Utrikesutskottet

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 utrikesutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- ledande expert Johanna Puiro, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Veera Parko, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Heidi Kaila, Statsrådets kansli
- biträdande avdelningschef Timo Kantola, utrikesministeriet
- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Bakgrund

Lämnande och mottagande av internationellt bistånd är frågor som har varit aktuella länge. Vid behandlingen av statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag SRR 6/2005 rd — UtUB 2/2006 rd) och av regeringens proposition om godkännande av Europeiska unionens konstitutionella fördrag (RP 67/2006 rd — UtUB 13/2006 rd) krävde utrikesutskottet en utredning om solidaritetsklausulens konsekvenser och om de åtgärder som genomförandet av klausulen kräver. Vid behandlingen av propositionen om Lissabonfördraget underströk utskottet vik-

ten av att ha beredskap att vidta åtgärder enligt solidaritetsklausulen och framhöll att statsrådet bör utreda Finlands beredskap att följa klausulen om ömsesidigt bistånd (UtUB 6/2008 rd).

Enligt statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (SRR 6/2012 rd) sörjer Finland för att det i vår nationella lagstiftning inte ska finnas några hinder för att genomföra solidaritetsklausulen eller för att Finland ska kunna vidta åtgärder i utlandet med stöd av klausulen. I fråga om skyldigheten att lämna bistånd konstaterar regeringen i redogörelsen att Finland utvecklar sin egen beredskap att lämna och ta emot bistånd och avser att under den pågående regeringsperioden klarlägga behovet av att ändra den finländska lagstiftningen så att skyldigheten kan genomföras.

Vid behandlingen av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse SRR 6/2016 rd underströk utskottet att det fortfarande är viktigt att Finland inte har några lagstiftningsmässiga hinder att vara med och stödja andra EU-länder i krissituationer (UtUB 9/2016 rd).

Mot denna bakgrund anser utrikesutskottet propositionen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd vara både nödvändig och motiverad. Propositionen är ett viktigt led i det regelverk som ska ge Finland förutsättningar att på så bred bas som möjligt vara med och lämna och ta emot internationellt bistånd. I övrigt består regelverket av regeringens proposition med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd) och regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen (RP 94/2016 rd), det vill säga lagstiftning om försvarsförvaltningens internationella verksamhet.

Det är viktigt att de föreslagna lagarna träder i kraft samtidigt och så snart som möjligt.

De viktigaste förslagen inom inrikesministeriets förvaltningsområde

Lagförslagen inom inrikesministeriets förvaltningsområde avser att förtydliga och ändra lagstiftningen för att Finland fullt ut ska kunna ta emot internationellt bistånd inom polis-, gränsbevaknings- och räddningsområdet. De förbättrar också Finlands beredskap att delta i internationella övningar. Ändringarna gäller huvudsakligen 1) beslutsbestämmelserna, 2) bestämmelserna om assistans som myndigheterna ger varandra i utlandet och 3) tjänstemännens rättigheter och skyldigheter vid internationellt bistånd. Samtidigt kontrolleras det att lagstiftningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde också i övrigt är uppdaterad och heltäckande med avseende på möjligheterna att ge och ta emot internationellt bistånd.

Enligt uppgifter till utskottet var följande principer vägledande när propositionen utarbetades: vid internationellt bistånd handlar Finland med samma tydliga befogenheter som nationellt; befintliga mekanismer för bistånd förhalas inte; med lagändringar möjliggörs det att Finland vid internationellt bistånd kan utnyttja alla befintliga resurser, och Finland räknar med att andra stater på samma sätt lämnar Finland bistånd. Vid internationellt bistånd kan myndigheterna inte ha större befogenheter än de enligt lag har på det nationella planet.

Utrikesutskottet håller med om att de tre principerna är centrala och anser det viktigt att lagstiftningsarbetet slutförs med respekt för principerna.

Propositionen tillåter insatser utomlands i likadana situationer som när handräckning ges i Finland. En ändring i polislagen som är värd att notera är att polisens rätt att i utlandet få handräckning av försvarsmakten utvidgas till att omfatta användning av vapenmakt med krigsmateriel. Sådan handräckning får begäras vid uppdrag för att bekämpa terrorism. Än så länge sträcker sig försvarsmaktens assistans i utlandet till expertis och materiel. Regeringen framhåller att ändringen innehållsligt är betydande och att den har för avsikt att fullfölja den solidaritet mellan EU-staterna som stärkts genom Lissabonfördraget, särskilt inom bekämpning av terrorism. Gränsbevakningsväsendet ska kunna lämna samma typ av stöd med maktmedel till polisen på andra EU-staters havsområden. Utrikesutskottet anser förslaget vara motiverat för att Finland ska kunna lämna och ta emot internationellt bistånd fullt ut och så omfattande som möjligt. Samtidigt understryker utskottet att det i propositionen sägs att militära maktmedel som ett led i handräckning bara ska sättas in mot dem som utför ytterst allvarliga brott.

