

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås 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 på beslutsfattande om bistånd som grundar sig på Europeiska unionens solidaritetsklausul eller klausul om ömsesidigt 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	7
2.1 Lagstiftning och praxis.....	7
2.1.1 Lagstiftningen om statsrådet och bestämmelserna i grundlagen.....	7
2.1.2 Den sektorspecifika lagstiftningen.....	10
Lagstiftningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde	10
Lagstiftningen inom försvarsministeriets förvaltningsområde	13
2.1.3 Lagstiftningen inom andra förvaltningsområden	15
Social- och hälsovårdsministeriet	15
Jord- och skogsbruksministeriet.....	17
Miljöministeriet.....	17
Kommunikationsministeriet.....	18
2.1.4 Lagen om militär krishantering.....	18
2.1.5 Lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.....	19
2.1.6 Beredskapslagstiftningen	20
2.1.7 Nationella kontaktpunkter.....	21
2.2 Den internationella utvecklingen och EU-lagstiftningen.....	22
2.2.1 Lissabonfördragets klausuler	22
EU:s solidaritetsklausul.....	22
EU-mekanismer i genomförandet av solidaritetsklausulen.....	26
EU:s klausul om ömsesidigt bistånd	26
2.2.2 Den nordiska solidaritetsförklaringen.....	29
2.2.3 Lagstiftningen i andra länder	30
Sverige	30
Norge.....	32
Estland.....	33
Tyskland.....	33
Polen	34
Nederländerna	35
Österrike.....	36
Irland.....	37
Frankrike.....	38
2.3 Bedömning av nuläget	39
3 MÅLSÄTTNING OCH ALTERNATIV	41
3.1 Målsättning	41
3.2 Alternativ	41
4 DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	41
5 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	42
5.1 Ekonomiska konsekvenser.....	42
5.2 Konsekvenser för de högsta statsorganen och för myndigheterna.....	42
5.3 Samhälleliga konsekvenser	43
6 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	43
6.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	43
6.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	44

RP 72/2016 rd

7	ÅLANDS STÄLLNING.....	47
8	SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	48
	DETALJMOTIVERING	49
1	LAGFÖRSLAG	49
2	IKRAFTTRÄDANDE	58
3	FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	58
	LAGFÖRSLAG	63
	om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd.....	63

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Det inbördes beroendet mellan stater och andra internationella aktörer har ökat. Detta inverkar på det internationella samarbetets former och metoder och på Europeiska unionens (EU) verksamhet. I en värld av inbördes beroende är det allt viktigare att främja internationell stabilitet, fred, demokrati, de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och jämställdhet.

Utmaningarna i den säkerhetspolitiska omvärlden och hoten som överskrider statsgränserna är allt mer mångfacetterade. För att kunna bemöta dessa utmaningar och krav krävs det att man använder sig av och tar fram ett brett urval av verktyg. För att upprätthålla säkerheten krävs det en aktiv utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Behovet av samarbete mellan politikområdena för den inre och den yttre säkerheten accentueras.

Förändringarna i omvärlden återspeglar sig såväl i EU:s inre som yttre verksamhet. Unionen är en betydelsefull aktör på många områden, såsom inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (Gsfp) och området för inre säkerhet, särskilt i kampen mot terrorismen och den organiserade brottsligheten och i gränssäkerheten. För att bemöta hotbilderna krävs det ett sektorsövergripande och intensivt samarbete både nationellt, inom EU och internationellt. Samtidigt accentueras samordningens betydelse på alla nivåer.

Lissabonfördraget (FördrS 66 och 67/2009) som trädde i kraft 2009 har stärkt EU:s roll med avseende på bemötandet av olika hot. EU:s solidaritetsklausul (artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan kallat EUF-fördraget) och klausulen om ömsesidigt bistånd (artikel 42.7 i Fördraget om Europeiska unionen, nedan kallat EU-fördraget) främjar unionens karaktär av säkerhetsgemenskap och stärker möjligheterna för EU:s medlemsstater att begära och lämna bistånd i olika krissituationer. Klausulerna stärker medlemsstaternas interna solidaritet och är lika förpliktande för alla medlemsstater. Till följd av terrorattacken i Madrid i mars 2004 meddelade EU:s medlemsstater i Europeiska rådet att de i enlighet med solidaritetsklausulen kommer att handla gemensamt i en anda av solidaritet om någon av dem utsätts för en terroristattack. Med anledning av terrordåden i Paris i november 2015 återopade Frankrike klausulen om ömsesidigt bistånd och bad de övriga medlemsstaterna om bilateralt militärt stöd enligt respektive medlemsstats förmåga och möjligheter.

Finlands och Europeiska unionens omvärld med avseende på den inre säkerheten är i snabb omvandling. Den inre säkerhetens utmaningar har under de senaste åren blivit allt mer mångfacetterade. Den inre säkerheten har fått en starkare yttre dimension.

Terrorismen är ett växande hot. Terrorattackerna kan ta sig många uttryck, exempelvis utnyttjande av datanätverk och cyberattacker. I bekämpningen av terrorism och andra nya hot kan också militära resurser tillgripas.

Staterna sinsemellan samt EU och internationella organisationer har byggt upp olika samordningsmekanismer för att bekämpa och kontrollera hot. Mekanismerna utgår från bilaterala och multilaterala fördrag och samsamarbetsstrukturer. Målet är att göra det möjligt att lämna bistånd till andra stater och för EU:s och internationella organisationers bruk, till exempel i fall av eller hot om terrorism, naturkatastrofer, storolyckor och andra nödsituationer. På motsvarande sätt kan staterna få stöd av andra stater, EU, internationella organisationer och frivilligorganisationer. Som exempel på lagstiftningen på EU-nivå kan nämnas EU:s civilskyddsmekanism, samarbetet som samordnas av EU:s gränsförvaltningsbyrå (Frontex) och det så kallade Prüm- och Atlassamarbetet, som syftar till effektivare samarbete mellan de brottsbekämpande

myndigheterna och polismyndigheterna i bekämpningen av terrorism och gränsöverskridande brottslighet. Europeiska kommissionen lämnade den 15 december 2015 ett förslag om en europeisk gräns- och kustbevakning (COM(2015) 671 final) där det bland annat föreslås att det ska inrättas en Europeisk gräns- och kustbevakningsbyrå som ska bygga vidare på EU:s gränsförvaltningsbyrå.

Att lämna eller begära bistånd förutsätter i allmänhet ett nationellt beslut i den stat som begär och den stat som lämnar bistånd. Det kan även krävas en internationell förpliktelse eller en åtgärd på EU-nivå. Dessutom kan det konstateras att den berörda staten enligt Förenta nationernas (FN) folkrättskommissionens (*International Law Commission, ILC*) utkast till artiklar om skydd för personer vid storolyckor är skyldig att begära bistånd av andra stater, FN eller någon annan mellanstatlig organisation eller frivilligorganisation till den del storolyckan överskrider dess nationella kapacitet. Staten får inte heller godtyckligt neka sitt samtycke till att ta emot bistånd (A/69/10).

Behovet av att sätta in finländska myndigheters resurser när det gäller internationellt bistånd och av att bygga upp beredskap att ta emot internationellt bistånd ökar och blir större när omvärlden förändras.

De brottsbekämpande myndigheterna behöver konkreta verktyg och tillförlitlig förhandsinformation för kampen mot terrorism. Behovet av att utnyttja befintliga mekanismer för brottsbekämpande myndigheters operativa samarbete på en annan stats territorium i bekämpning av terrorismen torde öka i framtiden. Den inre säkerhetens utmaningar kommer i allmänhet först emot vid EU:s yttre gränser. Betydelsen av en fungerande gränskontroll vid de yttre gränserna ökar. Också antalet gränskontrollinsatser vid medlemsstaternas yttre gränser, som samordnas av EU:s gränsförvaltningsbyrå, kan ytterligare öka. För att kunna svara på utmaningarna i den inre säkerheten krävs det också myndighetssamarbete över EU:s yttre gränser med grannländerna och i andra länder.

Också den internationella räddningstjänstens uppgiftsfält har utvidgats avsevärt under de senaste decennierna. I dagsläget används räddningstjänstens kompetens förutom för de traditionella uppgifterna som hör till räddningstjänsten, såsom bekämpning av storolyckor som orsakas av människor och av naturen, också för att på bred front stödja humanitära biståndsinsatser i omfattande konflikter.

Försvarets prestationsförmåga utvecklas och upprätthålls i samarbete med andra stater och med utnyttjande av Natos och EU:s mekanismer, stöd och verktyg. Betydelsen av förmågor i övningsverksamhet och snabbinsatser framhävs i upprätthållandet av samarbetsförmågan. Prestationsförmågor används som stöd för EU och internationella organisationer, särskilt FN och Nato, och i verksamhet som gäller grupper av länder. Den viktigaste gruppen av länder är ur finländsk synvinkel gruppen Nordefco, det nordiska försvarssamarbetet. I användningen av prestationsförmågor ökar verksamheten tillsammans med andra stater i grupper av länder. Finland deltog bland annat i elimineringen av Syriens kemiska vapen på begäran av FN och OPCW (Organisationen för förbud mot kemiska vapen, *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*) i samverkan först med Norge och Danmark och senare med Tyskland och Förenta staterna och deltar för närvarande i utbildningen av säkerhetsstyrkorna i Irak i en grupp av länder som leds av Förenta staterna. EU:s stridsgrupper och Natos snabbinsatsstyrkor kan användas också för andra ändamål än krishantering, och delar av Natos snabbinsatsstyrkor har faktiskt använts vid naturkatastrofer och för förebyggande av terrorism vid större publik-evenemang.

Det finns skäl att överväga om försvarsmaktens resurser kunde sättas in också för annan internationell verksamhet än enbart krishantering. Det finns behov av att anlita försvarsmaktens

RP 72/2016 rd

specialförmågor och specialkompetens till exempel i multinationella insatser av ny typ, så som man gick till väga vid elimineringen av kemiska vapen i Syrien. Finland måste dessutom bereda sig på att vid behov ställa upp med militära prestationsförmågor för multinationella evakueringsinsatser, särskilt när det gäller evakuering av EU-medborgare och när det inte går att sköta uppdraget till exempel med hjälp av den internationella räddningstjänsten. I och med att försvarssamarbetet blir intensivare får det internationella samarbetet också nya former exempelvis i samarbetet kring lägesbilder och territorialövervakning.

På grund av ändringarna i omvärlden är det skäl att se över lagstiftningen med tanke på de nya utmaningarna. Vid behandlingen av statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd – UtUB 2/2006 rd) och regeringens proposition om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (RP 67/2006 rd – UtUB 13/2006 rd) förutsatte utrikesutskottet en redogörelse om effekterna av solidaritetsklausulen och vilka åtgärder det krävs för att verkställa dem (UtUB 13/2006 rd). I samband med behandlingen av regeringens proposition om godkännande av Lissabonfördraget ansåg utrikesutskottet det alltså viktigt att värna om beredskapen för de åtgärder solidaritetsklausulen innefattar. Utskottet har ytterligare ansett att beredskapen som gäller klausulen om ömsesidigt bistånd bör utredas av statsrådet (UtUB 6/2008 rd).

I statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd) förutsätts att det utreds vilka lagstiftningsändringar som kan behövas med tanke på krishantering och eventuellt övrigt internationellt samarbete.

I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen sägs bland annat följande om EU:s solidaritetsklausul och klausulen om ömsesidigt bistånd:

”Finland har beredskap att agera i enlighet med solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget (artikel 222 i EUF-fördraget) och skapar och upprätthåller beredskap att lämna och ta emot sådant bistånd som omfattas av solidaritetsklausulen. Finland ser 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. Detta förutsätter ändringar i lagstiftningen i Finland.”

”Inom EU har man inte medlemsländerna emellan börjat diskutera hur biståndsskyldigheten ska genomföras. Finland utvecklar sin egen beredskap att ge och ta emot bistånd och strävar efter att under den innevarande regeringsperioden klarlägga behovet av att ändra den finska lagstiftningen så att skyldigheten kan genomföras.”

För att Finland fullt ut ska kunna delta i internationell krishantering och i samarbete enligt sina utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjerriktlinjerna och internationella förpliktelser krävs det en täckande utvärdering av tillräckligheten och ändringsbehoven i gällande lagstiftning.

Den arbetsgrupp som utrikesministeriet tillsatte den 14 maj 2013 utvärderade behovet av lagändringar i anknytning till krishantering och annat internationellt samarbete utifrån redogörelsen om Finlands säkerhets- och försvarspolitik (Arbetsgruppen för förändringsbehov av lagstiftning som anknyter till krishantering och annat internationellt samarbete, Utrikesministeriets publikationer 11/2014). Arbetsgruppens betänkande innehöll i form av en regeringsproposition förslag om ändring av lagen om militär krishantering och vissa andra lagar. Regeringens proposition lämnades till riksdagen i mars 2015 (RP 29/2014 rd – RSv 318/2014 rd) och lagarna trädde i kraft den 1 juni 2015 (576–578/2015).

Ytterligare innehöll betänkandet arbetsgruppens bedömningar och ställningstaganden om behovet av lagstiftning i situationer där Finland lämnar eller begär internationellt bistånd, särskilt vid tillämpning av EU:s solidaritetsklausul och klausulen om ömsesidigt bistånd. I betänkandet ingick dessutom en bilaga som skisserade upp en omfattande speciallag med syftet att som ett exempel åskådliggöra och beskriva ett horisontellt lagstiftningsalternativ.

Vid behandlingen av regeringens proposition om ändring av lagen om militär krishantering och vissa andra lagar som lämnats utifrån betänkandet betonade utrikesutskottet att lagstiftningsprojektet som i Finland ska genomföra EU:s klausul om ömsesidigt bistånd och solidaritetsklausulen, är politiskt betydelsefullt (UtUB 21/2014 rd).

Det gemensamma sammanträdet mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president den 26 januari 2015 fastställde att utrikesministeriet ska tillsätta en arbetsgrupp som samverkar över förvaltningsgränserna med uppdraget att utifrån betänkandet bereda ett förslag till speciallag. Arbetsgruppen tillsattes den 25 mars 2015. Enligt arbetsgruppens uppdrag syftade lagstiftningsprojektet särskilt till att nationellt genomföra skyldigheterna enligt EU:s solidaritetsklausul och klausulen om ömsesidigt bistånd samt till att säkerställa att Finland har en ändamålsenlig beslutsberedskap för att lämna och ta emot bistånd.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Lagstiftningen om statsrådet och bestämmelserna i grundlagen

I lagen om statsrådet (175/2003, statsrådslagen) och i reglementet för statsrådet (262/2003) föreskrivs om fördelningen mellan ministeriernas ansvarsområden av ärenden som hör till statsrådets behörighet. De ärenden som hör till statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Denna behörighetsfördelning är av betydelse också vid beslut om att lämna eller begära internationellt bistånd.

Övergripande bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan ministerierna finns i 3 kap. i reglementet för statsrådet. Enligt 10 § 1 mom. i reglementet behandlas ett ärende av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör enligt 12 § i reglementet bland annat biträdande av statsministern vid den allmänna ledningen av statsrådet samt vid samordningen av regeringens och riksdagens arbete och samordning av beredningen och behandlingen av ärenden som avgörs inom Europeiska unionen samt horisontella och institutionella frågor som är centrala för utvecklingen av unionen. Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör också statsrådets gemensamma lägesbild, beredskap och säkerhet samt den allmänna samordningen av hanteringen av störningssituationer. Till utrikesministeriets ansvarsområde hör enligt 13 § i reglementet bland annat utrikes- och säkerhetspolitiken, utrikespolitiskt betydelsefulla internationella ärenden samt de internationella relationerna i allmänhet samt konsulära tjänster och motsvarande myndighetstjänster utomlands. Till inrikesministeriets ansvarsområde hör enligt 15 § i reglementet bland annat allmän ordning och säkerhet, polisförvaltningen, räddningsväsendet samt gränssäkerhet och sjöräddningstjänst. Till försvarsministeriets ansvarsområde hör enligt 16 § i reglementet bland annat försvarspolitik, landets militära försvar och militär krishantering. Även livsmedlen samt djurens hälsa och växthälsan som enligt 19 § i reglementet hör till jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde, kommunikationsservicens datasäkerhet som enligt 20 § i reglementet hör till kommunikationsministeriets ansvarsområde, socialservicen och hälsovårdsservicen, läkemedelsförsörjningen och hälsoskyddet, som bland annat omfattar övervakning av strålskador och kemikalier, som enligt 22 § i reglementet hör till

social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde samt bekämpningen av miljöskador som enligt 24 § i reglementet hör till miljöministeriets ansvarsområde kan ha betydelse i situationer som rör internationellt bistånd. Även andra grupper av ärenden som nämns i reglementet och andra ministeriers ansvarsområden kan ha betydelse vid behandlingen av ärendet.

I lagen om statsrådet föreskrivs ytterligare att fördrag och andra internationella förpliktelser behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör. Utrikesministeriet bistår vid samordningen av internationella ärenden (8 § 1 och 3 mom. i statsrådslagen). Statsrådets kansli samordnar beredningen och behandlingen av ärenden som avgörs inom Europeiska unionen, om inte något annat föreskrivs om en viss ärendegrupp genom förordning av statsrådet (9 § 2 mom. i statsrådslagen). Enligt 2 § 2 mom. (1137/2014) i statsrådslagen ska ministerierna vid behov samarbeta vid beredningen av ärenden. Det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör svarar för ordnandet av samarbetet.

Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs i enlighet med 67 § i grundlagen (731/1999) vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Enligt 12 § 2 mom. i statsrådslagen avgörs vid allmänt sammanträde bland annat övriga ärenden vars samhällspolitiska eller ekonomiska betydelse förutsätter det. Enligt 14 § i statsrådslagen kan ärenden som ankommer på ett ministerium i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga.

Ärenden som hör samman med att lämna eller begära internationellt bistånd tangerar republikens presidents och statsrådets inbördes behörighetsfördelning. Republikens president fattar sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets allmänna sammanträdes förslag till avgörande i enlighet med 58 § 1 mom. i grundlagen. Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Enligt bestämmelserna i 58 § 2 mom. (1112/2011) i grundlagen kan statsrådet 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.

I grundlagen åtskiljs med avseende på presidentens beslutsförfarande som en egen ärendegrupp bland annat deltagande i militär krishantering, eftersom beslut om Finlands deltagande i militär krishantering enligt 58 § 6 mom. (1112/2011) ska fattas i enlighet med vad som särskilt bestäms genom lag. Enligt 2 § 2 mom. (1113/2011) i lagen om militär krishantering (211/2006) tillämpas inte 58 § 2 mom. i grundlagen på presidentens beslutsfattande. Ärendet kan dock återgå till statsrådet för beredning, om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag.

Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leder republikens president Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke. Enligt 128 § i grundlagen är republikens president överbefälhavare för Finlands försvarsmakt. Presidenten kan på framställning av statsrådet under undantagsförhållanden överlåta uppgiften på någon annan finsk medborgare. Enligt 58 § 5 mom. i grundlagen beslutar republikens president i militära kommandomål under medverkan av ministern i enlighet med vad som bestäms närmare genom lag. I militära utnämningssärenden fattar presidenten beslut på det sätt som bestäms genom lag.

Till statsrådet hör de uppgifter som särskilt nämns i grundlagen samt de övriga regerings- och förvaltningsärenden som enligt lag eller andra författningar ska avgöras av statsrådet eller nå-

got ministerium eller som inte har hänförs till republikens presidents eller någon annan myndighets behörighet. Enligt grundlagens 93 § 2 mom. 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. När det handlar om att formulera Finlands hållning till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor ska statsrådet dock handla i nära samverkan med republikens president för att trygga den finska utrikespolitikens enhetlighet och konsekvens.

Statsministern leder enligt 66 § i grundlagen statsrådets verksamhet, företräder Finland vid Europeiska rådets möten och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Statsministerns roll som den som leder statsrådet accentueras i störningssituationer och i beredskapen inför sådana, där det är av största vikt att det vidtas åtgärder som baserar sig på rätttidig information och att åtgärderna samordnas (Statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten 2012).

Varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Ministeriernas ansvar, liksom deras uppgifter, stöder sig på den gällande lagstiftningen. Ärenden som hör till statsrådet behandlas och samordnas förberedelsevis i statsrådets ministerutskott och vid behov vid regeringens af-tonskola eller överläggning och de gemensamma mötena för presidenten och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

Statsrådets allmänna sammanträde och beslutsfattandet och beredningen vid ministerierna består av ministeriernas kanslichefer och kanslichefsmötet. Kanslichefsmötet stöder ledningen av statsrådet. I störningssituationer verkar dessutom beredskapschefsmötet som stöd för ledningen (10 § 3 mom. i reglementet för statsrådet). Säkerhetskommittén är ett permanent samarbetsorgan för beredskapen inom området för den övergripande säkerheten och vid behov sakkunnigorgan i störningssituationer (statsrådets förordning om Säkerhetskommittén 77/2013). De behöriga ministerierna ansvarar för beredskapen och styrningen av verksamheten inom sina förvaltningsområden.

