. I dag fattar riksdagen, republikens president och statsrådet beslut om lämnande av eller begäran om internationellt bistånd i enlighet med grundlagen, lagen om statsrådet, reglementet för statsrådet och den sektorspecifika lagstiftningen. Enligt propositionen medger dessa lagar dock inte till alla delar att finska staten deltar fullt ut i lämnande och mottagande av internationellt bistånd. Detta gäller även genomförandet av den så kallade solidaritetsklausulen i artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och den så kallade klausulen om ömsesidigt bistånd i artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen.

Grundlagsutskottet påpekade vid granskningen av förslaget till lag om försvarsmakten att det behövs nya bestämmelser i lag för att bistånd som är förenat med användning av maktmedel och som eventuellt bygger på solidaritetsklausulen ska kunna lämnas till en annan stat. Det handlar till exempel om bestämmelser om förutsättningarna för biståndet och om trupperna och deras rättsliga ställning samt om ett förfarande som tillåter medverkan från riksdagen. Utskottet ansåg det då vara motiverat att statsrådet börjar utreda vilka skyldigheter medlemsstaterna eventuellt åläggs i och med en solidaritetsklausul och i förekommande fall börjar bereda lagstiftning som gör det möjligt att fullfölja åtagandena (GrUU 51/2006 rd). Den proposition som nu granskas och de propositioner om internationellt militärt bistånd (RP 94/2016 rd) och bistånd av civila myndigheter (RP 107/2016 rd) vilka behandlas i riksdagen innehåller sådan lagstiftning.

Lagens tillämpningsområde

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 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, till Europeiska unionen eller till en internationell organisation och begäran om internationellt bistånd av dessa.

I 1 § 1 mom. definieras lagens tillämpningsområde genom en uppräkning av de situationer där Finland kan lämna eller begära bistånd. Enligt propositionsmotiven kan flera än en av punkterna i förteckningen också bli aktuella samtidig. Meningen är å andra sidan att en situation där vilken

som helst av de förutsättningar som avses i punkt 1—6 är uppfylld ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta kan bli oklart utifrån ordalydelsen i bestämmelsen. Därför bör förteckningen i 1 § 1 mom. kompletteras med ordet ”eller”.

Befogenhetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet

Beslut om att lämna eller begära bistånd fattas enligt 2 § 1 mom. i lagförslaget vid statsrådets allmänna sammanträde efter föredragning från ministeriet i fråga. Om lämnande av eller begäran om bistånd är en internationell fråga som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, fattas beslutet till denna del av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. I momentet finns dessutom en hänvisning enligt vilken 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.

Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens 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.

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). 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, GrUU 49/2001 rd) eller till en åtgärd som till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämställas med ett sådant beslut (GrUU 54/2005 rd, GrUU 6/2006 rd, GrUU 51/2006 rd). När en ståndpunkt formuleras till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska EU-ärenden är statsrådet skyldigt att handla i nära samverkan med republikens president.

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 solidaritetsklausul. Detta är inte önskvärt med tanke på en klar reglering. Å andra sidan bör man inte upprepa grundlagens bestämmelser i lag (GrUU 31/2002 rd). Den hänvisning till bestämmelserna i grundlagen som tagits in i den föreslagna 2 § 1 mom. är också endast informativ. I motiven till bestämmelsen och till lagstiftningsordningen behandlas grundlagens 93 § utförligt på behörigt sätt. Med beaktande också av det som sägs i motiven står regleringen således i samklang med grundlagens 93 §.

Republikens presidents sätt att fatta beslut

Bestämmelser om republikens presidents sätt att fatta beslut finns i grundlagens 58 §. Enligt dess 1 mom. fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet enligt paragrafens 2 mom. till statsrådet för beredning. Statsrådet kan i så fall lämna riksdagen en redogörelse i andra frågor än de som gäller stadfästande av lag, utnämning till tjänst eller förordnande till

ett uppdrag. Därefter ska beslutet fattas i enlighet med riksdagens ställningstagande med anledning av redogörelsen, om statsrådet föreslår det.