Solidaritetsklausulen och klausulen om ömsesidigt bistånd

Enligt uppgifter till utrikesutskottet är det primära syftet med propositionen om inrikesministeriets förvaltningsområde att införa de lagändringar som solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget (artikel 222 i FEUF) kräver. Det är motiverat, anser utskottet, om man utgår från att tillämpningsområdet för klausulen innefattar tre tydligt avgränsade icke-statliga hotbilder (terrorattack, naturkatastrof eller katastrof som orsakas av människor) och medlemsstaternas civila myndigheter skulle spela huvudrollen när solidaritetsklausulen genomförs i de situationer som sannolikt kan komma i fråga. I Finland gäller detta särskilt inrikesministeriets förvaltningsområde.

Vad beträffar klausulen om ömsesidigt bistånd (artikel 42.7 i EUF) har det understrukits för utskottet att det efter det att propositionen lämnades till riksdagen har kommit fram att klausulen inte nödvändigtvis uteslutande inskränker sig till militära resurser och att Finland också kunde ge en medlemsstat som åberopar klausulen bistånd inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Detsamma gäller för Finland, som kan åberopa klausulen och få stöd och bistånd från en annan medlemsstat. De föreslagna bestämmelserna kunde således utvidgas till att innefatta stöd och bistånd enligt principen om ömsesidigt bistånd.

Utöver solidaritetsklausulen är det enligt utskottet viktigt att också inom inrikesministeriets förvaltningsområde beakta klausulen om ömsesidigt bistånd i samband med lämnande och mottagande av internationellt bistånd. Vid behandlingen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen SRR 6/2016 rd ansåg utskottet att klausulen om stöd och bistånd måste tolkas så att den förutsätter att medlemsstaterna har beredskap att vid behov ge stöd och bistånd i det fall att någon medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium (UtUB 9/2016 rd). Lissabonfördraget innehåller däremot inga bestämmelser om beslutsprocessen när klausulen om ömsesidigt bistånd ska genomföras. I praktiken beslutar varje medlemsstat själv om den ger stöd och bistånd eller inte och i vilken form i så fall. Utrikesutskottet understryker att det är viktigt att också integrera åtgärder som säkerhetsmyndigheterna under inrikesministeriet vidtar i eventuella stödformer.

I och med regeringspropositionen blir det möjligt att lämna och ta emot internationellt bistånd också utanför EU, vilket är ett nytt element. Även om regeringen inte betraktar sådana situationer som särskilt sannolika för närvarande, ser utrikesutskottet det som positivt att syftet med lagstiftningen är att ge Finland möjlighet att på ett heltäckande sätt lämna internationellt bistånd.

Grundlagsutskottets utlåtande

Av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 66/2016 rd) om lagförslagen inom inrikesministeriets förvaltningsområde framgår det att förslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vidare föreslår grundlagsutskottet att lagförslagen inom inrikesministeriets förvaltningsområde ska föreskriva att lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd är primär i förhållande till lagförslagen om inrikesministeriet, när villkoren i lagen är uppfyllda. Utrikesutskottet håller med grundlagsutskottet om att företräde för procedurbestämmelserna bör skrivas in i lagförslagen inom inrikesministeriets förvaltningsområde, eftersom det förtydligar förhållandet mellan förslagen.

Åtgärder som stöder lagstiftningsreformerna

Utbildning och information spelar en viktig roll för att lagarna ska kunna verkställas och tillämpas på önskat sätt, understryker utrikesutskottet. Vidare är det positivt att propositionen lyfter fram behovet av vidareutbildning för polisen i internationellt samarbete, anser utskottet och påpekar att utbildningen också bör utsträckas till andra enheter inom inrikesministeriets förvaltningsområde.

Vid lämnande och mottagande av internationellt bistånd spelar inte bara lagstiftningsfrågor en roll. Samtidigt är det viktigt att se till myndigheterna har ett effektivt och fungerande samarbete för att säkerställa att besluten fattas vid rätt tidpunkt. Inom säkerhetssektorn i vårt samhälle får snabba beslut allt större betydelse, inte minst för att säkerhetsmiljön har förändrats och förvarningstiden för hot förkortats. Utskottet anser det viktigt att statsrådet lägger stor vikt vid metoder och procedurer för att säkerställa effektivt samarbete. Extra viktigt är det att se till att samarbetet fungerar över ministeriegränserna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 7.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent

vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Tiina Elovaara saf
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Veera Ruoho saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Alexander Stubb saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv
ersättare Susanna Huovinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.