EU-ministerutskottet ska behandla de ärenden som avgörs inom Europeiska unionen och som statsministern bestämmer att ska behandlas i utskottet, eller som den minister till vars ansvarsområde det ärende som behandlas hör tar upp till behandling i utskottet, eller som det annars anses befogat att behandla i utskottet (26 § i reglementet för statsrådet). EU-ministerutskottet behandlar Finlands riktlinjer i ärenden som rör Europeiska unionen, däribland EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och EU-ärenden som hänför sig till den inre säkerheten. De ärenden som behandlas i EU-ministerutskottet bereds på tjänstemannanivå i kommittén för EU-ärenden och dess sektioner (se även statsrådets förordning om kommittén för EU-ärenden 373/2003). Avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli är sekretariat för utskottet. Samarbetet med riksdagen sker i den ordning som föreskrivs i grundlagen i enlighet med riktlinjerna som har godkänts för behandlingen av EU-ärenden.

Ett centralt samarbetsforum för utrikes- och säkerhetspolitiken är det gemensamma mötet mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president (TP-UTVA, statsrådslagens 24 §). TP-UTVA sammanträder på initiativ av statsministern eller republikens president. Utskottet ska bereda viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och andra viktiga ärenden som gäller Finlands relationer till främmande makter, och viktiga ärenden som gäller den inre säkerheten i samband med det samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret. Utskottet behandlar också frågor som gäller samordningen av ärenden som hör till dess uppgiftsområde (25 § i reglementet för statsrådet). Utrikesministeriet är sekretariat för utskottet.

RP 72/2016 rd

Finansutskottet behandlar ärenden som statsrådet bestämmer som på grund av sin ekonomiska eller övriga betydelse ska behandlas i statsrådets finansutskott innan de avgörs (27 § i reglementet för statsrådet). Finanspolitiska ministerutskottet ska behandla ärenden som gäller den samhällsekonomiska utvecklingen samt allmänna finanspolitiska åtgärder, huvudriktlinjerna för den offentliga ekonomins utveckling och andra finanspolitiska åtgärder i den omfattning som statsministern bestämmer (28 § i reglementet för statsrådet).

All utövning av offentlig makt ska enligt 2 § 3 mom. i grundlagen bygga på lag. Detta grundlagsmoment förutsätter enligt regeringens proposition (RP 1/1998 rd) att den som utövar offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska i all offentlig verksamhet lag noggrant iakttas. Denna princip kompletteras av bestämmelserna i grundlagen om att tjänstemän och andra har tjänsteansvar när de sköter offentliga uppdrag.

2.1.2 Den sektorspecifika lagstiftningen

Lagstiftningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde

Till inrikesministeriets förvaltningsområde hör bland annat allmän ordning och säkerhet, polisförvaltningen och den privata säkerhetsbranschen, räddningsväsendet, gränssäkerhet och sjöräddningstjänst (15 § i reglementet för statsrådet).

Räddningslagen

Räddningsväsendets myndigheter sköter myndighetsuppgifterna i räddningsverksamheten och i befolkningsskyddet och i förebyggandet av eldsvådor och till viss del också av andra olyckor och i den internationella samverkan i samband med det. Vad avser räddningsväsendet föreskrivs det om lämnande av och begäran om bistånd av EU, en internationell organisation eller en annan stat i 38 § i räddningslagen (379/2011), enligt vilken inrikesministeriet utöver det som har överenskommit mellan stater på begäran av Europeiska unionen, en annan stat eller en internationell organisation kan besluta att vid räddningsinsatser lämna bistånd till utlandet, när detta är motiverat för att skydda människor, miljö eller egendom. Inrikesministeriet kan också vid behov vid räddningsinsatser begära internationellt bistånd från Europeiska unionen, en annan stat eller en internationell organisation. Enligt räddningslagen kan inrikesministeriet besluta att vid räddningsinsatser lämna eller begära bistånd, om inte något annat följer av mellanstatliga fördrag. Enligt regeringens proposition om räddningslagen (RP 257/2010 rd) är 38 § i första hand tillämplig i sådana situationer där det inte finns någon mellanstatlig eller annan internationell överenskommelse om räddningsverksamhet.

Den internationella räddningsverksamheten bygger på förfaranden som har avtalats inom EU och på mellanstatliga bilaterala och multilaterala fördrag om denna verksamhet som Finland har ingått med Ryssland, Estland, de nordiska länderna, staterna i Barentsområdet och staterna i det arktiska området. I fördragen är inrikesministeriet behörig myndighet i Finland.

Riksdagen har beviljat inrikesministeriet ett årligt förslagsanslag för överraskande särskilda utgifter som kan användas för kostnader som orsakas av att Finland lämnar eller tar emot internationellt bistånd. I situationer där man lämnar bistånd som är betydande i kostnadshänseende kan inrikesministeriet överskrida förslagsanslaget efter att ärendet har behandlats av statsrådets finansutskott.

Polisväsendets lagstiftning

RP 72/2016 rd

Enligt 1 kap. 1 § i polislagen (872/2011) är det polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Polisen ska upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånarna och sköta det internationella samarbete som hör till dess uppgifter. Bestämmelser om polisens internationella samarbete finns i 9 kap. 9 § i polislagen. Den gällande nationella lagstiftningen gör det för polisens del möjligt att ge polisen i en annan stat rättslig hjälp och handräckning, och omvänt att få rättslig hjälp och handräckning av polisen i en annan stat, om det föreskrivs särskilt eller avtalas om det. Analogt gäller i fråga om andra staters polismäns rätt att utöva samma befogenheter som finländska polismän vad som föreskrivs särskilt eller avtalas i internationella konventioner som är förpliktande för Finland.

Som exempel på internationellt operativt samarbete kan nämnas Prümsamarbetet. I lagen (277/2007) om genomförande av Prümavtalet (FördrS 54 och 55/2007) och lagen (1207/2011) om genomförande av Prümbeslutet (2008/615/RIF) regleras bland annat behörigheterna och användningen av vapen, ammunition och annan nödvändig utrustning i samband med gemensamma insatser och det straff- och civilrättsliga ansvaret för dem som deltar i insatserna. Beslut om delta i Prüminsatser fattas av den behöriga myndigheten, i Finland Polisstyrelsen. I Europeiska unionens Atlasbeslut mellan EU:s medlemsstaters särskilda insatsgrupper bemyndigas tjänstemännen i den bistående särskilda insatsgruppen att agera i en stödfunktion och vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att bistå i krissituationer (rådets beslut 2008/617/RIF om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper).

Nationellt har polisen med stöd av 8 kap. 2 § i polislagen rätt att av olika myndigheter inom ramen för deras behörighet få sådan handräckning som den behöver för sina uppdrag. På motsvarande sätt finns det i den sektorspecifika lagstiftningen bestämmelser om respektive myndighets handräckning till andra myndigheter. Som exempel kan nämnas 77 § i gränsbevakningslagen (578/2005), 50 § i räddningslagen och 10 § i lagen om försvarsmakten (551/2007).

De nationella bestämmelserna om handräckning gör det möjligt att i vissa situationer också använda maktmedel, däribland militära maktmedel, inom Finlands territorium. Nationellt föreskrivs det i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980) om polisens rätt att få handräckning av försvarsmakten. Försvarsmaktens handräckning till polisen enligt den lagen kan också inbegripa användning av maktmedel. Maktmedel kan under vissa förutsättningar användas i mycket viktiga och brådskande uppdrag under polisens ledning. Polisen har enligt 4 § i den lagen rätt att av försvarsmakten få nödvändig handräckning som kräver användning av maktmedel för att förhindra eller avbryta vissa terroristbrott inom Finlands territorium, om det inte är möjligt med polisens egen utrustning och personal. Militära maktmedel kan användas, om det är nödvändigt för att avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet. Med militära maktmedel avses i bestämmelsen sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av en tjänstemans personliga vapen och som lämpar sig för polisuppdrag.

I situationer enligt 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen begär inrikesministeriet enligt 4 a § handräckning hos försvarsministeriet och beslut om att lämna handräckning fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Om det inte är möjligt att sammankalla det allmänna sammanträdet tillräckligt snabbt, får inrikesministeriet i brådskande fall som direkt och allvarligt äventyrar synnerligen viktiga samhällsfunktioner begära handräckning av försvarsministeriet som omedelbart ska besluta om att handräckning ska ges. Statsrådet och republikens president ska då utan dröjsmål underrättas om begäran och beslutet om att lämna handräckning. Statsrådet kan fatta beslut om att fortsätta eller upphöra med redan inledd

RP 72/2016 rd

handräckning. Enligt lagen får försvarsmakten inte åläggas uppdrag som avses i 4 § utan begäran om handräckning och beslut om att lämna handräckning, om inte något annat följer av den behörighet som innehas av försvarsmaktens överbefälhavare.

Polisen har med stöd av 77 a § i gränsbevakningslagen (749/2014) rätt att på finskt havsområde och inom Finlands ekonomiska zon få sådan handräckning av gränsbevakningsväsendet som kräver användning av militära maktmedel vid förhindrande eller avbrytande av terroristbrott.

Handräckningsavdelningen leds enligt anvisningar av den polisman som leder uppdragets utförande för försvarsmaktens del av en till dess chef förordnad person som tjänstgör i en militär tjänst vid försvarsmakten och för gränsbevakningsväsendets del av en till dess chef förordnad gränsbevakningsman som tjänstgör i en militär tjänst vid gränsbevakningsväsendet. Polisen beslutar när handräckning ska avbrytas och upphöra. När handräckningssituationen gäller terroristiska brott och användning av försvarsmaktens eller gränsbevakningsväsendets militära maktmedel ska inrikesministeriet begära handräckning och beslutet om lämnande av handräckning enligt huvudregeln fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. I lagen finns dessutom bestämmelser om skyndsamt förfarande. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om regeringens proposition om ändring av gränsbevakningslagen att beslutsförfarandet också inbegriper statsrådet, vilket utgör en bromsande faktor för användning av militära maktmedel i andra än exceptionella situationer (GrUU 9/2014 rd - RP 220/2013 rd).

Gränsbevakningslagen

Enligt 3 § i gränsbevakningslagen är gränsbevakningsväsendets uppgift att upprätthålla gräns säkerheten. Dessutom utför gränsbevakningsväsendet särskilt föreskrivna övervakningsuppgifter, brottsbekämpning, polis- och tulluppgifter, efterspanings- och räddningsuppgifter samt deltar i det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet är ledande sjöräddningsmyndighet. För gränsbevakningsmyndigheternas del föreskrivs det i gränsbevakningslagen om lämnande och mottagande av internationellt bistånd och om annat deltagande i internationella uppdrag. Enligt 15 a § i gränsbevakningslagen fattar statsrådet beslut om att framställa en begäran till EU:s gränsförvaltningsbyrå om utplacering av europeiska gränskontrollenheter enligt artikel 8a i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (förordningen om gränsförvaltningsbyrån). Om ett hot som riktas mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten eller folkhälsan emellertid ovillkorligen förutsätter att begäran framställs utan dröjsmål, får inrikesministern framställa begäran innan frågan avgörs av statsrådet.

Enligt 15 b § i lagen fattas beslut om att ställa gränsbevakningsmän till EU:s gränsförvaltningsbyrås förfogande för europeiska gränskontrollenheter i enlighet med artikel 8d punkt 8 i förordningen om gränsförvaltningsbyrån och om att tillhandahålla tekniskt bistånd av chefen för gränsbevakningsväsendet inom ramen för den nationella kvot som fastställts av inrikesministern. Enligt 15 c § i lagen fattas beslut om deltagande i andra internationella uppdrag än de som avses i 15 b § och om begäran om ökat bistånd enligt artikel 8 i förordningen om gränsförvaltningsbyrån av gränsbevakningsväsendet. I paragrafen föreskrivs det också att gränsbevakningsväsendet för tekniskt eller operativt bistånd i ett internationellt uppdrag kan ta ut en avgift som motsvarar de kostnader som orsakats gränsbevakningsväsendet.

På nationell nivå har gränsbevakningsväsendet rätt att få handräckning av olika myndigheter med stöd av 78 § i gränsbevakningslagen. I 79 § i gränsbevakningslagen föreskrivs det att gränsbevakningsväsendet har rätt att få handräckning av försvarsmakten. Denna handräckning omfattar inte användning av skjutvapen eller militära maktmedel.

Finland har ingått bilaterala överenskommelser om samarbete på området sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst med Ryssland (FördrS 28/1994), Estland (FördrS 33 och 34/2015) och Sverige (FördrS 27/1994). Överenskommelserna omfattar de förpliktelser som 1979 års internationella konvention om efterspanings- och räddningstjänst till havs (SAR-konventionen, FördrS 89/1996) ställer på samarbete mellan grannstater. Dessa bilaterala SAR-överenskommelser har dessutom kompletterats med separata protokoll mellan de ansvariga myndigheterna. Bestämmelser om sjöräddning finns i sjöräddningslagen (1145/2001).

Lagstiftningen inom försvarsministeriets förvaltningsområde

Lagen om försvarsmakten

I lagen om försvarsmakten föreskrivs om försvarsmaktens uppgifter, behörighet, organisation, förvaltning, beslutsförfarande i militära kommandomål och om personal.

Bestämmelser om försvarsmaktens deltagande i bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan motsvarande händelse finns i 12 § i lagen. Försvarsmakten kan för att stödja någon annan finländsk myndighet delta i lämnande av räddnings- 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 biståndet med utrustning, materiel eller sakkunnigtjänster. Maktmedel får inte användas. Beslut om försvarsmaktens deltagande fattas av försvarsministeriet på begäran av ett behörigt ministerium efter det att försvarsministeriet har hört utrikesministeriet. Om det är fråga om ett vittsyftande och principiellt viktigt projekt eller om ärendets betydelse av någon annan anledning kräver det, fattas beslutet om försvarsmaktens deltagande vid statsrådets allmänna sammanträde. Är lämnandet av bistånd betydelsefullt i utrikespolitiskt hänseende, fattas beslutet om lämnande av bistånd av republikens president. Försvarsmakten får inte åläggas att lämna bistånd utan det beslutsförfarande som föreskrivs i paragrafen i fråga, om inte något annat följer av den behörighet som försvarsmaktens överbefälhavare har.

Med stöd av denna paragraf får försvarsmakten stödja myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde och också andra finländska myndigheter i de situationer som omfattas av paragrafen.

Enligt 4 § i lagen om försvarsmakten tryggar försvarsmakten Finlands territorium, befolkningens livsbetingelser och statsledningens handlingsfrihet samt försvarar den lagliga samhällsordningen vid behov med militära maktmedel när ett väpnat angrepp eller ett motsvarande yttre hot riktas mot Finland. Med militära maktmedel avses enligt bestämmelsen användning av militärpersoners personliga vapen och kraftfullare vapenmakt.

Territorialövervakningslagen

I territorialövervakningslagen (755/2000) föreskrivs om övervakning av Finlands land- och vattenområden samt luftrum och om tryggande av Finlands territoriella integritet. I lagen definieras att territorialövervakningsmyndigheter är militär-, gränsbevaknings-, polis- och tullmyndigheterna samt dessas tjänstemän som förordnats att sköta territorialövervakning. Trafikverket är territorialövervakningsmyndighet inom sitt verksamhetsområde. Den leverantör av flygtrafikledningstjänster som avses i luftfartslagen (1194/2009) bistår territorialövervakningsmyndigheterna genom att inom sina verksamhetsområden sköta sådana territorialövervakningsuppgifter som avses i territorialövervakningslagen.

Utifrån territorialövervakningslagen kräver inresa och vistelse i Finland för militärpersoner, militärfordon samt statsfartyg och statsluftfartyg från en främmande stat i regel lagstadgat till-

stånd. Vid passage eller vistelse i landet utan rätt till inresa eller iakttagande av bestämmelserna och föreskrifterna om inresa och vistelse i landet tillgrips åtgärder med de befogenheter lagen ger.

Territorialövervakningslagen innehåller bestämmelser om anmärkningar, varningar och förordnanden av territorialövervakningsmyndigheterna och om användning av maktmedel. Om användningen av maktmedel beslutar i regel den territorialövervakningsmyndighet som utför övervakningen. Enligt 33 § 1 mom. i lagen kan försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet använda också militära maktmedel för att trygga Finlands territoriella integritet. Med militära maktmedel avses enligt bestämmelsen sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av militärpersonens personliga vapen. Enligt 33 § 2 mom. fattas beslut om användning av militära maktmedel av försvarsministeriet, om inte något annat följer av den behörighet som försvarsmaktens överbefälhavare innehar eller det handlar om att avvärja fientlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säkerhet, då det är försvarsmaktens eller gränsbevakningsväsendets uppgift att utan dröjsmål vidta alla nödvändiga åtgärder.

Värnpliktslagen

Finland har ett försvarssystem som utgår från allmän värnplikt, ett centralt element i Finlands försvarslösning. Värnpliktslagen (1438/2007) innehåller de grundläggande bestämmelserna bland annat om beväringstjänst, repetitionsövning, extra tjänstgöring och frivilliga övningar. Enligt 2 § i värnpliktslagen är varje manlig finsk medborgare med vissa undantag värnpliktig från ingången av det år när han fyller 18 år till utgången av det år när han fyller 60 år.

Enligt 62 § i värnpliktslagen kan en värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning kortvarigt förordnas till tjänstgöring utomlands, bland annat om han i enlighet med sitt uttryckliga samtycke hör till en handräckningsavdelning som ska ge handräckning utanför Finlands gränser eller med stöd av sitt uttryckliga samtycke deltar i en internationell militär övning som främjar det nationella försvaret. Dessa personer kan också förordnas att delta i sedvanlig fartygstjänstgöring när fartyget rör sig utanför Finlands territorialvatten. I sådana fall krävs dock inte beväringens uttryckliga samtycke. Enligt 78 § i värnpliktslagen kan en värnpliktig som tjänstgöringsuppdrag förordnas till en handräckningsuppgift och till en räddningsuppgift enligt lagen om försvarsmakten. Vid en räddningsuppgift eller vid handräckning får värnpliktiga dock inte delta i gripande av farliga personer, röjning av sprängladdningar, uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt eller i andra motsvarande farliga uppgifter. Paragraferna i fråga gör det med vissa begränsningar möjligt att förpliktelserna enligt EU:s solidaritetsklausul och annat internationellt samarbete beaktas vid ett eventuellt anlitande av beväringar.

Personalens ställning

Försvarsmakten har avlönad personal och tjänstgörande värnpliktiga. Enligt 127 § i grundlagen är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. I militär krishantering grundar sig tjänstgöringen på frivillighet och personalen anställs i ett särskilt krishanteringsanställningsförhållande. Krishanteringspersonalen består av försvarsmaktens avlönade personal och personal som rekryteras från den allmänna arbetsmarknaden, i regel reservister. Försvarsmaktens avlönade personal är under krishanteringsanställningsförhållandet tjänstledig från sitt ordinarie uppdrag inom försvarsmakten. Vad avser denna personal sköts övriga internationella uppdrag utifrån förordnande till uppdrag.

RP 72/2016 rd

I regeringens proposition (RP 264/2006 rd) som ledde till att lagen om försvarsmakten ändrades konstateras att försvarsmaktens personal ska kunna förordnas att delta i uppgifter som hänför sig till att lämna bistånd som avses i 12 § i lagen. I första hand ska sådana personer anlitas som vid karriär- och personalplaneringen har anmält intresse för dessa uppgifter. Personalen i fråga ska enligt regeringens proposition fortsättningsvis stå i tjänsteförhållande till försvarsmakten och villkoren för tjänsteförhållandet ska fastställas i enlighet med försvarsmaktens tjänstekollektivavtalssystem.

Enligt 23 § i lagen om frivilligt försvar (556/2007) kan personer som avgett förbindelse enligt den lagen av försvarsmakten användas för räddningsuppgifter som avses i lagen om försvarsmakten samt för handräckning till polisen enligt lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen. Den som avger en förbindelse till försvarsmakten enligt den lagen ska vara en finsk medborgare i åldern 18–60 år. I 28 § som gäller förbindelsen föreskrivs att tjänstgöringsskyldigheten för frivilliga endast gäller verksamhet på finskt territorium. För förordnande till handräckningsuppgifter utanför Finlands gränser krävs det samtycke av den som förordnandet gäller.