Också republikens presidents beslutsfattande enligt 2 § i den nu föreslagna lagen hör till området för grundlagens 58 § 2 mom. I motiveringen till bestämmelsen sägs det emellertid att sådana presidentbeslut om lämnande av och begäran om internationellt bistånd som inbegriper militära maktmedel till karaktären kan jämföras med beslut om militär krishantering. Enligt propositionen är det motiverat att anse att dessa beslut av presidenten omfattas av 58 § 6 mom. i grundlagen och att 58 § 2 mom. inte tillämpas på dem.

Enligt 58 § 6 mom. i grundlagen ska beslut om Finlands deltagande i militär krishantering fattas i enlighet med vad som särskilt bestäms genom lag. Bestämmelsen togs in i 58 § i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget om att ändra grundlagen (GrUB 9/2010 rd).

Grundlagsutskottet anser att tolkningen 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 §. 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 i vissa ärendegrupper binds till riksdagens och statsrådets gemensamma ståndpunkt (RP 60/2010 rd). Ett sådant här undantag måste enligt utskottet tolkas restriktivt. Utskottet avvisar som grundlagsstridigt det ställningstagande i motiven enligt vilket grundlagens 58 § 6 mom. kan tillämpas på de ärenden som avses i det nu aktuella lagförslaget.

Riksdagens deltagande i beslutsfattandet

Innan statsrådet fattar beslut om lämnande av eller begäran om bistånd ska det enligt lagförslagets 3 § 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.

Den föreslagna bestämmelsen om förutsättningarna för riksdagens deltagande ligger i linje med grundlagsutskottets praxis, enligt vilken ett beslut om lämnande av bistånd som inbegriper försvarsmaktens maktmedel kräver ett förfarande som tillåter medverkan från riksdagen (GrUU 51/2006 rd). Grundlagsutskottet anser att det är synnerligen viktigt att bestämmelsen om riksdagens deltagande i beslutsfattandet tillämpas på ett sätt som tryggar riksdagens medverkan. Utskottet vill också poängtera en sak som också framgår av motiven till lagförslaget, dvs. att dess 3 § inte påverkar riksdagens rätt att få information enligt 47 och 97 § i grundlagen eller riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen enligt 96 § i grundlagen (se också GrUU 54/2005 rd).

Grundlagsutskottet har i sin praxis 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 54/2005 rd, GrUU 17/2000 rd). Omnämnandet av särskilt krävande situation som ett villkor för redogörelseförfarandet i den bestämmelse som nu föreslås lämnar i viss mån rum för tolkning. I motiven till bestämmelsen behandlas ändå frågan om hur det be-

stäms om man ska höra utrikesutskottet eller lämna en redogörelse till riksdagen. Insatsens faktiska karaktär är av betydelse. En särskilt krävande situation är till exempel bistånd som inbegriper militära maktmedel när bedömningen är att det med beaktande av omständigheterna i aktionsområdet innebär betydande risker att genomföra biståndet. Redogörelseförfarandet är också alltid nödvändigt när det är fråga om att lämna eller begära militärt maktmedelsbistånd med stöd av EU:s klausul om ömsesidigt bistånd. Utrikesutskottet bör överväga att komplettera bestämmelsen till exempel med de omnämnanden som finns i motiven. Grundlagsutskottet betonar att bestämmelsen om användning av redogörelseförfarandet i varje fall snarare bör tolkas och tillämpas extensivt än restriktivt.

Beslut av ministeriet i skyndsamt förfarande

I avvikelse från det förfarande som föreslås i 2 och 3 § kan ministeriet i fråga enligt 4 § fatta beslut om lämnande av eller begäran om bistånd i exceptionellt brådskande och allvarliga situationer. En förutsättning för detta är att det annars inte är möjligt att fatta ett beslut tillräckligt snabbt. Enligt motiven till bestämmelsen kan det gälla hastigt påkomna incidenter som de statliga säkerhetsmyndigheterna får kännedom om, där gärningsmännen håller på att nå sitt mål och det inte är möjligt för statsrådet att sammanträda utan dröjsmål. Situationens allvar kan till exempel ha samband med en storolycka eller ett terrordåd.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på grundlagens 67 §, som gäller beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde och i ministerierna. Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs enligt grundlagens 67 § 1 mom. vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Det allmänna sammanträdets befogenhet har således en viss om än flexibel och generell förankring i grundlagen. Den bör beaktas när det mer detaljerat i lag bestäms om grunderna för befogenheterna (RP 1/1998 rd).