Vid behandlingen av lagförslaget om frivilligt försvar konstaterade försvarsutskottet att det i princip inte hör till dem som engagerat sig i landskapstrupperna att delta i internationella handräckningsuppdrag. Andra försvarsenheter bör enligt försvarsutskottet ta hand om internationella handräckningsuppgifter på de övriga unionsstaternas territorier. Som undantag i landskapstruppernas medverkan i internationella handräckningsuppdrag kan enligt försvarsutskottet betraktas t.ex. deltagande i bekämpning av skogsbränder, oljeskador eller översvämningar i närområdena (FsUB 3/2006 rd).

Den rättsliga ställningen för Natos och fredspartnerskapsländernas samt EU:s medlemsstaters soldater på varandras territorium bestäms i avtalet mellan parterna i Nordatlantiska fördraget och andra stater som deltar i fredspartnerskapet om status för deras styrkor (Nato SOFA) och i första tilläggsprotokollet till avtalet (FördrS 64 och 65/1997), i andra tilläggsprotokollet (FördrS 72–74/2005 och FördrS 27/2009) och i så kallade EU SOFA som upprättades den 17 mars 2003. Finland har förbundit sig till alla dessa avtal. Av dessa avtal har EU SOFA ännu inte trätt i kraft internationellt. Avtalen innehåller bestämmelser bland annat om inreseformaliteter, rätten att bära skjutvapen, utövande av dömande makt, rätten till och i vissa fall avstående från skadestånd och om styrkornas privilegier och immunitet. Finland och Nato undertecknade ett samförståndsavtal om värdlandsstöd den 4 september 2014 (FördrS 82/2014).

2.1.3 Lagstiftningen inom andra förvaltningsområden

Lagstiftning av betydelse med avseende på att lämna eller ta emot bistånd finns också inom andra ministeriers förvaltningsområden.

Social- och hälsovårdsministeriet

Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för samarbetet med Världshälsoorganisationen (WHO) och för samarbetet med EU inom området för folkhälsa och för miljöhälsa. Syftet och tillämpningsområdet för WHO:s internationella hälsoreglemente (International Health Regulation, 2005) är att med folkhälsometoder förebygga, förhindra och hantera biologiska eller kemiska gränsöverskridande hot mot människors hälsa eller hot i samband med joniserande strålning. Reglementet ställer krav på WHO och dess medlemsländer och ger instruktioner om diagnosticering av smittsamma sjukdomar, utvärdering av hot om epidemier och förmedling av tidiga varningar till de andra medlemsländerna och till WHO. WHO har till följd av ebolapandemin börjat reformera verksamheten i samband med nödlägen som hotar människors hälsa och stärka sin beredskapskapacitet. Som ett led i reformen ska det bland annat inom hälso- och

sjukvården inrättas en global arbetskraftsreserv för nödsituationer. Samarbetet mellan medlemsländerna inom området folkhälsa och hot mot människors hälsa och samordningen av åtgärderna regleras på EU-nivå i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1082/2013/EU om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. Beslutet gäller bland annat den epidemiologiska övervakningen av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa, däribland beredskaps- och insatsplanering. Hälsosäkerhetskommittén som inrättades genom beslutet ska bland annat samordna medlemsstaternas beslutsenliga beredskaps- och insatsplanering, risk- och kriskommunikation samt medlemsstaternas åtgärder för att bekämpa allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. Också EU utvecklar till följd av ebola-epidemin sin beredskap att skicka trupper som består av sjuk- och hälsovårdspersonal att bistå vid nödlägen som hotar människors hälsa. Europeiska sanitärtrupper avses utgöra ett element i den europeiska insatskapaciteten vid nödsituationer som inrättats genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen där medlemsstaterna ska registrera sin nationella insatskapacitet.

Finland har förbundit sig till konventionen om bistånd i händelse av en kärnenergiolycka eller ett radioaktivt nödläge (FördrS 83/1990). Konventionen syftar till att främja och underlätta snabbt bistånd i händelse av en kärnenergiolycka eller ett radioaktivt nödläge för att reducera följderna och för att skydda liv, egendom och miljö från effekterna av radioaktiva utsläpp. Konventionen bygger upp internationella ramar för bistånd i samarbetet mellan konventionsstaterna och Internationella atomenergiorganet IAEA. Enligt konventionen ska konventionsstaterna underrätta IAEA om de resurser i form av expertis, utrustning och material de på begäran skulle kunna ställa till förfogande för att bistå andra konventionsstater. Strålsäkerhetscentralen (STUK) är för Finlands del den behöriga myndighet som avses i konventionen som har behörighet att avge och ta emot framställningar om bistånd och att anta erbjudanden om bistånd. STUK har konventionsenligt underrättat IAEA om Finlands biståndsberedskap.

De nordiska länderna har ingått ett samarbetsavtal om inbördes nödhjälp vid fall av strålnings-skador (FördrS 40/1965), men har sedermera gemensamt kommit överens om att i biståndssituationer tillämpa IAEA:s förfaranden.

Utöver de ovannämnda har Finland förbundit sig till konventionen om tidig information vid en kärnenergiolycka (FördrS 98/1986) och ingått flera bilaterala överenskommelser med bestämmelser om informationsutbytes- och underrättelseförpliktelser i händelse av en kärnenergiolycka eller ett radioaktivt nödläge. STUK ansvarar för det praktiska verkställandet av dessa konventioner och överenskommelser.

Finland är också part i det nordiska hälsoberedskapsavtalet (FördrS 8/2004) som gäller myndighetssamarbete vad avser beredskap och bistånd vid kriser och katastrofer. Till dessa räknas också naturkatastrofer och händelser, såsom olyckor och terrorhandlingar, som har åstadkommit med eller orsakats av bland annat radioaktiv strålning, biologiska och kemiska ämnen. Social- och hälsovårdsministeriet är den behöriga myndighet som avses i avtalet. Avtalet kompletterar det nordiska samarbetsavtalet om räddningstjänst.

Enligt 38 § i hälso- och sjukvårdslagen kan staten medverka i upprätthållandet av den beredskap som behövs inom hälso- och sjukvården och i hanteringen av exceptionella situationer genom att finansiera sådan verksamhet som det av särskilda skäl är ändamålsenligt att finansiera med statsmedel. Paragrafen kan också tillämpas på olyckor utomlands, till exempel för att evakuera finländska patienter från utlandet. I lagstiftningen inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde har det inte reglerats om begäran om bistånd eller om att lämna bistånd till en annan stat eller till en internationell organisations förfogande. I praktiken har till exempel olika organisationer avtalsbaserat sänt finländsk hälso- och sjukvårdspersonal utomlands (t.ex. Finlands röda kors och Kyrkans utlandshjälp). Ebola-epidemin visar dock att det

RP 72/2016 rd

finns ett behov i Finland av lagstiftning som gör det möjligt att vid akuta hälsorisker snabbt lämna bistånd som hör till av social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde, direkt av ministeriet, till en annan stats eller en internationell organisations förfogande.

Jord- och skogsbruksministeriet

Inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde gäller regelverket om att lämna eller begära bistånd främst informationsutbyte och forskning inom olika sektorer. Bestämmelser om skyldigheten för Europeiska unionens medlemsstater att bistå varandra administrativt i samband med livsmedels- och fodersäkerhet finns i artiklarna 34–40 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Internationellt samarbete i bekämpningen av vissa djursjukdomar som anses farliga görs inom ramen för Världsoorganisationen för djurhälsa (OIE). I Europeiska unionens direktiv om djursjukdomar föreskrivs om medlemsstaternas skyldighet att underrätta om förekomsten av vissa allvarliga djursjukdomar. Ytterligare innehåller direktiven bestämmelser om epidemiologisk övervakning, beredskap inför och bekämpning av sjukdomar samt om hur övervakningen ska ordnas. I rådets direktiv 89/608/EEG föreskrivs om skyldigheten till ömsesidig hjälp för de behöriga myndigheter i medlemsstaterna som har tillsynsansvaret för lagstiftningen om veterinära frågor och avelsfrågor.

Den internationella växtskyddskonventionens (FördrS 12/1961 och FördrS 39/2006, IPPC-konventionen) syfte består i att trygga konventionsparternas gemensamma och effektiva åtgärder för att förhindra spridning och införande av skadegörare på växter och växtprodukter samt att främja bekämpningen av dem. Den reviderade konventionen trädde i kraft internationellt i oktober 2005 och där åtar sig konventionsparterna att samarbeta för att främja tillhandahållande av tekniskt bistånd till konventionsparter, särskilt till parter som är utvecklingsländer, för att underlätta tillämpningen av konventionen.

Enligt 30 § 6 punkten i livsmedelslagen (23/2006) ska Livsmedelssäkerhetsverket verka som den nationella kontaktpunkten i systemet för snabb varning (RASFF, Rapid Alert System for Food and Feed). Inrättandet av systemet bestäms i artikel 50 i allmänna livsmedelsförordningen (EG) nr 178/2002 och genomförandet i kommissionens förordning (EU) nr 16/2011 om genomförandeåtgärder för systemet för snabb varning för livsmedel och foder.

Miljöministeriet

Inom miljöministeriets förvaltningsområde är det Finlands miljöcentral (SYKE) som lämnar och begär internationellt bistånd för bekämpning av miljöskador. Enligt 26 § i lagen om bekämpning av oljeskador fattar Finlands miljöcentral utifrån ett mellanstatligt avtal eller på begäran av en främmande stat beslut om att ge hjälp till utlandet i ett ärende som hör till bekämpningen av fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor. Finlands miljöcentral fattar också beslut om att begära hjälp från utlandet, om det behövs för att bekämpa fartygsoljeskador eller fartygskemikalieolyckor. Finland har kommit överens om internationellt samarbete i bekämpningen av förorening av havet genom olja eller andra skadliga ämnen i internationella och bilaterala fördrag (1990 års internationella konvention om beredskap för, insatser vid och samarbete vid förorening genom olja (FördrS 32/1995), protokollet från år 2000 om beredskap för, insatser vid och samarbete vid olyckor förorsakade av farliga och skadliga ämnen (FördrS 65/2015), Östersjökonventionen (FördrS 2/2000), det så kallade Köpenhamnsavtalet mellan de nordiska länderna om samarbete i fråga om bekämpning av förorening av havet genom olja eller andra skadliga ämnen (FördrS 41/1971), oljebekämpningsavtalet för de arktiska områdena

RP 72/2016 rd

(undertecknat den 15 maj 2013) samt de bilaterala oljebekämpningsöverenskommelserna mellan Finland och Ryssland (FördrS 54/1990) och mellan Finland och Estland (FördrS 31/1995).

Kommunikationsministeriet

Inom Kommunikationsministeriets förvaltningsområde har Kommunikationsverket med stöd av informationssamhällsbalken (917/2014) till uppgift bland annat att övervaka integritetsskyddet inom telekommunikationen, televerksamhetens informationssäkerhet och skyddet av informationssamhällets tjänster. Ytterligare har verket till uppgift att samla in information om kränkningar och hot om kränkningar av informationssäkerheten för nättjänster, kommunikationstjänster och mervärdestjänster samt om betydande fel och störningar i dessa tjänster, att utreda kränkningar och hot om kränkningar av informationssäkerheten för nättjänster, kommunikationstjänster och mervärdestjänster samt att informera om frågor som gäller informationssäkerhet samt om kommunikationsnäts och kommunikationstjänsters funktion. Kommunikationsverket ska också delta i det internationella samarbetet på området. Kommunikationsverket utövar ett med tanke på skötseln av sina uppgifter sedvanligt kontinuerligt nationellt och internationellt myndighetssamarbete, också i sina uppgifter i samband med insamling av information om, utredning av och kommunikation om kränkningar av informationssäkerheten.

I 309 § i informationssamhällsbalken föreskrivs om Kommunikationsverkets möjligheter att få handräckning och att ge handräckning till andra finska myndigheter. Den myndighet som ger handräckning använder sina befogenheter för att den andra myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Kommunikationsverket kan endast lämna handräckning som till formen är sådan att den hör till Kommunikationsverkets uppgifter och befogenheter enligt lagen. Beslut om att lämna handräckning fattas av kommunikationsministeriet och Kommunikationsverket fastställer kostnaderna för handräckningen eller avtalar om avgiftsfri handräckning med den som begärt den. Huvudregeln är att den som begär handräckning också står för kostnaderna. För handräckning måste det alltid finnas ett vägande samhälleligt behov och noggrant utvärderade grunder. Handräckning får inte äventyra Kommunikationsverkets förmåga att sköta sina lagstadgade uppgifter och handräckning ska inte ges, om det äventyrar Kommunikationsverkets förmåga att klara av sina uppgifter.

Kommissionens förslag till direktiv om att säkerställa en hög nivå av nät- och informationssäkerhet (COM (2013) 48 – U 13/2013 rd) syftar till att bygga upp en samarbetsmekanism mellan medlemsstaterna och kommissionen för informationsutbyte mellan medlemsstaterna om informationssäkerhetsrisker och hantering av dessa risker.

2.1.4 Lagen om militär krishantering

Lagen om militär krishantering har ersatt lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) jämte ändringar. Reformen syftade till att beakta utvecklingen inom den internationella krishanteringsverksamheten för att Finland också framöver skulle kunna delta fullt ut i krishanteringsuppdrag särskilt inom ramen för FN och Europeiska unionen samt partnerskaps-samarbetet med Nato. Ett centralt mål för propositionen var också att reformera lagstiftningen så att Finland kan delta i Europeiska unionens beredskapstruppers verksamhet.

Lagen om militär krishantering gäller Finlands deltagande i internationell militär krishantering och i utbildnings- och övningsverksamhet som hänför sig till krishanteringen. Enligt 1 § i lagen kan Finland delta i militär krishantering som har bemyndigats av FN:s säkerhetsråd eller undantagsvis i annan internationell militär krishantering som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av målsättningen för och principerna i FN:s stadga samt övriga regler i den internationella rätten (militär krishantering). Lagen tillämpas inte på

RP 72/2016 rd

Finlands deltagande i sådana militära åtgärder som vidtas med stöd av artikel 51 i FN:s stadga. I artikel 51 i stadgan fastställs de åtgärder som staterna kan vidta för att utöva sin folkrättsliga rätt till självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av FN.

Till 1 § om tillämpningsområdet i lagen om militär krishantering fogades genom en lagändring (576/2015) som trädde i kraft den 1 juni 2015 en bestämmelse om sändande av militärpersoner på militära uppdrag i annan internationell krishantering. Syftet var att möjliggöra sändande av militärpersoner på militära uppdrag också i annan än militär internationell krishantering, såsom t.ex. uppdrag som förbindelseofficer eller militär rådgivare i civila krishanteringsoperationer eller till FN:s s.k. politiska operationer. Ett ytterligare syfte var att möjliggöra Finlands deltagande i krishantering med soldater i situationer som inte kan anses vara sådan militär krishantering som avses ovan, men där uppdraget trots det kräver försvarsmaktens specialkunskap (RP 297/2014 rd).

Beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur sådan krishantering som avses i 1 § fattas i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets allmänna sammanträdes förslag till avgörande. Statsrådet ska innan det lägger fram sitt förslag till avgörande beroende på fallet höra riksdagens utrikesutskott eller, om förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, förelägga den en redogörelse i saken. Om förslaget till avgörande gäller Finlands deltagande med högst tio personer i militär krishantering, ska statsrådet innan förslaget till avgörande läggs fram ge riksdagens utrikesutskott en utredning i saken.

Enligt lagen om militär krishantering beslutar republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande både om att försätta en militär avdelning i hög beredskap (*beredskapsenhet*) och om att sända ut den på krishanteringsuppdrag. För att beredskapsenheten snabbt ska kunna mobiliseras togs det in en bestämmelse i lagen enligt vilken statsrådet ska höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse redan då den finländska styrkan försätts i hög beredskap. När själva beslutet om utsändande av avdelningen fattas räcker det enligt lagen med att höra riksdagens utrikesutskott. Meningen med förfarandet var att ge hela riksdagen en möjlighet att delta i beredningen av beslut om att försätta en avdelning i beredskap, men samtidigt göra det möjligt för beredskapsenheten att delta i insatsen enligt en snabbare tidtabell än normalt. Även om Finlands deltagande i EU-stridsgruppernas beredskapsperioder ligger bakom bestämmelserna i lagen om militär krishantering verkar de vara så formulerade att de kan tillämpas också på att försätta styrkor i hög beredskap för deltagande i annan militär krishantering, såsom i Natos snabbinsatsstyrkor.

Enligt lagen om militär krishantering kan försvarsministeriet börja vidta sådana berednings- och beredskapsåtgärder som hänför sig till deltagandet efter att ärendet förberedelsevis har behandlats av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott vid ett gemensamt sammanträde före beslutet om Finlands deltagande i den militära krishanteringen.

Lagen innehåller bestämmelser om den militära krishanteringspersonalens status. Lagen innehåller också bestämmelser om grunderna för och begränsningarna i användningen av maktmedel i militär krishantering.

2.1.5 Lagen om civilpersonals deltagande i krishantering

Lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004) hör till de första i världen i sitt slag. Bakgrunden till lagen står att finna i omvandlingen under 1990-talet från traditionellt fredsbevarande till krishantering och i erfarenheten att de icke-militära uppgifterna i svåra konflikter är viktiga för samhällets normalisering. Förutom polisens säkerhetsuppgifter inne-

fattade FN:s interimistiska administration i Östtimor och i Kosovo också ersättande och verkställande uppgifter inom central- och lokalförvaltningen och i justitieförvaltningen utförda av det internationella samfundet. Som tyngdpunkter i den civila krishanteringen fastställde Europeiska unionen år 2000 polisärenden (däribland gränssäkerheten), rättsstatsprincipen, övrig civil förvaltning och skyddet av civila. Till tyngdpunkterna lades senare observationsverksamhet och stöd till EU:s särskilda representanters verksamhet. Ett ytterligare mål med den civila krishanteringen är föregripande och förebyggande av kriser, konflikter och konsekvenser för civilbefolkningen.

I lagen föreskrivs om myndigheternas befogenheter när Finland deltar i krishantering genom att sända ut civil personal till internationella krishanteringsuppgifter, om den nationella beredskapen och om den civila personalens rättigheter och skyldigheter vid krishantering utomlands. Internationellt sett är lagen rätt progressiv. Den inbegriper behovet av särskild yrkeskunskap och expertis och bygger på ett koncept om krishantering som en övergripande internationell åtgärd.

Enligt lagen behandlar utrikesministeriet ärenden som gäller civilpersonals deltagande i krishantering. Inrikesministeriet behandlar ärenden som gäller den nationella beredskapen ett deltagande kräver samt beslutar med stöd av räddningslagen om bistånd som hör till räddningsväsendets område. Den nationella beredskapen som deltagandet förutsätter omfattar rekrytering, utbildning och utrustning av personal för utlandsuppdrag samt skötsel av anställningsfrågor och forsknings- och utvecklingsverksamhet inom civil krishantering. I anslutning till Räddningsinstitutet inrättade inrikesministeriet år 2007 ett krishanteringscenter för de uppgifter som ankommer på ministeriet.

Inrikesministeriet har i januari 2016 startat ett projekt för att utreda ändringsbehoven i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering och annan anknytande lagstiftning (SM015:00/2015).

2.1.6 Beredskapslagstiftningen

I beredskapslagen (1552/2011) föreskrivs om finländska myndigheters interna befogenheter under undantagsförhållanden för att skydda befolkningen och dess livsbetingelser och ett fungerande samhälle. Som undantagsförhållanden betraktas enligt 3 § i beredskapslagen 1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet, 2) ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt denna lag måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet, 3) sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner, 4) en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter den samt 5) en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

I samverkan med republikens president fastställer statsrådet att undantagsförhållanden råder i landet. I beredskapslagen föreskrivs inte uttryckligen om formerna för samverkan mellan presidenten och statsrådet. Detta kan i praktiken innebära att saken ska behandlas t.ex. vid ett i 24 § i lagen om statsrådet avsett gemensamt möte mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president (RP 3/2008 rd, s. 35/I).

De befogenheter som i beredskapslagen föreskrivits för myndigheterna tas i bruk genom en förordning av statsrådet (ibruktagningsförordning) där det ska nämnas till vilken del befogenheter enligt beredskapslagen får utövas. Ibruktagningsförordningen ska omedelbart föreläggas

riksdagen. Myndigheternas befogenheter kan börja tillämpas när riksdagen har fattat ett beslut i ärendet. En ibruktagningsförordning kan utfärdas för viss tid, högst för sex månader.

I brådskande fall, i händelse av att det normala ibruktagningsförfarandet inte kan tillämpas utan att avsevärt äventyra lagens syfte, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att befogenheterna enligt beredskapslagen kan tillämpas omedelbart. En sådan förordning får utfärdas för högst tre månader, och den ska genast föreläggas riksdagen.

Finland ska enligt sina internationella förpliktelser underrätta FN och Europarådet om att befogenheter enligt beredskapslagen tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i lagen. I beredskapslagen föreskrivs inte om begäran om internationellt bistånd eller om beslutsfattandet i samband med det. I undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen tillämpas på begäran om internationellt bistånd annan lagstiftning om de högsta statsorganens beslutsfattande och sektorspecifik lagstiftning. Befogenheterna för utländska biståndsgivare bestäms då utifrån den sektorspecifika lagstiftningen.

Statsrådets kansli har utfärdat en anvisning om ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen (VNK/1297/40/2014). Till beredskapslagstiftningen hör också lagen om försvarstillstånd (1083/1991) som tillämpas under krigstid och dessutom finns det inom vissa områden bestämmelser om undantagsförhållanden.

2.1.7 Nationella kontaktpunkter

Statsrådets lägescentral är Finlands nationella kontaktpunkt bland annat för unionens civilskyddsmekanism, EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR) och Nato-arrangemanget EADRCC (*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*). Statsrådets lägescentral vid statsrådets kansli har till uppgift att ta fram information om säkerhetsincidenter i realtid och att sammanställa en lägesbild utifrån uppgifter från de behöriga myndigheterna och den är kontaktpunkt dygnet runt bland annat för utbyte av information i samband med nämnda mekanismer. En uppgift för statsrådets lägescentral i denna roll är att förmedla information som kommer in via dessa larmmekanismer till behöriga myndigheter och att vid behov stödja den nationella samordningen enligt modellen för hantering av störningssituationer. Det är också lägescentralens uppgift att vid avvikande tidpunkter sammankalla statsrådets sammanträden och ministerutskott.

Kontaktpunkten i Finland för EU:s gränsförvaltningsbyrå (*NFPOC, National Frontex Point of Contact*) är Gränsbevakningsväsendets situations- och riskanalyscentrum. Situations- och riskanalyscentret tar emot begäranden från gränsförvaltningsbyrån bland annat om att ställa gränsbevakningstjänstemän till förfogande i samband med snabba gränsinsatser så som avses i artikel 8d punkt 8 i förordningen om gränsförvaltningsbyrån. Omedelbart efter att ha fått en begäran sätter situations- och riskanalyscentret i gång förfrågningar om lösgörande av personal som ingår i Gränsbevakningsväsendets internationella beredskapstrupp (EBGT-pool) och vidarebefordrar begäran för närmare beredning till enheten för internationellt samarbete vid Gränsbevakningsväsendets stab.

Försvarsmaktens operationscentral (PVOPKE) som är försvarsmaktens kontaktpunkt tar för försvarsmaktens ledning och statsledningen fram realtidskunskap som möjliggör beslutsfattande med framförhållning och ansvarar bland annat för order och anvisningar i samband med omedelbar mobilisering av prestationsförmågor och reglering av beredskapen. Ytterligare leder och styr operationscentralen övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten nationellt samt upprätthållandet och verkställandet av beredskapen för handräckning.

Även inom andra förvaltningsområden finns det nationella kontaktpunkter.

2.2 Den internationella utvecklingen och EU-lagstiftningen

2.2.1 Lissabonfördragets klausuler

Solidaritetsklausulen och klausulen om ömsesidigt bistånd som ingår i Lissabonfördraget har stärkt formerna för att lämna och begära bistånd i olika krissituationer för EU:s medlemsstater. Klausulerna stärker medlemsstaternas interna solidaritet och är lika förpliktande för alla medlemsstater. De kompletterar den övriga verksamheten inom unionen med avseende på hotbilder. Enligt Finlands synpunkt stärker klausulerna unionens karaktär av säkerhetsgemenskap (Statsrådets redogörelse Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd).

Solidaritetsklausulens tillämpningsområde är avgränsat till tre hotbilder: terrordåd, naturkatastrofer och storolyckor orsakade av människan. Klausulen om ömsesidigt bistånd innefattar bistånd i händelse av väpnad attack. Solidaritetsklausulen ger EU en rättslig grund att agera och förpliktar medlemsstaterna att bistå varandra, medan klausulen om ömsesidigt bistånd endast innefattar den senare dimensionen. Vid tillämpningen av solidaritetsklausulen utnyttjas redan befintliga EU-reglering och redan befintliga mekanismer.

Klausulernas tillämpningsområden kan delvis överlappa varandra och vid allvarliga och vittsyftande kriser kan de tillämpas så att de kompletterar varandra. När det gäller tillämpningen av klausulerna är det de politiska och militära förhållandena bakom formuleringarna som är det väsentliga, inte klausulernas exakta lydelse (UtUB 6/2008 rd, s. 17/II). Det väsentliga i tillämpningen av klausulerna är medlemsstaternas nationella beslut, deras vilja att begära bistånd och förmåga att lämna en annan medlemsstat bistånd. På motsvarande sätt bör en medlemsstats förmåga att ta emot erbjudet bistånd beaktas.

Till följd av terrorattacken i Madrid i mars 2004 meddelade EU:s medlemsstater i Europeiska rådet att de i enlighet med solidaritetsklausulen kommer att handla gemensamt i en anda av solidaritet om någon av dem utsätts för en terroristattack (uttalande om solidaritet i kampen mot terrorismen, Europeiska rådet den 25 mars 2004). Utöver det har solidaritetsklausulen inte åberopats, utan medlemsländernas bistånd har också vid större katastrofer skötts inom ramen för befintliga biståndsmekanismer, såsom civilskyddsmekanismen. Inom de områden solidaritetsklausulen omfattar har formerna för samarbetet utvecklats avsevärt under det senaste decenniet och den operativa verksamheten mellan medlemsstaterna är intensiv. Lagstiftningen om genomförandet av de befintliga mekanismerna och handlingsstrategierna som gäller dem bidrar till att bistånd kan lämnas och tas emot på ett effektivt sätt.

Klausulen om ömsesidigt bistånd har hittills tillämpats endast en gång, efter terrorattackerna i Paris den 13 mars 2015. Frankrike föreslog inte att solidaritetsklausulen skulle tillämpas utan åberopade klausulen om ömsesidigt bistånd och bad de andra medlemsstaterna om militärt bistånd.

EU:s solidaritetsklausul

Solidaritetsklausulen fick sin utformning i arbetsgruppen som dryftade försvarsfrågor i Europeiska konventet som beredde en konstitution för Europa. I det förberedande skedet konstaterades det att det hot som riktar sig mot Europeiska unionen har förändrats sedan EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik fick sin början. Bakom solidaritetsklausulen fanns ett behov att bemöta de nya hoten, särskilt hotet från terrorismen. Med solidaritetsklausulen ville man betona principen om solidaritet mellan medlemsstaterna. Redan i det förberedande skedet framträdde behovet av att kunna mobilisera alla befintliga instrument, såväl unionens som framför allt medlemsstaternas, så att det ger synergieffekter (militära resurser, underrättelseverksamhet, polissamarbete och rättsligt samarbete, räddningstjänst osv.). Genom Lissabon-

fördraget togs artikel 222 med solidaritetsklausulen in i EUF-fördraget, likalydande som i det konstituerande fördraget som föregick Lissabonfördraget och undertecknades i Rom den 29 oktober 2004, men som inte trädde internationellt i kraft.

1. Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att

a) – förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,

– skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack,

– bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,

b) bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.

2. Om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter. Medlemsstaterna ska i detta syfte samordna sina åtgärder inom rådet.

Enligt artikel 222.1 och 222.2 i EUF-fördraget kan en medlemsstat åberopa solidaritetsklausulen i händelse av en terroristattack, en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Solidaritetsklausulen består av två element: mobilisering av unionsinstrument, däribland de resurser som medlemsstaterna tillhandahåller unionen, och medlemsstaternas bistånd till varandra.

Artikel 222.1 i EUF-fördraget skapar grunden för mobilisering av alla instrument som står till unionens förfogande. Punkten gäller åtgärder på EU-nivå. Bland annat instrumenten för polis-samarbete, rättsligt samarbete och räddningstjänst samt för Gusp och Gsfp, däribland de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller unionen, kan mobiliseras. På EU-nivå skapar genomförandet av solidaritetsklausulen en möjlighet till en övergripande bedömning av mobiliseringen av alla instrument när unionen genom sina åtgärder vill svara på biståndsbehovet från en medlemsstat som har åberopat solidaritetsklausulen. Denna punkt kan tillämpas i händelse av en terroristattack, en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Utifrån denna bestämmelse handlar unionen och dess medlemsstater gemensamt i en anda av solidaritet.

I regeringens proposition om Lissabonfördraget (RP 23/2008 rd) konstateras att solidaritetsklausulen skapar en möjlighet för unionen att använda sina militära krishanteringsresurser i klausulenligt syfte också inom unionens territorium. EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitiska instrument och krishanteringsuppdrag kan stödja tillämpningen av solidaritetsklausulen. De krishanteringsuppdrag utanför unionen, där unionen kan använda civila och militära resurser, finns uppräknade i artikel 43.1 i det genom Lissabonfördraget ändrade fördraget om Europeiska unionen (de så kallade Petersbergsuppdragen).

Solidaritetsklausulen innefattar bistånd från de övriga medlemsstaterna i händelse av att ovan nämnda hotbilder realiserar. Artikel 222.2 i EUF-fördraget förpliktar medlemsstaterna att bistå

varandra på begäran av deras politiska myndigheter och att samordna sina åtgärder inom rådet. I sådana fall kan medlemsstaterna bistå varandra med sina nationella resurser, däribland på begäran med militära resurser.

Enligt förklaring (nr 37) om artikel 222 i EUF-fördraget kan en medlemsstat välja det lämpligaste sättet att uppfylla sitt eget krav på solidaritet med en annan medlemsstat.

3. Närmare bestämmelser för hur unionen ska genomföra denna solidaritetsklausul ska anges i ett beslut som antas av rådet på gemensamt förslag av kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Om detta beslut har försvarsmässiga konsekvenser, ska rådet besluta i enlighet med artikel 31.1 i fördraget om Europeiska unionen. Europaparlamentet ska underrättas.

Rådet ska, inom ramen för denna punkt och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 240, biträdas av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, med stöd av de strukturer som utvecklats inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, och av den kommitté som avses i artikel 71, vilka i förekommande fall ska lägga fram gemensamma yttranden för rådet.

4. Europeiska rådet ska, för att unionen och dess medlemsstater ska kunna handla effektivt, regelbundet utvärdera de hot som unionen utsätts för.

I rådets beslut 2014/415/EU av den 24 juni 2014 om närmare bestämmelser för unionens genomförande av solidaritetsklausulen (genomförandebeslutet) föreskrivs om klausulens geografiska tillämpningsområde, aktiveringsmekanismer, beredkapsarrangemang på EU-nivå och om samordningen i rådet. Genomförandebeslutet avser artikel 222.1 i EUF-fördraget, alltså åtgärder på EU-nivå, till andra delar än sådana som är betydelsefulla ur försvarssynpunkt. Beslutets rättsliga grund utelämnar andra meningarna i artikel 222.3, enligt vilken rådet ska besluta i enlighet med artikel 31.1 i EU-fördraget, om beslutet har försvarsmässiga konsekvenser. Beslutet poängterar att unionens genomförande av solidaritetsklausulen bör grunda sig på befintliga instrument. Enligt artikel 4 i beslutet får den medlemsstat som berörs åberopa solidaritetsklausulen först om den, efter att ha uttömt de möjligheter som befintliga medel och verktyg erbjuder på nationell nivå och unionsnivå, bedömer att krisen tydligt överstiger de insatsresurser som är tillgängliga för den. Det är ju sannolikt att den medlemsstat som berörs innan solidaritetsklausulen tillämpas redan har försökt utnyttja alla befintliga EU-mekanismer och sina andra bilaterala och multilaterala arrangemang för att åtgärda krisen. De politiska myndigheterna i den medlemsstat som berörs ska rikta sitt åberopande till ordförandeskapet för rådet. Åberopandet ska även riktas till Europeiska kommissionens ordförande genom centret för samordning av katastrofberedskap ERCC (*Emergency Response Coordination Centre*).

Genomförandet av solidaritetsklausulen på EU-nivå främjar en konsekvent användning av unionens alla instrument när unionen genom sina åtgärder vill svara på biståndsbehovet från en medlemsstat som har åberopat solidaritetsklausulen. Solidaritetsklausulen förutsätter att unionen mobiliserar alla instrument som står till dess förfogande. Till dessa instrument hör EU:s strategi för den inre säkerheten, EU:s civilskyddsmekanism och de strukturer som har tagits fram inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Syftet med arrangemangen för EU:s åtgärder är att göra verksamheten effektivare genom bättre samordning utifrån befintliga instrument.

Rådet svarar för den politiska och strategiska styrningen med respekt för respektive EU-institutions och EU-enhets befogenheter. Samordningen i rådet på politisk nivå grundar sig på EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (*Integrated Political Crisis Response Arrangements*, IPCR-arrangemanget). Arrangemanget syftar till att samla in tillförlitlig och

RP 72/2016 rd

aktuell information från medlemsstaterna, EU:s institutioner, organ och byråer till stöd för beslutsfattandet i EU. Samtidigt stärks EU:s förmåga att fatta snabba beslut när stora kriser och störningssituationer, såsom terrordåd, kräver reaktioner från EU på politisk nivå och enbart en enskild medlemsstats resurser, förmåga och strukturer inte räcker till för att bemöta störningssituationen. Mekanismen stödjer och effektiviserar de befintliga strukturerna för beslutsfattandet i EU.

När solidaritetsklausulen har åberopats ska kommissionen och den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik enligt artikel 5.2 i rådets beslut i fråga identifiera alla relevanta unionsinstrument som bäst kan bidra till att bemöta krisen. Detta inbegriper sektorspecifika, operativa, politiska eller finansiella instrument och strukturer och åtgärder som tillhandahålls inom ramen för dessa instrument. Kommissionen och den höga representanten ska också identifiera militär kapacitet som bäst kan bidra till att bemöta krisen med stöd av EU:s militära stab. Kommissionen och den höga representanten ska ytterligare identifiera instrument och resurser som tillhör ansvarsområdet för unionsorgan. Kommissionen och den höga representanten ska dessutom ge rådet råd om huruvida befintliga instrument räcker till för att bistå den medlemsstat som berörs efter det att klausulen har åberopats. Kommissionen och den höga representanten utarbetar också samlade läges- och analysrapporter.

När solidaritetsklausulen tillämpas kan man utnyttja Europeiska utrikestjänstens Gsfp-stödjande strukturer, strukturer som inbegriper underrättelseexpertis, beskickningsnätverket och unionsorganen.

Om arrangemangen för beredskapsåtgärder på EU-nivå behöver kompletterande reglering eller behöver ändras, sker detta i enlighet med relevanta bestämmelser i fördragen. Enligt artikel 5.3 i beslutet ska kommissionen och den höga representanten vid behov lägga fram förslag för rådet vad gäller beslut om undantagsåtgärder som inte omfattas av befintliga instrument, begäranden om militära resurser utöver vad som är möjligt inom det befintliga civilskyddssamarbetet, eller åtgärder till stöd för snabba åtgärder av medlemsstaterna. Militära resurser kan i genomförandet av solidaritetsklausulen användas inom de ramar som civilskyddsmekanismen omfattar, dvs. som logistiskt och materiellt stöd, utan separat beslut av rådet.

Om en kris kräver åtgärder som hör till området för Gusp eller Gsfp, bör rådet fatta beslut i frågan i enlighet med relevanta bestämmelser i fördragen.

Enligt artikel 2 i beslutet har beslutet inga försvarspolitiska konsekvenser.

I beslutet beaktas ytterligare samordningsarrangemangen i rådet och föreslås arrangemang kring EU-gemensamma bedömningar av hot och risker som Europeiska rådets regelbundna utvärderingar ska grunda sig på samt utvärdering av både unionens och medlemsstaternas beredskapsåtgärder.

Utgångspunkten vid behandlingen av regeringens proposition om Lissabonfördraget var att medlemsstaternas alla resurser, däribland militära resurser, ska mobiliseras i verkställandet av solidaritetsklausulen. Huvudrollen i en sannolik situation där solidaritetsklausulen verkställs i praktiken innehas av medlemsstaternas civila myndigheter, för Finlands vidkommande särskilt inom inrikesförvaltningens ansvarsområde. Enligt försvarsutskottets utlåtande om regeringens proposition kan verksamheten beskrivas som gränsöverskridande handräckning som genomförs av olika myndigheter i medlemsstaterna. Genomförandet av unionens solidaritetsklausul betyder i princip samarbete mellan medlemsstaternas räddningsmyndigheter och polis, där det också kan ingå att sända soldater och försvarsmaktens materiel till biståndsuppdrag som internationell handräckning (RP 23/2008 rd – FsUU 4/2008 rd).

EU-mekanismer i genomförandet av solidaritetsklausulen

EU:s medlemsstater har ett flertal mekanismer till sitt förfogande för bekämpningen och hanteringen av hot och risker som gäller den inre säkerheten genom vilka bistånd i störningssituationer kan lämnas och tas emot. Många av dessa mekanismer har skapats redan innan Lissabonfördraget trädde i kraft och har utvecklats vidare efter att solidaritetsklausulen inkluderades i fördragen. Medlemsstaterna har redan i dagsläget ett rätt omfattande samarbete genom dessa mekanismer. Det nationella beslutsfattandet om mekanismerna regleras i den sektorspecifika lagstiftningen. Genom EU-mekanismerna går det också att bemöta situationer som omfattas av solidaritetsklausulen och i det fallet är det meningen att beslutsfattandet ska ske med stöd av den speciallag som föreslås i denna proposition och inte sektorspecifik reglering.

Mekanismerna som eventuellt kan användas vid verkställande av solidaritetsklausulen är till exempel EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR), EU:s civilskyddsmekanism, EU:s gränsförvaltningsbyrå, de gemensamma utredningsgrupperna (JIT), det gränsöverskridande samarbetet särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümbeslutet), medlemsstaternas särskilda insatsgrupper i bekämpningen av terrorism (Atlas) samt asylstödgrupperna inom Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo).

Polissamarbetet enligt Prümbeslutet kan bland annat vara myndigheternas gemensamma insatser, däribland gemensamma patruller och bistånd i samband med större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor. I Atlassarbetet kan polisens och gränsbevakningsväsendets särskilda insatsgrupper lämna polisiärt bistånd mellan medlemsstaterna i sådana krissituationer som är förorsakade av människor och som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner, särskilt tagande av gisslan, kapningar och liknande händelser.

EU:s gränsförvaltningsbyrå samordnar medlemsstaternas gränsbevakningsinsatser vid den yttre gränsen. Gränsbevakningsväsendet kan delta i de europeiska enheterna för snabba ingripanden vid gränserna (RABIT) som samordnas av EU:s gränsförvaltningsbyrå i enlighet med förordningen om gränsförvaltningsbyrån och i planerade gemensamma insatser och pilotprojekt som byrån samordnar. Statsrådet kan också be om en enhet för snabba ingripanden vid gränserna till Finland och Gränsbevakningsväsendet om bistånd enligt artikel 8 i förordningen om gränsförvaltningsbyrån. Ytterligare kan gränsbevakningsväsendet delta i annat bilateralt eller internationellt samarbete som inbegriper operativt eller tekniskt bistånd. I praktiken kan det sistnämnda biståndet vara expert- eller materielhjälp eller att Gränsbevakningsväsendet deltar i ett internationellt räddnings-, brandbekämpnings- eller miljöskyddsuppdrag.

Unionens civilskyddsmekanism omfattar i första hand skyddet av människor, men också skyddet av miljö och egendom i samband med alla slag av naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan både inom och utanför unionens territorium, däribland miljökatastrofer, havsförorening och akuta hälsorisker. Om en stat bedömer att dess insatsresurser i ett katastrofläge inte räcker till, kan den via unionens mekanism be andra stater komplettera sin räddningstjänst- och övriga katastrofhjälpkapacitet.

EU:s klausul om ömsesidigt bistånd

Enligt fördragen ska den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken grundas på en utveckling av medlemsstaternas ömsesidiga politiska solidaritet, på en identifiering av frågor av allmänt intresse och på en ständigt ökande grad av samstämmighet i medlemsstaternas åtgärder. Medlemsstaterna ska stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet och respektera unionens åtgärder på detta område. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens bidrar till en gemensam lägesbild och beredskap, till att av-

hjälpa gemensamt identifierade brister i prestationsförmågorna, till gemensamma prestationsförmågor (som exempelvis delas, är i gemensamt bruk, anskaffas gemensamt eller utgår från gemensamma krav) samt till bättre samverkan vid mottagande och lämnande av militärt bistånd.

Artikel 42.7 i EU-fördraget innehåller en bestämmelse om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna.

”Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.”

EU:s klausul om ömsesidigt bistånd bottnar i artikel 51 i FN-stadgan, enligt vilken dess medlemsstater får utöva sin folkrättsliga rätt till självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. Detta kan också vara ett kollektivt självförsvar, om den stat som har utsatts för ett angrepp ber om hjälp.