I motiven till lagförslaget anges det i och för sig förståeliga grunder för behovet av ett förfarande för skyndsamma beslut. Dessutom begränsas ministeriets befogenheter i förslaget i sak till lämnande och mottagande av bistånd mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsstater eller mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Ett ministerium kan inte heller besluta om lämnande av eller begäran om bistånd som inbegriper militära maktmedel.

Grundlagen möjliggör inte att man genom vanlig lag föreskriver om undantag från befogenhetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna i 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. På grund av sin utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse avviker den föreslagna regleringen dessutom också i hög grad från situationer där det handlar om att ministeriet har befogenhet att skyndsamt avgöra ett nationellt ärende (jfr. GrUU 10/2005 rd).

På grund av grundlagens 67 § bör ministeriets befogenheter enligt 1 § 1 mom. i lagförslaget inte omfatta bistånd enligt 4 punkten som kan inbegripa användning av militära maktmedel, bistånd enligt 5 punkten som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende och bistånd en-

ligt 6 punkten som är vittsyftande och principiellt viktigt. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Beslut av republikens president i skyndsamt förfarande

Enligt lagförslagets 4 § 2 mom. kan republikens president fatta beslut om bistånd som inbegriper användning av militära maktmedel i brådskande fall. 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.

Bestämmelser om republikens presidents sätt att fatta beslut finns i grundlagens 58 §. I paragrafens 5 mom. finns det en grundläggande bestämmelse om beslutsförfarandet i militära kommandomål. Enligt den beslutar presidenten i militära kommandomål under medverkan av ministern i enlighet med vad som bestäms närmare genom lag.

Att de militära kommandomålen lämnades utanför bestämmelserna om presidentens beslutsförfarande i grundlagens 58 § 1—4 mom. motiverades med dessa ärendens exceptionella karaktär (RP 1/1998 rd). De militära kommandomålen hör till presidentens behörighet i egenskap av överbefälhavare (GrUB 10/1998 rd).

Till regleringsförbehållet i grundlagens 58 § 5 mom. hör också en definition av det materiella innehållet i militära kommandomål (GrUB 10/1998 rd). Regleringsförbehållet indikerar att det detaljerade innehållet i bestämmelserna om presidentens beslutsfattande i militära kommandomål bestäms utifrån en kombination av grundlagen och vanlig lag (GrUU 51/2006 rd). I vanlig lag finns det bestämmelser om detta till exempel i 31 § i lagen om försvarsmakten. Enligt den bestämmelsen beslutar republikens president om de centrala grunderna för rikets militära försvar, om betydande ändringar i den militära försvarsberedskapen, om principerna för genomförande av det militära försvaret samt om andra vittsyftande eller principiellt viktiga militära kommandomål som gäller försvarsmaktens militära verksamhet och militära ordning. Typiska militära kommandomål är enligt motiven till lagen om försvarsmakten beredningen och ledningen av militära åtgärder, utbildningen av värnpliktiga samt upprätthållandet av den militära truppens inre anda, disciplin och ordning (RP 264/2006 rd).

Grundlagsutskottet anser ändå att det är klart att regleringsförbehållet i grundlagens 58 § 5 mom. inte gör det möjligt att definiera vilken grupp av ärenden som helst som militära kommandomål och således inbegripa dem i bestämmelsens tillämpningsområde. 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. Också i motiven till lagförslaget konstateras det att gränsöverskridande militärt maktmedelsbistånd inte räknas till militära kommandomål ens i brådskande situationer.

Grundlagens 58 § 5 mom. om presidentens beslutsfattande är en undantagsbestämmelse och kan således inte tolkas extensivt så att det förfarande som anges där skulle kunna tillämpas också i an-

dra ärenden än militära kommandomål. Lagförslagets 4 § 2 mom. ska följaktligen utgå. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 4 § 1 och 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 13.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd (delvis)
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.