Ordalydelsen i klausulen om ömsesidigt bistånd bottnar så gott som ordagrant i Västeuropeiska unionens (*Western European Union*, WEU) stadga, dvs. i den så kallade Brysselpaktens text från 1948. Genom att ta in klausulen i EU-fördraget ville man stärka solidariteten mellan medlemstaterna och deras engagemang i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Den infördes i EU-fördragets avsnitt om utrikes- och säkerhetspolitiken och stärkte samtidigt den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens inre dimension. Utöver krishantering utanför unionen beaktades också behovet av internt samarbete inom unionen för att bemöta militära hotbilder.

Biståndsklausulen är till sin karaktär en förbindelse mellan medlemsstaterna som inte leder till någon ny befogenhet för EU. Biståndsklausulen är lika förpliktande för alla medlemsstater. Den riktar sig till alla medlemsstater på samma sätt. De hänvisningar till vissa länders särskilda ställning eller till åtaganden inom Nordatlantiska fördragsorganisationen som har fogats till klausulen skapar inte något förbehåll för de aktuella medlemsstaterna att avstå från att delta i genomförandet av klausulen. Hänvisningarna till vissa länders särskilda ställning eller till Natos roll fråntar inte någon medlemsstat rätten till bistånd enligt bestämmelsen. Klausulen om ömsesidigt bistånd lämnar det öppnet på vilket sätt de övriga medlemsstaterna bör stödja en medlemsstat som har utsatts för ett angrepp. I praktiken fattar varje medlemsstat sina egna beslut om att lämna bistånd och om formerna för biståndet. Det har ansetts att biståndsklausulen utifrån den allmänna solidariteten enligt fördragen kan tillämpas också i andra situationer än vid sådana angrepp som avses i artikel 51 i FN-stadgan.

EU-fördraget lämnar procedurerna öppna kring detaljerna i beslutsfattandet om införande och genomförande av klausulen.

I regeringens proposition om godkännandet av Lissabonfördraget ansågs det sannolikt att en sådan försämring av relationerna med tredjeländer, eller något annat allvarligt hot mot säkerhetspolitiken, som skulle ge anledning till en begäran om bistånd enligt biståndsklausulen skulle ha blivit aktuell i unionsstrukturerna redan i ett tidigare skede av processen. Införandet

RP 72/2016 rd

av biståndsklausulen skulle sannolikt tas upp i unionens centrala organ, såsom i Europeiska rådet och beredande Gusp-organ.

Ur finländsk synvinkel har klausulen om ömsesidigt bistånd ansevärd politisk och principiell betydelse. Den betonar EU:s centrala roll i Finlands säkerhetspolitik. Det är viktigt för Finland att EU bevarar sin ställning när det gäller att trygga stabiliteten i Europa och att dess betydelse som säkerhetsgemenskap stärks. Detta mål stöds genom att unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik utvecklas. Klausulen om ömsesidigt bistånd ska enligt finländsk uppfattning tolkas så att den också kräver beredskap av medlemsstaterna att vid behov lämna bistånd, om en medlemsstat blir utsatt för ett väpnat angrepp mot sitt territorium.

Klausulen om ömsesidigt bistånd och Finlands ståndpunkter har behandlats i samband med ikraftträdandet av Lissabonfördraget (bland annat i statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd, s. 58, UtUB 4/2003 rd, s. 26 och 27), statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd, s. 105 och 112, UtUB 2/2006 rd, s. 22 och 23), statsrådets redogörelse om säkerhets- och försvarspolitik 2004 (SRR 6/2004 rd, s. 55, FsUB 1/2004 rd, s. 19), regeringens proposition till Riksdagen med förslag om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 67/2006 rd, s. 91, 97, 98 och 114, UtUB 13/2006 rd, s. 6 och 7), regeringens proposition till Riksdagen med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 23/2008 rd, s. 104, 111–113, 126, 127 och 158, UtUB 6/2008 rd, s. 17–20), statsrådets redogörelse: Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (SRR 1/2009 rd, s. 63, 70 och 94, UtUB 5/2009 rd, s. 16) och i statsrådets redogörelse: Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd, s. 10, 55, 86 och 87, UtUB 1/2013 rd, s. 24 ja 36). Utrikesministeriet gav utrikesutskottet på dess begäran (UtUB 13/2006 rd) också en separat utredning av pol.dr Teija Tiilikainen om biståndsförpliktelsens konsekvenser och om vilka åtgärder som krävs för att genomföra den (USP 7/2008 rd).

Med anledning av attackerna i Paris framförde Frankrike den 17 november 2015 i rådet för utrikes frågor (försvarsministrarna) en begäran till EU:s medlemsstater enligt klausulen om ömsesidigt bistånd. Dessförinnan hade klausulen inte åberopats och frågor kring verkställighet eller konsekvenser knappt dryftats bland medlemsstaterna. Frankrike föreslog inte att EU:s solidaritetsklausul skulle aktiveras, inte heller konsultationer eller andra åtgärder inom ramen för Nato. När försvarsministrarna behandlade frågan den 17 november 2015 höll alla medlemsstater anföranden med entydigt stöd för Frankrike och för en aktivering av biståndsklausulen. Avseende biståndets karaktär konstaterade Frankrike att landet begärde bilateralt bistånd av sina partner enligt vars och ens förmåga. Efter att ha åberopat klausulen om ömsesidigt bistånd förde Frankrike bilaterala samråd med medlemsstaterna om deras möjligheter att delta i verkställandet av klausulen. Prioriteten för Frankrike var att de övriga EU-länderna genom sina åtgärder skulle ersätta Frankrikes insatser i den internationella krishanteringen för att frigöra Frankrikes egna resurser till kampen mot terrorismen.

I Finland behandlades frågan både i EU-ministerutskottet och på det gemensamma mötet mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Riksdagen informerades med statsrådets skrivelser (USP 15/2015 rd, UTPJ 21/2015 rd och E 90/2015 rd). Även Europaparlamentet godkände i sin plenumomröstning den 21 januari 2016 en resolution ”om klausulen om ömsesidigt försvar (artikel 42.7 i EU-fördraget)” (P8_TA(2016)0019).

Frankrikes begäran om stöd av medlemsstaterna har bland dem vidgat den tidigare synen om tillämpningsområdet för klausulen om ömsesidigt bistånd. Väpnat angrepp har hittills ansetts betyda framför allt ett tredjelands väpnade angrepp mot en EU-stat. Till följd av Frankrikes stödbegäran stärktes tanken om att tillämpningsområdet för klausulen kan anses sträcka sig också till andra allvarliga säkerhetshot jämförbara med väpnade angrepp. Frankrikes agerande visar att åberopandet av klausulen i sista hand grundar sig på en bedömning från fall till fall, där också politiska och militära aspekter beaktas.

2.2.2 Den nordiska solidaritetsförklaringen

Det nordiska samarbetet inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik har utvecklats snabbt de senaste åren. I den så kallade Stoltenbergrapporten från 2009 ingick det förslag om vad de nordiska länderna kunde göra tillsammans. Ett av förslagen i rapporten var en samnordisk solidaritetsförklaring. Merparten av rekommendationerna i utredningen har redan förverkligats.

De nordiska länderna gav en gemensam solidaritetsförklaring i ett uttalande i samband med det nordiska utrikesministermötet den 5 april 2011. Den nordiska solidaritetsförklaringen gäller bland annat naturkatastrofer och olyckor orsakade av människor, cyberattacker och terroraktioner. Om något nordiskt land utsätts för hot kommer enligt förklaringen de övriga nordiska länderna att bistå med relevanta medel. Solidaritetsförklaringen gäller inte försvarssamarbete eller användning av militära medel.

Den nordiska solidaritetsförklaringen är en politisk viljeyttring vars konkreta innehåll respektive nordiskt land bestämmer separat från fall till fall. Förklaringen omfattar inte militära hot. Den är i linje med respektive lands nationella säkerhets- och försvarspolitik och kompletterar ländernas samarbete inom EU och Nato. Den nordiska visionen utesluter inte andra arrangemang och inverkar inte på åtaganden enligt Lissabonfördraget. De nordiska utrikesministrarna har inte ansett det vara nödvändigt att med anledning av förklaringen vidta ändringar i den nordiska samarbetsöverenskommelsen (det så kallade Helsingforsavtalet, FördrS 28/1962). I den nordiska förklaringen nämns storolyckor orsakade av naturen och av människan samt terroraktioner. Där ingår också ett uttryckligt omnämnande av cyberattacker. Sverige har ytterligare gett en ensidig solidaritetsförklaring 2009. Den svenska förklaringen omfattar också lämnande och mottagande av militärt bistånd.

Omnämmandet i den nordiska förklaringen om samarbete inom cybersäkerhetens område hänför sig till det redan inledda samarbetet som syftar till ett gemensamt nätverk för informationsutbyte för de nordiska ländernas nationella CERT-myndigheter för informationssäkerhet (*Computer Emergency Response Team*, i Finland i Kommunikationsverket).

I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2012 hänvisades det till solidaritetsförklaringen och konstaterades att det faller sig naturligt för de nordiska länderna att samarbeta inom utrikes- och säkerhetspolitiken i en solidarisk anda. Det allt intensivare nordiska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet gagnar en starkare roll för de nordiska länderna på det globala planet, bidrar till stabiliteten i Nordeuropa, i Östersjöregionen och i de nordliga områdena.

Den nordiska solidaritetsförklaringen har ett samband med det så kallade Haga-samarbetet mellan de civila myndigheterna för beredskap som syftar till att stärka samhällets säkerhet och beredskap i de nordiska länderna genom att ta fram nya samarbetsformer för att stärka samhällets motståndskraft i situationer av kris, olyckor eller katastrofer. Hagadeklarationen som gavs 2009 av de nordiska ministrarna för räddningsfrågor och beredskap har effektiviserat det konkreta nordiska samarbetet på många beredskapsområden, bland annat inom räddningsväsendet, utbildningen, frivilligarbetet, forskning, övningar och kriskommunikation.

2.2.3 Lagstiftningen i andra länder

För internationell jämförelse utsågs följande nio länder: Sverige, Norge, Estland, Tyskland, Polen, Nederländerna, Österrike, Irland och Frankrike. I jämförelsen finns såväl militärt allierade som icke-allierade länder samt Norge som ett nordiskt land utanför Europeiska unionen. Strävan med jämförelsen var för det första att utreda huruvida det i länderna som är föremål för utredningen finns separat lagstiftning om genomförande av EU:s solidaritetsklausul och klausul om ömsesidigt bistånd. För det andra utreddes det hur man i lagstiftningshänseende har ordnat beslutsfattandet i situationer som gäller att lämna eller begära bistånd. För det tredje undersöktes särskilt parlamentets ställning i beslutsfattandet.

Lagstiftningslösningarna i dessa stater påverkas av konstitutionella skillnader och av deras olika grundläggande lösningar för säkerhets- och försvarspolitiken. I jämförelseländerna har det inte stiftats någon separat lagstiftning för att genomföra EU:s solidaritetsklausul eller klausul om ömsesidigt bistånd. I genomförandet av klausulerna stödjer sig de flesta länder på behörighetsregleringen i sin grundlag och på kompletterande sektorspecifik lagstiftning.

Procedurerna för beslutsfattandet förevisar stora skillnader mellan länderna. I en del av de länder som var föremål för utredning kräver beslut om bistånd som inbegriper militära resurser eller militära maktmedel att parlamentet deltar antingen genom ett separat godkännande eller hörande, medan parlamentet i andra länder snarast informeras om fattade beslut i efterhand.

Lagstiftningen som gäller lämnande av eller begäran om internationellt bistånd och beslutsförandet i sammanhanget redogörs närmare nedan land för land.

I utredningsresultaten får insättandet av militära resurser en framträdande roll. Detta beror framför allt på att parlamentets roll i de flesta länder accentueras vid beslut om att sätta in militära resurser utanför landets gränser.

Sverige

Svenska regeringsformen innehåller bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan parlament och regering med avseende på beslut om att sända väpnade styrkor till andra länder. Enligt 15 kap. 13 § i regeringsformen får regeringen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. I 15 kap. 16 § i regeringsformen ingår förutsättningarna för att sända svenska väpnade styrkor till andra länder när det inte är fråga om att bemöta ett angrepp. Med stöd av denna paragraf får regeringen för det första sätta in styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. För det andra får styrkor sändas till andra länder på beslut av regeringen om det är medgett i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden. För det tredje får styrkor sättas in om riksdagen medger det i ett särskilt fall. När Sverige deltar i gemensamma internationella insatser med väpnade styrkor tillämpas den tredje befogenhetsgrunden.

Lagarna om delegering av beslutanderätten som avses i 15 kap. 16 § 2 mom. 1 punkten i regeringsformen är två: *lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet*, enligt vilken regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet och *lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands*, enligt vilken regeringen på begäran av FN eller enligt beslut av OSSE får ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.

Genom lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet har riksdagen delegerat beslutanderätten om militär utbildning till regeringen som får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Behovet av att ändra lagen har utretts i ett betänkande som lämnades den 1 januari 2015 (*Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands – En utökad beslutsbefogenhet för regeringen*; SOU 2015:1). I betänkandet föreslås att beslutsbefogenheten för regeringen ska utvidgas så att beslutanderätten att sända trupp utomlands för övningsverksamhet framöver inte begränsas till enbart fredsfrämjande verksamhet, utan att regeringen ska ha rätt att besluta om försvarsmaktens deltagande i alla typer av utbildningar inom ramen för internationellt samarbete. Regeringens utkast till proposition som till innehållet motsvarar betänkandet har behandlats i lagrådet, den svenska laggranskningen (*Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands*, Fö2015/00087/RS ja Fö2015/01646/RS). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Bakgrunden till ändringsförslaget är dels att begreppet *fredsfrämjande* inte anses tillräckligt tydligt som en begränsning i lagstiftningen, dels vill man med ändringen främja utvecklingen av försvarsmaktens förmågor i det förändrade säkerhetspolitiska läget, däribland möjliggöra deltagande i sådana övningar som inte kan definieras som fredsfrämjande.

Lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands ger regeringen befogenhet att sända styrkor när det sker inom ramen för det i lagen fastställda högsta antalet anställda (3000 personer) som samtidigt får tjänstgöra utomlands, när styrkans syfte är fredsbevarande verksamhet och när det görs på begäran av FN eller enligt beslut av OSSE. I praktiken har respektive regering dock fört deltagandet i internationella insatser till riksdagen för godkännande.

Dessa lagar granskades också inför anslutningen till Natos partnerskap för fred. Regeringen fastställde i sin proposition om fredspartnerskapet (Prop. 1995/96:37) att ett deltagande i det utbildningssamarbete som görs inom partnerskapet inte förutsätter ny lagstiftning. Lagen som gäller militär utbildning utomlands (1994:588) ändrades dock så att den i sin gällande form i stället för enbart fredsbevarande också gäller annan fredsfrämjande verksamhet. Det ansågs emellertid att det inte gick att på samma sätt utvidga lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands (2003:169, tidigare 1992:1153), så regeringen fastställde att riksdagen även framöver i varje enskilt fall som inte gäller rent fredsbevarande ska ta ståndpunkt om sändande av svenska styrkor utomlands.

I den nyaste försvarspolitiska inriktningen – Sveriges försvar 2016–2020 (Reg. Prop. 2014/15:109) identifieras behov att förbättra förmågan att ge och ta emot stöd, men ändringarna anses snarare ha samband med tekniska faktorer än med beslutsprocesser. Sverige anser att det är centralt att det finns färdigheter för värdlandsstöd för att landet ska kunna ta emot och ge militärt stöd till andra länder. I början av juli offentliggjordes en promemoria (Ds 2015:39, Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd) om de författningsändringar som samförståndsavtalet med Nato om värdlandsstöd och det kompletterande tilläggsprotokollet till PFF SOFA förutsätter. Det fastställs i promemorian att den svenska lagstiftningsramen ansågs tillräcklig med avseende på att ta emot utländska styrkor när Sverige anslöt sig till Natos partnerskap för fred och att denna bedömning kvarstår oförändrad, även vad avser de nya åtagandena om värdlandsstöd.

Tillträdet till svenskt territorium för utländska styrkor regleras i flera lagar, framför allt i den så kallade *tillträdesförordningen* (1992:118) och i den så kallade *IKFN-förordningen* (*förordningen om Försvarsmaktens ingripande vid kränkning av Sveriges territorium under fred och neutralitet*, m.m., 1982:756). I tillträdesförordningen regleras bland annat tillträdet till svenskt territorium för utländska statsluftfartyg, statsfartyg och militärfordon. Förordningen utgår från att det är Sveriges regering som meddelar tillstånd att överskrida statsgränsen. I enskilda fall

RP 72/2016 rd

som räknas upp i 5 § är det försvarsmakten som meddelar tillstånd att överskrida statsgränsen. I regel är det då fråga om situationer där en främmande stats fartyg kommer till svenskt territorium på begäran av någon svensk regional myndighet.

I samband med godkännandet av Lissabonfördraget ansåg svenska regeringen att solidaritetsklausulen i fördraget inte innebär ömsesidiga försvarsförpliktelser för militärt alliansfria länder såsom Sverige. Innan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 gav Sverige emellertid en ensidig solidaritetsförklaring som betonar och motiverar Sveriges solidaritet och vilja till samverkan med EU:s medlemsstater och de övriga nordiska länderna. Även om något behov av ändringar av lagstiftningen inte har observerats, har det fogats en bestämmelse till 3 a § 3 mom. i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten om att ”Försvarsmakten ska kunna ge och ta emot militärt stöd”.

Den 12 november 2015 gav Sveriges regering en särskild utredare i uppdrag att analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att, under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas, med militära resurser agera gemensamt med annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

Norge

Kungen är enligt 25 och 26 § i grundlagen (*Kongeriket Norges Grunnlov*) militär överbefälhavare i Norge. I paragraf 25 föreskrivs det också att landets väpnade styrkor inte får överlåtas i främmande makters tjänst. Ingen främmande makts styrkor får heller ges tillträde till landet utan parlamentets (*Stortinget*) samtycke, fränsett styrkor som bistår Norge mot ett fientligt väpnat angrepp.

Den historiska bakgrunden bakom förbudet i paragraf 25 är strävan att förhindra att norska trupper används som legosoldater. I dagsläget anses artikeln förhindra att trupper sänds utomlands i situationer där detta inte är i norskt nationellt intresse eller i gemensamt internationellt intresse. Enligt etablerad tolkningspraxis är det inte grundlagsstridigt att ställa trupper till förfogande för internationella militära insatser, såsom FN:s fredsbevarande insatser. Paragraf 25 anses inte heller hindra ett deltagande i EU-ledda insatser.

Kungens beslutanderätt som överbefälhavare för armén används i nuläget av norska regeringen. I praktiken bereder regeringen besluten om att armétrupper sänds till internationella insatser, och kungen fattar det formella beslutet i rådet (28 § i grundlagen).

Parlamentet har beslutanderätt med avseende på statsbudgeten. Om ett förslaget deltagande i internationella insatser förutsätter tilläggsfinansiering, måste regeringen bereda en proposition om saken för godkännande av parlamentet.

Regeringen har ytterligare skyldighet att konsultera parlamentet innan det fattas beslut i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor eller i frågor som bland annat gäller beredskap för nödlägen, däribland Norges bidrag till internationella militära insatser. Det förs debatt i den utvidgade utrikes- och försvarskommittén (16 § i *Stortingets forretningsorden*), om inte minst sex kommittémedlemmar kräver att saken förs till behandling i plenum. Kommitténs ställningstagande är inte rättsligt bindande, men i praktiken anses den binda regeringen politiskt.

Estland

Med stöd av 128 § i Estlands grundlag (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) fattar parlamentet (*Riigikogu*) på framställning av presidenten beslut om att förklara krigstillstånd, bestämma om mobilisering och upphävande av mobilisering samt om att sätta in försvarsmakten i syfte att fullfölja estniska regeringens internationella förpliktelser. I situationer där Estland är utsatt för ett yttre angrepp har presidenten makt att förklara krigstillstånd och bestämma om mobilisering utan att invänta parlamentets beslut.

Estlands nya lag om nationellt försvar (*Riigikaitseadus*, godkänd den 11 februari 2015) trädde i kraft den 1 januari 2016. Lagen ersatte de tidigare lagarna om nationellt försvar och om försvarsmaktens internationella samarbete. Huvudprinciperna för internationellt militärt samarbete kvarstår oförändrade i den ändrade lagen.

Enligt 33 § i lagen fattar parlamentet beslut om att sätta in försvarsmakten vid insatser som gäller kollektivt självförsvar antingen genom att ratificera ett fördrag om kollektivt självförsvar (så som man gjort avseende det Nordatlantiska fördraget) eller, i brist på ett fördrag, genom ett separat beslut om deltagande. Regeringen beordrar försvarsmakten att inleda och att avsluta ett deltagande i en kollektivt självförsvarsaktion. Regeringens beordrande ses i dessa fall endast som ett formellt beslut.

Vid andra insatser, till exempel sådana som inleds med stöd av bestämmelserna i FN:s stadga, fattar parlamentet beslut om försvarsmaktens deltagande i enskilda fall, utom när 1) insättandet av försvarsmakten utgår från ett av Estland ratificerat statsfördrag, eller 2) deltagandet ingår i Natos, en Nato-medlemsstats eller EU:s snabbinsatsstyrkor. I det sistnämnda fallet ska parlamentet i sitt beslut fastställa vilka styrkor respektive estniska försvarsmaktsenhet ska ingå i, liksom också en övre gräns för antalet militärpersoner som deltar i sådana snabbinsatsstyrkor.

Den största förändringen som följer av den nya lagen om nationellt försvar jämfört med det tidigare rättsläget ingår i 34 § 4 mom., enligt vilket parlamentet efter sitt första beslut om att överlåta styrkor ska besluta om en årlig övre gräns för personalen i aktiv tjänst att delta i någon annan insats ledd av Nato, en Nato-medlemsstat, EU eller FN. Beslut om ett ytterligare deltagande av försvarsmaktens styrkor i samma insats fattas i enlighet med det allmänna förfarandet i 34 § 1 mom. Enligt 34 § 5 mom. ska försvarsministern höra parlamentets försvarsutskott före ett beslut om försvarsmaktens deltagande i en internationell militär insats enligt 34 § 4 mom. Det förenklade förfarandet enligt 34 § 4 mom. har ännu inte tillämpats i praktiken och det förs för närvarande en diskussion i landet om dess lagenlighet.

Utifrån ett parlamentsbeslut enligt 34 § 1–4 mom. eller ett internationellt fördrag kan försvarsministern efter samordning med utrikesministern beordra försvarsmakten att delta i en internationell insats. Försvarsministerns beordrande ses i dessa fall endast som ett formellt beslut. Beordrandet ska omedelbart underrättas landets president, parlamentets talmanskonferens samt ordföranden för parlamentets försvarsutskott.

I lagen om nationellt försvar ingår det också bestämmelser bland annat om transitering av utländska trupper och statsfartyg, statsluftfartyg och fordon genom estniskt territorium och om utländska styrkors rätt att utöva våld.

Tyskland

Tyska parlamentets, förbundsdagens (*Bundestag*) deltagande i beslut om att sätta in väpnade styrkor i utlandet regleras i lagen om parlamentets deltagande (*Gesetz über die parla-*

mentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, Parlamentsbeteiligungsgesetz, 2005). I artikel 87a.2 och artikel 24.2 i grundlagen (Grundgesetz) regleras på ett allmänt plan ramarna för att sätta in stridskrafter. Grundlagen föreskriver inte direkt om att sätta in stridskrafter utomlands, utan den nämnda lagen och dess tillämpningspraxis utgår framför allt från tyska konstitutionsdomstolens (*Bundesverfassungsgericht*) rättspraxis, särskilt avgöranden som meddelats 1994 och 2008.

Artikel 24.2 i grundlagen medger att förbundsstaten tillträder organisationer för kollektiv säkerhet och tillåter att staten förbinder sig till sådana begränsningar av sin självbestämmanderätt som främjar en bestående fred i Europa och i världen. Det har konstaterats i tyska konstitutionsdomstolens rättspraxis att denna bestämmelse också innefattar ett bemyndigande för Tyskland att sätta in väpnade styrkor utomlands inom ramen för multilaterala strukturer, dvs. FN, Nato och EU. Med stöd av artikel 87a.2 i grundlagen kan tyska stridskrafter sättas in, förutom i försvarssyfte, endast om grundlagen uttryckligen medger det. Artikeln ger ingen exakt definition av vad som avses med försvar och det debatteras för närvarande i Tyskland huruvida begreppet också omfattar kollektivt självförsvar.

För att sätta in (*Einsatz*) väpnade styrkor utomlands krävs det ett förhandsgodkännande av förbundsstaten när arméns soldater deltar i väpnade aktioner eller när sådana är att vänta (2 § 1 punkten i *Parlamentsbeteiligungsgesetz*). Deltagande i väpnade aktioner ska enligt ett avgörande av konstitutionsdomstolen från 2008 ges en bred tolkning. Som deltagande räknas bland annat att till stöd för de väpnade styrkorna lämna information som inhämtats på militär väg. I 2 § 2 punkten i lagen om parlamentets deltagande räknas sådana åtgärder upp som inte kräver godkännande av parlamentet. Det gäller förberedande åtgärder och planering, humanitärt bistånd eller bistånd i situationer där styrkorna bär vapen endast för självförsvar och det inte är att vänta att trupperna blir delaktiga i väpnade aktioner.

I 4 § 1 punkten i lagen om parlamentets deltagande kan parlamentets samtycke inhämtas i ett förenklat förfarande när det gäller lågintensiva insatser av mindre betydelse. Med stöd av 4 § 2 punkten i lagen kan förenklat förfarande tillämpas när antalet soldater det gäller är litet, deltagandet på grund av omständigheterna tydligt är av smärre betydelse och det inte handlar om deltagande i krig.

Konstitutionsdomstolen har konstaterat att kravet på parlamentariskt samtycke inte kan hindra förbundsstaten från att försvara sig eller fullfölja sina multilaterala förpliktelser och därför har förbundsregeringen vid situationer av omedelbar fara (*Gefahr im Verzug*) rätt att auktorisera väpnade styrkor till direkt aktion. Parlamentets godkännande inhämtas i dessa fall i efterhand, fränsett sådana fall där aktionerna redan har upphört innan parlamentets godkännande kunde inhämtas.

Utanför parlamentets godkännande lämnas i tillämpningspraxis för grundlagen och lagen om parlamentets deltagande också deltagande av militärpersonal i stabs- och högkvarterssamhet inom Nato och andra organisationer för kollektivt försvar. Sådant deltagande räknas följaktligen inte som att sätta in (*Einsatz*) stridskrafter utomlands enligt lagen om parlamentets deltagande.

Polen

Enligt artikel 146 i Polens grundlag (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) ansvarar statsrådet (*Rada Ministrów*) för statens inre och yttre säkerhet samt för den allmänna styrningen av de yttre förbindelserna och det nationella försvaret. Enligt artikel 133 ska Polens president samarbeta med statsministern och den behöriga ministern inom utrikespolitiken. Presidenten

är med stöd av artikel 134 i grundlagen överbefälhavare för armén och för under fredstid kommandot i förhållande till armén via försvarsministern.

Deltagande i internationella militära insatser utgår från landets grundlag och i en separat lag regleras dessutom deltagande i internationell krishantering och övrig användning eller vistelse utomlands av militära resurser (*Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*). Med att sätta in väpnade styrkor utomlands avses enligt artikel 2 i den lagen att styrkorna deltar i väpnade konflikter eller i stärkande av Polens eller dess allierades styrkor, i fredsbevarande insatser eller i bekämpning av terrorism eller hanteringen av följderna av terrorism. Väpnade styrkors vistelse utomlands möjliggör å andra sidan deltagande i militärutbildning eller militärovnings- ar, i räddnings- och efterspanningsverksamhet (frånsett sjöräddning), i humanitär biståndsverksamhet och i representation.

I lagen föreskrivs också om beslutsförfarandet när väpnade styrkor sänds utomlands. Enligt artikel 3 i lagen fattar presidenten på begäran av statsrådet beslut om att sätta in militära resurser utomlands när det handlar om ett planerat deltagande i en väpnad konflikt, stöd till allierade eller fredsbevarande insatser. När det gäller deltagande i bekämpning av terrorism eller hantering av dess följder beslutar presidenten om deltagandet på begäran av statsministern. På statsrådets eller statsministerns begäran följer en beredningsprocess i flera led. Beslutsförslaget bereds i regel av försvarsministeriet. I förslaget fastställs det internationella mandatet för insatsen som polsk lagstiftning kräver, insatsens uppskattade längd i tid, den föreslagna storleken på och typen av enhet som ska sändas samt uppskattade kostnader. Presidentens beslut offentliggörs i Polens officiella tidning. Beslutet träder i kraft när det publiceras.

Parlamentet spelar ingen central roll i beslutsfattandet. Lagen förutsätter att bägge kamrarna i Polens parlament (Sejm ja Senat) underrättas om presidentens beslut. Parlamentets godkännande eller dess ställningstagande till sändande av väpnade styrkor krävs inte. I den polska debatten har det nuvarande beslutsförfarandet ansetts ha såväl fördelar som nackdelar. Fördelen är att processen är snabb, vilket gör att man med mycket snabb tidtabell kan delta i en insats eller förlänga sitt deltagande. Ytterligare innehåller lagen ett dubbelt bestyrkande av beslutsfattandet, dvs. att varken presidenten ensam eller enbart statsrådet kan fatta beslut om att sätta in militära resurser utomlands, vilket anses öka objektiviteten och transparensen i beslutsfattandet.

Nederländerna

Nederländernas väpnade styrkor har tre uppgifter fastställda i artikel 97 i Nederländernas grundlag (*Grondwet*) där det också föreskrivs att regeringen innehar den högsta beslutanderätten i frågor som gäller dessa styrkor. Med stöd av artikel 97 måste Nederländerna ha väpnade styrkor till konungarikets försvar och för att trygga dess intressen samt för att upprätthålla och främja den internationella rättsordningen. De väpnade styrkornas uppgifter anses inkludera bland annat krishantering utomlands, humanitärt bistånd både inom landet och utomlands, gemensamma insatser med civila organisationer i normala och i undantagsförhållanden, såsom vid naturkatastrofer och humanitära katastrofer, samt evakuering av nederländska medborgare från utlandet.

Artikel 100 i grundlagen förpliktar regeringen att informera parlamentet (*Staten-Generaal*), om avsikten är att sända väpnade styrkor utomlands för att delta i upprätthållandet av den internationella rättsordningen, alltså för att genomföra en av styrkornas uppgifter enligt artikel 97. Med stöd av punkt 1 i artikeln ska regeringen informera parlamentet på förhand, om avsikten är att sända väpnade styrkor utomlands för att delta i upprätthållandet av den internationella rättsordningen, däribland för att lämna humanitärt bistånd i väpnade konflikter. Med stöd

av punkt 2 tillämpas bestämmelsen emellertid inte, om tvingande orsaker gör att parlamentet inte kan informeras på förhand. I det fallet ska informationen ges vid första tillfälle. Förhandsinformationen kan frångås också i akuta nödlägen, såsom vid naturkatastrofer eller evakueringsuppgifter, eller i situationer som kräver ytterlig sekretess, såsom vid gripandet av krigsförbrytare, fritagande av pantfångar eller i underrättelseuppdrag. Också i de här fallen strävar man dock efter att informera parlamentet i efterskott.

För genomförandet av informationsplikten enligt artikel 100 tog man 1995 fram ett bedömningsinstrument (*Toetsingskader*). Bedömningsinstrumentet som har uppdaterats flera gånger, senast 2014, innehåller konkreta kriterier som ska beaktas vid beslut om att sända ut styrkor (inte enskilda soldater). Till kriterierna hör bland annat en bedömning av huruvida deltagandet i fråga främjar bevarandet av internationell fred och säkerhet, av krisens politiska dimensioner, om deltagandet är förenligt med folkrätten, och om målen för insatsen reellt sett kan nås. Bedömningsinstrumentet tillämpas som sådant endast vid militär krishantering. Regeringens riktlinjer för politiska, militära och administrativa kriterier enligt bedömningsinstrumentet utgör en bas också för dialogen med parlamentet (parlamentsskrivelse och utskottsdebatt).

Informationsskyldigheten enligt artikel 100 i grundlagen har varit i kraft sedan år 2000. Formellt sett handlar det om att informera, men i praktiken rör det sig snarare om ett beslutsförfarande. Regeringen förde emellertid inte vidare den parlamentariska arbetsgruppens framställning från 2008 som hade inneburit ett formellt krav i lagstiftningen om samtycke av parlamentets andra kammare (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*).

Det är möjligt att sätta in militära resurser utomlands förutom i krishanteringssyfte också för att fullfölja de väpnade styrkornas två andra uppgifter enligt artikel 97 i grundlagen: för separat eller kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga och för att trygga nederländska intressen. Artikel 100 i grundlagen tillämpas inte när väpnade styrkor sätts in för dessa ändamål. Av denna anledning kan regeringen besluta om åtgärder som grundar sig på alliansförpliktelser (Nato, EU) utan att informera parlamentet på förhand. I praktiken informerades dock parlamentet på förhand i "en anda av artikel 100" också om deltagandet i Enduring Freedom-operationen som inletts med stöd av artikel 5 i Nordatlantiska fördraget.

I dessa fall tillämpas den allmänna bestämmelsen i artikel 68 i grundlagen om regeringens skyldighet att informera parlamentet. Enligt artikeln ska ministrarna och statssekreterarna muntligen eller skriftligen ge parlamentet, antingen i en gemensam session för bägge kamrarna eller separat för respektive kammare, all den information som en eller flera ledamöter begär, om inte detta strider mot statens intresse. År 2014 meddelade den nederländska regeringen att den i en situation där flera än en av de väpnade styrkornas uppgifter enligt artikel 97 i grundlagen blir aktuell, däribland upprätthållande av den internationella rättsordningen, tillämpar informationsskyldigheten enligt artikel 100.

Österrike

Österrike är enligt den i grundlagsordning stiftade neutralitetslagen från 1955 (*Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs*) varaktigt ett neutralt land. Österrikes neutralitet förstås som militär alliansfrihet, enligt vilken Österrike inte får stödja parter som sinsemellan är i krig med varandra, utländska baser inte får placeras på dess territorium och landet inte heller kan alliera sig militärt. Neutraliteten uppfattas ofta som en väsentlig del av den österrikiska identiteten, men den anses inte hindra deltagande i samarbetet inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. När Österrike anslöt sig till Europeiska unionen fogades en ny artikel 23f till grundlagen (*Bundes-Verfassungsgesetz*), enligt vilken Österrike fullt ut deltar i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, också till den del deltagandet inom detta område avviker från neutralitetslagens bestämmelser. I sam-

band med ratifikationen av det genom Amsterdamfördraget ändrade fördraget om Europeiska unionen ändrades artikel 23f i grundlagen ytterligare så att neutralitetslagen inte inskränker Österrikes deltagande i genomförandet av de så kallade Petersbergsuppdragen (däribland fredstvingande åtgärder). I samband med ratifikationen av Lissabonfördraget ändrades artikelnumreringen och artikel 23f är numera artikel 23j i grundlagen.

Österrikes deltagande i verksamhet utomlands regleras i lagen om samordning och solidaritet vid utsändande av trupper och enskilda sakkunniga utomlands (*Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland, 1997*, krishanteringslagen). Lagen ingår i Österrikes samlade grundlagshelhet.

Enligt 1 § i lagen kan österrikiska trupper eller enskilda sakkunniga sändas utomlands i fredsbevarande syfte för att främja demokrati, rättsstaten och skyddet av de mänskliga rättigheterna inom ramen för internationella organisationer eller OSSE eller för att verkställa beslut inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Lagen gäller ytterligare sändande av trupper eller enskilda personer för humanitärt bistånd eller katastrofhjälp, för efterspanings- och räddningstjänst, eller för utbildning för dessa ändamål, samt för att delta i utbildning och övningar inom det militära försvaret.

Enligt 1 § punkt 2 i lagen ska vid deltagande Österrikes folkrättsliga förpliktelser (däribland Österrikes permanenta neutralitet), Förenta nationernas stadga samt principerna i slutdokumentet från Helsingfors och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt avdelning V i EU-fördraget beaktas. Det finns ett flertal alternativa rättsliga grunder för deltagande, av vilka en är ett FN-mandat. I det fallet verkar det inte uppstå frågor om deltagandets inverkan på neutraliteten, eftersom rättsliga förpliktelser som följer på beslut av FN:s säkerhetsråd går förbi förpliktelser om internationell neutralitet (och neutralitetslagen). Ett deltagande kan också grunda sig till exempel på en begäran från en internationell organisation (däribland EU).

Beslutet om deltagande i fredsbevarande eller i humanitärt bistånd eller katastrofhjälp fattas av förbundsregeringen i samverkan med stora utskottet i parlamentets underhus, det nationella rådet (*Nationalrat*). Beslut om deltagande i efterspanings- och räddningstjänst fattas av den behöriga ministern som utan dröjsmål ska underrätta förbundsregeringen om sitt beslut. Beslut om deltagande i utbildnings- och övningsverksamhet inom nämnda områden fattas av den behöriga ministern inom ramen för en av förbundsregeringen godkänd utbildnings- och övningsplan – förbundsregeringen ska informera det nationella rådet om den fastställda utbildningsplanen, men också i efterhand rapportera om genomförandet. Beslut om deltagande i militärutbildning fattas av den behöriga ministern, utom när det gäller sändande av personer som fullgör sin värnplikt till utbildning utomlands då beslutet fattas av förbundsregeringen. Förbundsregeringen ska utan dröjsmål informera det nationella rådet om sitt beslut.

Österrike har för avsikt att reformera sin krishanteringslag så att den också beaktar bilaterala insatser.

Irland

I Irlands försvarslag (*Defence Act 1954*, särskilt ändringarna *Defence (Amendment) Act 1960*, *Defence (Amendment) Act 2006*) ingår kriterierna för att sända irländska fredsbevarande trupper utomlands för att delta i fredsbevarande insatser. Ett deltagande grundar sig på en så kallad trelåsmekanism: insatsen ska ha mandat av FN:s generalförsamling eller säkerhetsråd, den ska vara godkänd av regeringen (*Rialtas na hÉireann*) och dessutom ska underhuset i parlamentet (*Oireachtas*) godkänna deltagandet genom ett omröstningsbeslut. Parlamentets godkännande krävs inte när det gäller en obehäpnad FN-insats eller när truppen som sänds ut består av högst 12 soldater.

Försvarsmaktens styrkor (kontingenter eller enskilda soldater) kan på beslut av regeringen sändas för att delta i eller ordna utbildning, för övervaknings-, observations- och rådgivningsuppgifter, för att delta i underrättelse- och informationsinsamlingsuppgifter, eller för humanitära åtgärder i syfte att bemöta en katastrof eller eventuellt hotande katastrof eller ett nödläge. Sändandet av styrkor förutsätter i dessa fall inte att parlamentet informeras på förhand.

Polisens (*An Garda Síochána*) deltagande i internationella uppdrag regleras i artikel 51 i polislagen (*Garda Síochána Act of 2005*). Irlands poliskommendören (*Garda Commissioner*) kan inom den ram regeringen ställt beordra poliser till tjänst utanför Irland för polisiära uppgifter i internationella organisationer eller för att ge andra råd om polisiära uppgifter, eller för att övervaka sådana uppgifter. Ytterligare kan poliskommendören beordra personal till kontaktperson för Europol eller med regeringens samtycke att tjänstgöra under en annan stats brottsbekämpande myndigheter eller med justitieministerns (*Minister for Justice and Equality*) samtycke på tillfällig kommandering i en internationell organisation.

Enligt protokollet om det irländska folkets oro rörande Lissabonfördraget (FördrS 100 och 101/2014) kommer det att ankomma på medlemsstaterna – inklusive Irland, i en anda av solidaritet och utan att åsidosätta sin traditionella politik av militär neutralitet – att fastställa vilken typ av stöd eller bistånd som ska tillhandahållas en medlemsstat som utsätts för en terroristattack eller blivit utsatt för väpnat angrepp på sitt territorium.

Frankrike

I Frankrike präglas det säkerhets- och försvarspolitiska beslutsfattandet av presidentens starka roll. Parlamentets roll är rätt begränsad. Enligt artikel 35 i Frankrikes grundlag (*Constitution 4 octobre 1958*) ska krigsförklaring auktoriseras av parlamentet. Enligt artikel 15 i grundlagen fattar presidenten i egenskap av överbefälhavare för armén (*chef des armées*) beslut om väpnade styrkors deltagande i verksamhet utomlands. Den franska säkerhets- och försvarspolitiken planeras, styrs och leds av det nationella säkerhets- och försvarsrådet (*Le conseil de Défense et Sécurité nationale*) med presidenten som ordförande (artikel 15 i grundlagen) och premiärministern som ställföreträdare (artikel 21 i grundlagen) och med försvarsministern, inrikesministern, finansministern, budgetministern, utrikesministern och vid behov andra ministrar, beroende på temat som behandlas, som övriga medlemmar. Beslutsfattandet i krissituationer och med avseende på militära åtgärder bereds av försvarsrådet i reducerad sammansättning (*Le conseil de Défense restreint*) där presidenten leder ordet.

Medan presidenten fattar de viktigaste besluten, ansvarar dock premiärministern med stöd av artikel 21 i grundlagen för det nationella försvaret (*responsable de la Défense nationale*). Enligt artikel L1131-1 i försvarslagen (*code de la Défense*) ansvarar premiärministern till exempel för riktlinjerna i internationella förhandlingar, beredningen och högsta ledningen vid insatser samt samordningen i försvarsfrågor av ärenden som hör till olika förvaltningsområden. Det är också premiärministern som bereder och samordnar myndighetsverksamheten i större kris-situationer.

I enlighet med ordalydelsen i artikel 35 i grundlagen ska regeringen informera parlamentet om beslut att sända väpnade styrkor utomlands senast inom tre dagar efter att interventionen i fråga har inletts och i det sammanhanget framföra målet man vill nå med verksamheten. Parlamentet kan med anledning av meddelandet föra debatt, men det hålls ingen omröstning. När en intervention varar i mera än fyra månader ska regeringen underställa beslutet om en förlängning parlamentets godkännande.

I grundlagen har det också skrivits in en möjlighet att proklamera undantagstillstånd (*état de siège*) vid hot om krig eller väpnad statskupp. Enligt artikel 36 i grundlagen proklamerar un-

dantagstillstånd genom förordning av regeringen och parlamentet ska godkänna proklameringen när undantagstillståndet överskrider 12 dagar. Detsamma gäller nödläge (*état d'urgence*) med stöd av artikel 2 i lagen om nödlägen nr 55-385 (*loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*).

2.3 Bedömning av nuläget

Enligt läget i dag fattas de högsta statsorganens (riksdagen, republikens president och statsrådet) eventuella beslut om lämnande av eller begäran om internationellt bistånd i enlighet med grundlagen, statsrådslagen, reglementet för statsrådet och den sektorspecifika lagstiftningen. Dessa lagar medger dock inte till alla delar att finska staten deltar fullt ut i lämnande och mottagande av internationellt bistånd. Detta gäller också genomförandet av EU:s solidaritetsklausul och klausulen om ömsesidigt bistånd.

Lagstiftningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde har inte till alla delar detaljerade och täckande bestämmelser om när beslut i ärenden som rör internationellt bistånd ska fattas inom ett ämbetsverk inom inrikesministeriets förvaltningsområde eller i inrikesministeriet och när de ska fattas på statsrådets allmänna sammanträde. Det finns ett behov av sådana bestämmelser både för situationer som gäller solidaritetsklausulen som för annat lämnande och mottagande av internationellt bistånd.

Lagstiftningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde innefattar också bestämmelser om beslutsfattande i brådskande fall. I 15 a § i gränsbevakningslagen föreskrivs det om beslutsfattandet i brådskande fall som gäller begäran om utplacering av en europeisk gränskontrollenhet i Finland. I 77 b § i lagen föreskrivs om beslutsfattandet i brådskande fall när gränsbevakningsväsendet vid bekämpande av terrorism inom havsområdet eller den ekonomiska zonen lämnar polisen handräckning som inbegriper användning av maktmedel. Dessa bestämmelser är av högsta vikt i situationer som kräver omedelbart bistånd eller omedelbara åtgärder. Motsvarande bestämmelser har emellertid inte på ett täckande sätt införts i all lagstiftning om lämnande och mottagande av internationellt bistånd inom inrikesministeriets förvaltningsområde.

I lagstiftningen inom polisens ansvarsområde finns det inga bestämmelser som uttryckligen gäller inledande av Prüm-samarbete på finskt territorium, deltagande i sådant samarbete på en annan stats territorium, lämnande av eller begäran om bistånd enligt Atlasbeslutet eller begäran om internationellt bistånd i andra situationer, såsom enligt solidaritetsklausulen. I räddningsväsendets och gränsbevakningsväsendets lagstiftning saknas likaså bestämmelser om beslutsfattandet i situationer enligt solidaritetsklausulen. Gränsbevakningsväsendet är den behöriga myndighet som avses i Prüm- och Atlasbeslutet, men gränsbevakningslagen har ingen bestämmelse som uttryckligen gäller beslutsfattandet om deltagande i sådant samarbete.

I räddningsväsendets lagstiftning finns det bestämmelser om att lämna eller begära bistånd av EU, en internationell organisation eller någon annan stat i 38 § i räddningslagen. Inrikesministeriet kan besluta begära eller lämna bistånd som hör till räddningsväsendet när detta är motiverat för att skydda människor, miljön eller egendom. I räddningslagen finns det för närvarande inga specialbestämmelser om beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde.

Inom försvarsministeriets förvaltningsområde finns det bestämmelser om beslutsfattandet i 12 § i lagen om försvarsmakten med avseende på försvarsmaktens deltagande som stöd för andra finländska 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 biståndet med utrustning, materiel eller sakkunnigtjänster. Maktmedel får inte användas. Beslutet om försvarsmaktens deltagande fattas beroende på fallet av försvarsministeriet,

RP 72/2016 rd

statsrådets allmänna sammanträde, republikens president eller överbefälhavaren för försvarsmakten. Bestämmelser om beslutsfattande som gäller försvarsmaktens deltagande i bistånd i andra situationer finns inte.

Gällande lagstiftning medger inte beslut om bistånd, särskilt när försvarsmakten deltar med maktmedel, om det inte är frågan om militär krishantering. Lagstiftningen bör kompletteras så att försvarsmakten kan delta i bistånd också vid internationellt samarbete där det inte handlar om att försvarsmakten stödjer andra finländska myndigheter. Gällande lagstiftning medger inte heller 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 bistånd. Det finns inte heller bestämmelser om att begära bistånd som inbegriper militära resurser.

Det är centralt att riksdagens medverkan tryggas vid beslut som gäller militära maktmedel, beaktande grundlagsutskottets ställningstaganden (RP 246/2006 rd – GRUU 51/2006 rd). 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.

För att beslutsfattandet ska vara enhetligt och effektivt är det viktigt att de högsta statsorganens beslutsfattande regleras centralt genom en enda lag när det gäller internationellt bistånd av större betydelse. Beslut som gäller internationellt bistånd bör fattas på ett enhetligt sätt oavsett vilket förvaltningsområdes ansvarsområde det sorterar under. På det sättet kan Finland flexibelt och effektivt bemöta internationellt samarbete i enlighet med sina riktlinjer och förpliktelser.

Gällande lagstiftning innefattar inget särskilt förfarande för brådskande beslutsfattande, frånsett 15 a § i gränsbevakningslagen. Situationer där det gäller att lämna eller begära internationellt bistånd kan undantagsvis förutsätta att biståndsbeslutet fattas i skyndsamt förfarande, och därför är det också nödvändigt att procedurerna för beslutsfattandet i brådskande lägen regleras separat. Beslutsförfarandet blir tillämpligt i brådskande och allvarliga lägen där beslutet om bistånd inte utan dröjsmål kan fattas i normalt beslutsförfarande. Ett skyndsamt förfarande kan undantagsvis vara nödvändigt också vid beslut om bistånd som innefattar militära maktmedel.

Gällande reglering behöver kompletteras också med avseende på de biståndsdeltagande myndigheternas uppgifter, befogenheter, maktmedel och ställning för personalen. Detta gäller såväl militära resurser som civila myndigheter. Regleringen bör beakta situationer där en finsk myndighet lämnar bistånd utomlands och, å andra sidan, situationer där en utländsk myndighet verkar på finskt territorium. Det är ändamålsenligt att organisera dessa frågor i den sektorspecifika lagstiftningen.

Bristerna i lagstiftningen har kommit fram i praktiska situationer. Om EU eller Nato beslutar att sätta in sina snabbinsatsstyrkor för annat än krishantering, kan Finland inte delta, även om finländska styrkor hade anmälts i beredskap. Finland kan inte heller delta i övervakningen av en annan stats landområde, vattenområde eller luftrum, en fråga som blir 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 bistånd.

3 Målsättning och alternativ

3.1 Målsättning

Förutsättningen för att Finland ska kunna delta fullt ut i ett samarbete som följer de utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjerna och våra internationella förpliktelser, i synnerhet för att genomföra EU:s solidaritetsklausul och klausul om ömsesidigt bistånd, är att lagstiftningen innehåller de nödvändiga bestämmelserna om proceduren för beslutsfattandet.

Enligt solidaritetsklausulen (artikel 222 i EUF-fördraget) ska unionen mobilisera alla instrument som står till dess förfogande för att bistå en medlemsstat på begäran av dess politiska myndigheter. I samband med godkännandet av Lissabonfördraget gav medlemsstaterna en förklaring angående klausulen, enligt vilken varje medlemsstat har rätt att välja det lämpligaste sättet att uppfylla sitt eget krav på solidaritet. I klausulen om ömsesidigt bistånd (artikel 47.2 i EU-fördraget) nämns att medlemsstaterna är skyldiga att ge stöd och bistånd med alla till buds stående medel.

Syftet med denna proposition är att säkerställa att Finland har en ändamålsenlig beslutsberedskap särskilt i genomförandet av skyldigheterna enligt EU:s solidaritetsklausul och klausul om ömsesidigt bistånd. Förslaget är att det görs genom att det stiftas en ny separat lag om de högsta statsorganens beslutsfattande i de här situationerna. Avsikten är ytterligare att genom lagförslaget reglera de högsta statsorganens beslutsfattande i andra situationer av större betydelse som gäller internationellt bistånd. Lagförslaget ska likaledes säkerställa att nödvändiga beslut kan fattas snabbt och effektivt när det gäller att lämna eller ta emot bistånd utan att de mekanismer som redan har inrättats för biståndet äventyras.

3.2 Alternativ

I beredningen av ärendet behandlades tre alternativa sätt att besluta om internationellt bistånd. Två alternativ handlade om att stifta en speciallag för den högsta statsledningens beslutsförfarande (en så kallad omfattande speciallag och snäv speciallag). I det tredje alternativet regleras den högsta statsledningens beslutsfattande inte särskilt, utan det skulle grunda sig på den sektorspecifika lagstiftningen. Av alternativen är en omfattande speciallag lämplig för beslut om att lämna och begära bistånd i frågor som är betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende och i frågor som är vittsyftande och principiellt viktiga. En snäv speciallag är lämplig för beslut om att lämna och begära bistånd i frågor som är betydelsefulla i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende. Det tredje alternativet som togs upp gällde en komplettering av de sektorspecifika bestämmelserna, särskilt bestämmelserna i räddningslagen, polislagen, gränsbevakningslagen och lagen om försvarsmakten med avseende på beslutsfattande om att lämna eller begära bistånd. Alla alternativ var förknippade med ett behov av att komplettera den sektorspecifika lagstiftningen (Betänkande: Arbetsgruppen för förändringsbehov av lagstiftning som anknyter till krishantering och annat internationellt samarbete, UM 11/2014). För vidareberedning utsågs en speciallag vars tillämpningsområde preciserades till att omfatta biståndssituationer som anges särskilt.

4 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om de högsta statsorganens beslutsförfarande när internationellt bistånd lämnas eller begärs. Lagen avses vara tillämplig på beslutsfattande om lämnande av eller begäran om bistånd, i fråga om bistånd 1) som grundar sig på artikel 222 (solidaritetsklausulen) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 2) som grundar sig på artikel 42.7 (klausulen om ömsesidigt bistånd) 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 eller principiellt viktigt Vid annat slag av bistånd, ska enligt förslaget beslutsfattandet grunda sig på den sektorspecifika lagstiftningen, såsom polislagen, räddningslagen, gränsbevakningslagen eller lagen om försvarsmakten. Tillämpningsområdet omfattar enligt förslaget inte beslut om internationellt bistånd på ministerie- eller ämbetsverksnivå, inte heller beslutsfattande som gäller deltagande i krishantering eller Frontex-, Prüm- eller Atlassamarbetet. I lagens tillämpningsområde ingår inte heller ärenden som gäller internationellt bistånd som enbart på grund av sin ekonomiska betydelse ska beslutas vid statsrådets allmänna sammanträde.

Beslutet ska enligt förslaget fattas efter föredragning från det behöriga ministeriet vid statsrådets allmänna sammanträde eller av republikens president utifrån statsrådets allmänna sammanträdes förslag till avgörande. Riksdagen deltar i beslutsfattandet, om lämnandet av eller begäran om bistånd inbegriper användning av militära maktmedel.

Lagförslaget innehåller bestämmelser också om skyndsamt förfarande med tanke på exceptionellt brådskanie och allvarliga situationer där det inte går att fatta beslut utan dröjsmål i normalt beslutsförfarande. Skyndsamt förfarande ska inskränkas till samarbetet med Europeiska unionen och dess medlemsstater och samarbetet med de nordiska länderna. I skyndsamt förfarande kan i regel inte beslutas om bistånd som inbegriper militära maktmedel. Biståndet kan emellertid inbegripa användning av militära maktmedel i sådana exceptionella fall där det är 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 inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet av gränsbevakningsväsendet.

Lagen avses inte ha några konsekvenser för de förfaranden för godkännande och ikraftsättande av statsfördrag som det föreskrivs om i 8 kap. i grundlagen.

Meningen är att myndigheternas uppgifter, befogenheter, användande av maktmedel och personalens ställning regleras i den sektorspecifika lagstiftningen.

5 Propositionens konsekvenser

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga betydande ekonomiska konsekvenser. De faktiska konsekvenserna för statsfinanserna yppar sig först till följd av besluten om att lämna eller ta emot bistånd som fattas från fall till fall. I det normala och det skyndsamma beslutsförfarandet som föreslås i propositionen förbigås inte berednings- och behandlingsförfarandena för de tilläggsbudgetpropositioner som eventuellt behövs för att genomföra besluten och inte heller tilläggsbudgetens genomförandeförfarande.

5.2 Konsekvenser för de högsta statsorganen och för myndigheterna

I lagförslaget sammanförs bestämmelserna om de högsta statsorganens beslutsförfarande angående internationellt bistånd i biståndssituationer av större betydelse i en och samma lag, vilket för sin del bedöms effektivisera och förenhetliga de högsta statsorganens beslutsfattande och informationsgången i krissituationer. Den i lagförslaget föreslagna separata beslutsmekanismen uppskattas främja samordningen på statsrådsnivå i sektorövergripande internationella biståndssituationer med flera mekanismer. Genom lagen skapas en procedur för beslut om att lämna och begära militärt maktmedelsbistånd i internationella biståndssituationer. Genom beslutsmekanismen tryggas också riksdagens medverkan i beslutsfattandet. Lagen innehåller också ett försnabbat beslutsförfarande för exceptionellt brådskanie situationer. Propositionen

har inga konsekvenser för behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och det behöriga ministeriet (2 § i reglementet för statsrådet) eller på definitionen av behörigt ministerium (10 § i reglementet för statsrådet). Propositionen har inte heller konsekvenser för förfarandena som gäller internationell handräckning eller internationell rättshjälp.

5.3 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen förbättrar Finlands beredskap att lämna och ta emot internationellt bistånd och därmed att delta i EU:s verksamhet och det internationella samarbetet till exempel i hanteringen av terrorism, naturkatastrofer eller andra internationella störningssituationer. Det internationella biståndet kan också gälla större nödlägen som hotar människors hälsa, såsom storo-lyckor, epidemier av smittsamma sjukdomar, strålningsolyckor eller kemiska hot. Vid internationellt bistånd kan också användning av militära medel komma i fråga.

6 Beredningen av propositionen

6.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Den 14 maj 2013 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp för att göra en bedömning av behovet av ändringar i lagstiftningen som rör krishantering och annat internationellt samarbete utifrån skrivningarna i statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd). Arbetsgruppens mål var en täckande utvärdering av huruvida den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig eller om det finns ändringsbehov, för att Finland fullt ut ska kunna delta i internationell krishantering och i samarbete i enlighet med våra utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer och internationella förpliktelser. I arbetsgruppen var utöver utrikesministeriet republikens presidents kansli, statsrådets kansli, justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet och huvudstaben företrädde. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande (UM 11/2014) den 4 november 2014. Betänkandet innehöll ett förslag i form av en regeringsproposition som gällde den militära krishanteringen (RP 297/2014 rd – RSv 318/2014 rd) och de föreslagna lagarna trädde i kraft den 1 juni 2015 (576–578/2015). Betänkandet utvärderade olika alternativ för lagstiftningen om att lämna och begära internationellt bistånd och bilagan till betänkandet innehöll ett utkast till speciallag.

Den 25 mars 2015 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp för att fortsätta den föregående arbetsgruppens arbete och bereda lagstiftning om lämnande och mottagande av internationellt bistånd. Enligt riktlinjerna från det gemensamma mötet mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president den 26 januari 2015 är målet för arbetsgruppens arbete att bereda ett förslag till speciallag utifrån det nämnda betänkandet av ”arbetsgruppen för förändringsbehov av lagstiftning som anknyter till krishantering och annat internationellt samarbete”. Lagstiftningsprojektet syftade särskilt till att nationellt genomföra skyldigheterna enligt EU:s solidaritetsklausul (artikel 222 i EUF-fördraget) och klausulen om ömsesidigt bistånd (artikel 42.7 i EU-fördraget) samt till att säkerställa att Finland har en ändamålsenlig beslutsberedskap för att lämna och ta emot bistånd. I lagstiftningsprojektet var det viktigt att säkerställa att man i situationer som gäller lämnande och mottagande av bistånd kan agera raskt och effektivt och att mekanismerna för ändamålet inte äventyras.

I samband med beredningen av propositionen har man också behandlat anknyttande utkast till proposition till riksdagen om förslag till en revidering av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd och till proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den.

I arbetsgruppen fanns företrädare för republikens presidents kansli, statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande den 12 februari 2016.

6.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utrikesministeriet bad inalles 34 remissinstanser yttra sig om betänkandet av den arbetsgrupp som hade utvärderat behoven av ändringar i lagstiftningen om krishantering och annat internationellt samarbete till den del som gällde internationellt bistånd (del I i betänkandet och bilagan till betänkandet: projektet för utvärdering av lagstiftningen, skissering av en omfattande speciallag) före den 9 januari 2015. Begäran om yttrande offentliggjordes också på utrikesministeriets webbplats (formin.finland.fi/svenska). Yttranden lämnades in av 19 remissinstanser. Som möjliga alternativ för regleringen av beslut om att lämna eller ta emot bistånd sågs antingen en övergripande, centraliserad modell eller sektorspecifik reglering. Det ansågs föreligga ett behov av att utnyttja och utveckla resurserna inom försvarsministeriets förvaltningsområde för internationella uppdrag. I yttrandena uppmärksammades det att regleringen om beslutsfattandet som gäller internationellt samarbete ska vara tydligt avseende tillämpningsområdet och det får inte försinka de befintliga mekanismernas funktion. Regleringen bör stödjas av ett fungerande samordningssystem.

Propositionsutkastet till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd sändes på remiss till följande instanser: republikens presidents kansli, statsrådets kansli, justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsmans kansli, Huvudstaben, staben för Gränsbevakningsväsendet, Kommunikationsverket, Crisis Management Center CMC Finland, Försörjningsberedskapscentralen, Ålands landskapsregering, juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet, juridiska fakulteten vid Åbo universitet, juridiska fakulteten vid Lapplands universitet, rättsvetenskapliga institutionen vid Östra Finlands universitet, Statens arbetsmarknadsverk, Näringslivets centralförbund, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Upseeriliitto ry, Befälsförbundet, Underofficersförbundet, Landsförsvarets Personalförbund MPHL rf, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, Löntagarorganisationen Pardia rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Puolustusvoimien Diplomi-insinööri PVDI ry, Maanpuolustuksen Insinööri MPI r.y., Elbranschernas fackförbund rf, Metallarbetarförbundet rf, Finlands Maskinbefälsförbund, Tehy rf, Finlands Fredsbevararförbund rf, Finlands Reservofficersförbund, Reservistförbundet, Finland i Europa rf, Finlands FN-förbund, Utrikespolitiska institutet, Freds- och konfliktforskningscentralen vid Tammerfors universitet. Utkastet till regeringens proposition publicerades också på utrikesministeriets webbplats för fri respons.

Remissvar har kommit in från statsrådets kansli, inrikesministeriet, finansministeriet, kommunikationsministeriet, justitiekanslern i statsrådet, Ålands landskapsregering, Utrikespolitiska institutet, Finlands Röda Kors, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Befälsförbundet, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry., Löntagarorganisationen Pardia rf, Tehy rf, Finlands Fredsbevararförbund rf, Finlands Reservofficersförbund, Reservistförbundet, Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry och docent Ora Meres-Wuori. Undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, riksdagens justitieombudsman, Kommunikationsverket och Näringslivets centralförbund meddelade att de inte har något att yttra i saken.

Alla remissinstanser förordar propositionen. Yttrandena har vidarebefordrats till inrikesministeriet och försvarsministeriet till den del där lyfts fram frågor som gäller förslag som har beretts inom dessa förvaltningsområden. Det gäller till exempel anmärkningarna i arbetsmarknadsorganisationernas och intresseorganisationernas yttranden angående personalens ställning och finansieringen av åtgärderna. Utrikesministeriet har gjort en sammanfattning av yttrandena (HEL7M0247-18).

Statsrådets kansli anser att ett centraliserat beslutsförfarande i de fall som omfattas av lagens tillämpningsområde förtydligar beslutsfattandet. Propositionen förtydligar också när beslutet ska fattas vid statsrådets allmänna sammanträde och när på ministerienivå. I sitt yttrande betonar statsrådets kansli att lämnande av eller begäran om bistånd som inbegriper militära maktmedel endast i ytterst exceptionella fall kan beslutas i skyndsamt förfarande och att den geografiska begränsningen avseende det skyndsamma förfarandet bör hållas så snäv som möjligt i lagen. Statsrådets kansli konstaterar också att svar på en begäran om bistånd kan kräva samarbetsarrangemang som måste avtalas särskilt.

Enligt inrikesministeriet hade beslutsfattandet om lämnande av internationellt bistånd på ett sätt som bäst beaktar de olika sektorernas särdrag kunnat regleras i den sektorspecifika lagstiftningen. Inrikesministeriet konstaterar emellertid att lagförslaget i enlighet med betänkandet inom inrikesministeriets förvaltningsområde tryggar verksamhetsmodellerna för att lämna eller ta emot bistånd i en sådan utsträckning att beslutsfattanderegleringen kan genomföras också så som föreslås. Inrikesministeriet anser det viktigt att normala beslutsfattandemallar och befogenheter följs vid lämnande av internationellt bistånd. Inrikesministeriet konstaterar också att det föredragande ministeriet vid beslutsfattande om lämnande av och begäran om bistånd bestäms enligt reglementet för statsrådet.

Finansministeriet fäster uppmärksamhet vid att riksdagens budgetmakt inte kan förbigås i beslutsfattande om lämnande av bistånd ens i skyndsamt förfarande. Ytterligare anser ministeriet att frågan kan komma upp till behandling också i finansutskottet och i finanspolitiska ministerutskottet, om ekonomiska frågor som ska behandlas i dessa utskott är aktuella. I det föreslagna normala och skyndsamma beslutsförfarandet förbigås inte berednings- och behandlingsförfarandena för de tilläggsbudgetpropositioner som eventuellt behövs för att genomföra besluten och inte heller tilläggsbudgetens genomförandeförfarande. I avsnittet om ekonomiska konsekvenser har man strävat efter att klargöra detta. I 2 § i lagförslaget föreskrivs vilka ministerutskott som ska behandla beslutets mandat för förberedelser och beredskap. Detta utesluter inte att ärendet bereds också i andra ministerutskott. I detta avseende har motiveringarna för 2 § i lagförslaget förtydligats.

Kommunikationsministeriet tar i sitt yttrande upp eventuella konsekvenser för samhällets funktioner i övrigt av att internationellt bistånd tas emot, till exempel för den kommersiella luftfarten och sjöfarten. Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde har de tilläggsbefogenheter som behövs för mottagande av bistånd inte utförligt utretts.

Justitiekanslern konstaterar att den faktiska tillämpningen av myndighetsregleringen om internationellt samarbete kompliceras av att eventuella internationella fördrag och den nationella lagstiftningen i såväl den sändande som den mottagande staten samtidigt måste beaktas. Vid reglering av myndigheternas internationella uppgifter och befogenheter bör det beaktas att de också ska vara förenliga med myndigheternas nationella uppgifter och befogenheter. Justitiekanslern uppmärksammar att formuleringarna i lagförslaget till en del är rätt vaga, men konstaterar i detsamma att bestämmelserna om behörighetsfördelningen för de högsta statsorganen dock i allmänhet har getts en flexibel formulering och att tolkningarna därmed kan leva över tid. Justitiekanslersämbetet anser i sitt yttrande propositionsutkastets lösning vara innehållsmässigt befogad, enligt vilken 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. Justitiekanslersämbetet anser dock att denna slutledning som åstadkommit enbart tolkningsvägen med beaktande av ordalydelsen i 58 § 6 mom. i grundlagen är att dra det rätt långt. Justitiekanslersämbetet anser i sitt yttrande att det i exceptionellt brådskande situationer enligt 4 § i lagförslaget i sig verkar motiverat med ett beslutsförfarande för presidenten med avseende på användning av militära maktmedel likartat med beslutsförfarandet i militära kommandomål. Arrangemanget där beslut om huruvida bistånd som presidenten har beslutat om i skyndsamt förfarande ska fortsätta eller upphöra beroende på biståndets karaktär antingen beslutas vid statsrådets allmänna sammanträde eller av presidenten själv utifrån statsrådets förslag till avgörande är enligt justitiekanslern visserligen inte helt konsekvent, även om beslutsfattandets parlamentariska ansvarstäckning utvidgas till att omfatta alla medlemmar av statsrådet.

Huvudstaben konstaterar att det är viktigt att beslutsförfarandet förmår reagera på skyldigheterna med avseende på tid och prestationsförmåga när det gäller mottagande eller lämnande av bistånd och anser därför att det är viktigt att det föreskrivs om ett skyndsamt förfarande i enlighet med 4 §.

Utrikespolitiska institutet konstaterar i sitt yttrande för det första att lagens tillämpningsområde och begränsningarna av tillämpningsområdet allmänt taget kan anses motiverade. Motiveringarna för 1 § i lagförslaget kunde dock preciseras så att punkterna 3–6 i 1 §, som definierar tillämpningsområdet, vid behov kunde fungera som motiveringar när det finns behov att lämna eller begära bistånd i sådana fall som hänför sig till EU:s klausul om ömsesidigt bistånd men som inte kan anses vara sådana angrepp som avses i artikel 51 i FN-stadgan. I den slutliga bearbetningen av propositionen ansågs det att det redan framgår tillräckligt väl av motiveringarna för lagförslaget att rättsgrunderna enligt 1 § är varandra kompletterande. För det andra anser institutet att det med stöd av den tidigare läsningstraditionen av grundlagen vore motiverat att tillämpa ett beslutsförfarande enligt 93 § 2 mom. i grundlagen, naturligtvis så att statsrådet handlar i nära samarbete med republikens president, när det gäller Finlands deltagande i eller Finlands egen begäran om EU-baserat bistånd (solidaritetsklausulen och klausulen om ömsesidigt bistånd). För det tredje förordar Utrikespolitiska institutet det föreslagna skyndsamma förfarandet, men anser att inskränkningen av förfarandet vid användning av maktmedel till andra EU-länder och de nordiska länderna inte på samma sätt kan anses motiverat som avgränsningen vid den första punkten (inte maktmedelsbistånd), särskilt i det fallet att Finland begär bistånd. En sådan ändring gör det möjligt att vid behov begära bistånd som grundar sig på artikel 51 i FN:s stadga i brådskande ordning. För det fjärde anser Utrikespolitiska institutet begreppet ”särskilt krävande situation” som något problematiskt eftersom den är så allmänt hållen.

Finlands Reservofficersförbund anser det viktigt att riksdagens möjligheter att påverka skrivs in i lagen, men konstaterar att begreppet ”särskilt krävande situation” i 3 § inte är entydigt, även om det funnits en strävan att öppna termen i motiveringen till förslaget.

Finlands Röda Kors (FRK) anser det positivt att betänkandet beaktar en förbättring av det förvaltningsövergripande myndighetssamarbetet. FRK saknar en bredare granskning av frivilligorganisationernas och andra organisationers roll, med beaktande av bland annat organisationernas betydande roll i den nationella beredskapen och i hanteringen av vissa katastrofsituationer under den senaste tiden. FRK hänvisar vidare till möjliga utmaningar som mottagande av bistånd från länder utanför Europa kan lyfta fram, såsom frågor kring beskattning och tull. Ytterligare lyfter FRK fram ett eventuellt behov av straffrättslig reglering. Lagstiftningen och processerna kring ankomst i Finland av och avresa från Finland av internationellt bistånd har behandlats i inrikesministeriets publikation Arrangemang för mottagande av internationellt bi-

stånd i Finland vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor (IM publikation 19/2015).

Ålands landskapsregering hänvisar till landskapets folkrättsliga ställning och önskar att propositionen bättre tog fram hur lagen ska tillämpas med avseende på Åland. Landskapsregeringen anmärker också att propositionen inte har specificerat dess förhållande till artikel 7 punkt II i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FördrS 1/1922). Landskapsregeringen fastställer som sin åsikt att hänvisningen till internationella fördrag i 1 § i förslaget även omfattar konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering. Vid den slutliga bearbetningen av propositionen har motiveringarna för 1 § preciserats med en hänvisning till konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering.

7 Ålands ställning

Bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland finns i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). I 18 § i lagen föreskrivs i vilka frågor landskapet och i 27 § i vilka frågor riket har lagstiftningsbehörighet.

Landskapet har enligt 18 § 6 punkten lagstiftningsbehörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet, med de undantag som anges i 27 § 27, 34 och 35 punkten samt i fråga om brand- och räddningsväsendet. Enligt 18 § 10 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor som rör natur- och miljövård och enligt 12 punkten hälso- och sjukvård, med vissa undantag. I lagens 27 § föreskrivs att riket har lagstiftningsbehörighet i frågor som rör skjutvapen och skjutförnödenheter (punkt 27), befolkningsskyddet med vissa begränsningar (punkt 28), försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som stadgas i 12 §, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd, beredskap inför undantagsförhållanden (punkt 34) och explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs (punkt 35).

Riket har utöver de frågor som nämnts ovan lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. om internationella förpliktelser och ärenden som gäller Europeiska unionen. Enligt 27 § 22 punkten har riket huvudsaklig behörighet också i fråga om straffrätt.

Utifrån behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen för Åland har riket behörighet att begära internationellt bistånd till Ålands territorium. I frågor inom landskapets behörighet hör det till landskapsmyndigheternas ansvar att bedöma om det behövs utomstående bistånd och att lämna en eventuell begäran till rikets behöriga ministerium. Riksmyndigheterna ska sköta kontakterna till utlandet på samma sätt som för övriga Finland. I frågor som hör till rikets behörighet är förfarandet på Åland detsamma som på annat håll i landet. Dessa uppgifter handhas följaktligen av riksmyndigheterna.

Åland är utifrån internationella fördrag ett demilitariserat och neutraliserat område. Detta förhindrar att militär personal, militära fordon eller militär materiel placeras på Åland eller transiteras via Åland, dock med vissa undantag för Finlands vidkommande (artikel 4 punkt a och b i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering, FördrS 1/1922).

I samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft lämnade Finland ett uttalande i kommittén för de ständiga representanterna den 11 januari 2010 där man påminde om Ålands demilitariserade och neutraliserade status utifrån nämnda konvention och konstaterade att Lissabonfördragets ikraftträdande inte inverkar på Ålands ställning. Även Ålandsprotokollet (protokoll nr 2 till avtalet om Finlands anslutning till Europeiska unionen, FördrS 102–103/1994) förblir i kraft.

8 Samband med andra propositioner

Propositionen har direkt samband med regeringens proposition till riksdagen om förslag till en revidering av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd och med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den. Propositionerna i fråga preciserar den sektorspecifika lagstiftningen om lämnande och mottagande av internationellt bistånd, bland annat myndigheternas uppgifter, befogenheter, användning av maktmedel och personalens ställning.

I inrikesministeriets proposition föreslås det ändringar särskilt i beslutsförfarandet som gäller internationellt samarbete, stödet i utlandet av någon annan nationell myndighet och bestämmelserna om tjänstemännens befogenheter, maktmedelsredskap, användning av maktmedel, civil- och straffrättsliga ansvar och tjänsteförhållanden inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Ändringar föreslås även bland annat i den lagstiftning som gäller rättigheter och skyldigheter som en annan stats tjänsteman har i Finland. Genom de ändringar som föreslås i polislagen genomförs dessutom rådets Atlasbeslut om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper.

I försvarsministeriets regeringsproposition föreslås ändringar i lagen om försvarsmakten och i territorialövervakningslagen. De viktigaste ändringarna i lagen om försvarsmakten gäller 2 § om försvarsmaktens uppgifter och 12 § om bistånd till en annan stat där det föreslås ändringar med avseende på befogenheter och användningen av maktmedel och i territorialövervakningslagen ett tillägg om internationellt territorialövervakningssamarbete. Ytterligare har den reglering som behövs avseende personalen som deltar i internationellt bistånd beaktats i propositionen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Tillämpningsområde. Lagen avses innehålla bestämmelser om det förfarande som de högsta statsorganen ska följa vid beslut om att lämna eller begära bistånd. Lagen avses inte ha några konsekvenser för de förfaranden för godkännande och ikraftsättande av statsfördrag som det föreskrivs om i 8 kap. i grundlagen. Om det krävs ett nytt statsfördrag eller någon annan internationell förpliktelse för att lämna eller begära bistånd, ska enligt förslaget fördraget godkännas och sättas i kraft i enlighet med bestämmelserna i 93–95 § i grundlagen. Det är inte meningen att lagen ska ändra behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och det behöriga ministeriet (2 § i reglementet för statsrådet) eller definitionen av behörigt ministerium (10 § i reglementet för statsrådet). Det är inte heller meningen att bestämmelsen ska ändra vad som föreskrivits om ministeriefördelningen av fördrag och andra internationella förpliktelser i 8 § lagen om statsrådet eller om fördelningen av ärenden som avgörs inom Europeiska unionen i 9 § i den lagen.

I lagen föreskrivs om de högsta statsorganens beslutsförfarande vid internationellt bistånd till en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation. Lagen avses också gälla beslutsförfarandet vid begäran om bistånd av en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation. Vid ett övervägande om att lämna eller begära bistånd bör målen och principerna i FN:s stadga beaktas, liksom även övriga folkrättsliga regler som är förpliktande för Finland. En likalydande hänvisning ingår i 1 § 2 mom. i lagen om militär krishantering. Enligt folkrätten kan verksamhet på en annan stats territorium beroende på fallet grunda sig på ett mandat av FN:s säkerhetsråd eller på begäran eller samtycke av den berörda staten. Lagen kan tillämpas också när Finland deltar i samverkan inom ett territorium som inte lyder under någon stats suveränitet, såsom inom den ekonomiska zonen, på det fria havet eller i internationellt luftrum, eller när Finland begär bistånd till ett sådant territorium. De folkrättsliga reglerna om användning av våld beskrivs närmare i utrikesministeriets redogörelse till riksdagens utrikesutskott den 24 augusti 2015 (USP 13/2015 rd, utrikesministeriets publikationer 8/2015). Hänvisningen till de folkrättsliga bestämmelserna innebär också beaktande av konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering.

En biståndsbegäran som Finland får eller framför behöver enligt förslaget inte vara formbunden utan kan vara skriftlig eller muntlig, särskilt med beaktande av hur brådskande den aktuella verksamheten är. I bägge fallen ska en muntlig begäran ges skriftlig utformning vid första tillfälle.

Meningen är att de finländska myndigheternas och den finländska personalens befogenheter vid bistånd utanför finskt territorium, liksom motsvarande befogenheter för en främmande stats eller en internationell organisations personal i Finland i samband med bistånd till Finland, ska regleras i den sektorspecifika lagstiftningen, såsom i lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen, polislagen, gränsbevakningslagen eller räddningslagen.

Det är inte avsikten att genom lagen bygga upp hinder för eller att förhålla tillämpningen av befintliga mekanismer och verktyg för att lämna och begära bistånd, såsom unionens civilskyddsmekanism, de europeiska gränskontrollenheter som deltar i snabba interventioner som avses i förordningen om gränsförvaltningsbyrån, annat deltagande i insatser samordnade av EU:s gränsförvaltningsbyrå eller verksamhet enligt Prümbeslutet eller Atlasbeslutet. Beslutsfattandet, befogenheterna och andra detaljer som är tillämpliga i situationer av det här slaget regleras i den sektorspecifika lagstiftningen både med avseende på lämnande av och begäran om bistånd.

RP 72/2016 rd

I 1 mom. i paragrafen definieras tillämpningsområdet för de högsta statsorganens beslutsförfarande med en uppräknig av de situationer, där Finland kan lämna eller begära bistånd. Flera än en av de situationer som räknas upp i punkterna 1–6 kan också bli aktuella samtidigt. Lagens tillämpningsområde är inte geografiskt begränsat. EU:s solidaritetsklausul i artikel 222 i EUF-fördraget är tillämplig vid hot inom en medlemsstats territorium och klausulen om ömsesidigt bistånd i artikel 42.7 i EU-fördraget när en medlemsstat utsätts för väpnat angrepp på sitt territorium. Lagen kan tillämpas på beslutsfattande om lämnande av bistånd inom eller utanför Europeiska unionens område eller om begäran om bistånd från eller utanför Europeiska unionens område Lagen kan också tillämpas på lämnande av eller begäran om bistånd i annat internationellt samarbete, såsom i bilateralt eller nordiskt samarbete eller utifrån mekanismer som ingår i internationella fördrag.

Lagen blir enligt punkt 1 för det första tillämplig på beslutsfattande som gäller lämnande av eller begäran om bistånd när EU:s solidaritetsklausul åberopas. Enligt klausulen ska unionen och dess medlemsstater handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattacker eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakats av människor. Insatserna för att genomföra solidaritetsklausulen kan betraktas som gränsöverskridande handräddning som olika myndigheter i medlemsstaterna ger på den begärande statens önskan (UtUB 6/2008 rd - RP 23/2008 rd). Enligt försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2008 rd) betyder genomförandet av unionens solidaritetsklausul i princip samarbete mellan räddningsmyndigheter och polis, där det också kan ingå att sända soldater och försvarsmaktens materiel för biståndsuppdrag som internationell handräddning. Åberopande av solidaritetsklausulen bör anses så betydelsefullt i politiskt hänseende att det är befogat att beslut om att begära eller lämna bistånd fattas på de högsta statsorganens nivå, oavsett vad biståndet gäller.

För det andra tillämpas lagen med stöd av punkt 2 på beslutsfattande som gäller verkställande av EU:s klausul om ömsesidigt bistånd. Enligt klausulen är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge en medlemsstat som utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. EU:s klausul om ömsesidigt bistånd bör i finsk lagstiftning jämföras med kollektivt självförsvar vid väpnat angrepp med stöd av artikel 51 i FN-stadgan. Detta gäller militärt bistånd som Finland lämnar eller tar emot på grund av ett väpnat angrepp. Det har ansetts att biståndsklausulen undantagsvis kan tillämpas också vid attacker av annat slag än vad som avses i artikel 51 i FN-stadgan med stöd av den allmänna solidariteten enligt EU-fördragen eller om Finlands biståndsåtgärder omfattar annat än militärt bistånd. Ytterligare konstaterades det i regeringens proposition om godkännandet av Lissabonfördraget att på deltagande i åtgärder som avses i artikel 51 i FN:s stadga, där Finland kan råka i väpnad konflikt som kan karaktäriseras som krig, tillämpas det förfarande som enligt 93 § 1 mom. i grundlagen iakttas vid beslut om krig och fred (RP 23/2008 rd).

För det tredje tillämpas lagen enligt punkt 3 på beslutsfattande om bistånd som inbegriper betydande militära resurser som Finland lämnar eller begär. Med militära resurser avses i förslaget utöver personal till exempel materiel. Militära resurser kan vara betydande till exempel till sin kvantitet eller kvalitet, eller om resursanvändningen har betydande politiska aspekter eller aspekter som har att göra med den nationella beredskapen. Bedömningen måste alltid göras utifrån en prövning från fall till fall. Det bör göras en övergripande bedömning av det aktuella biståndet och också målen, uppdraget och tillvägagångssättet bör beaktas.

Lagen tillämpas enligt punkt 4 också på beslutsfattande om bistånd som kan inbegripa användning av militära maktmedel i eller utanför Finland. I 4 § i lagen om försvarsmakten definieras militära maktmedel som användning av militärpersoners personliga vapen och kraftfullare vapenmakt. På grund av att bistånd som kan inbegripa användning av militära maktmedel är av så stor vikt kan det anses befogat att beslut om sådant bistånd alltid bör fattas på de

högsta statsorganens nivå, både när Finland lämnar bistånd som inbegriper militära maktmedel och när Finland begär bistånd som inbegriper militära maktmedel.

För det femte gäller lagen beslutsfattande om bistånd som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende. Denna punkt kan utgöra en självständig tillämpningsgrund eller komplettera de övriga punkterna i 1 mom. Det kan gälla frågor som är betydelsefulla med tanke på Finlands internationella förbindelser eller internationella samarbete. Biståndet är alltid betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, om det gäller bistånd för kollektivt självförsvar vid väpnat angrepp utifrån artikel 51 i FN-stadgan. Olika förvaltningsområden har bilaterala och multilaterala mekanismer för internationellt bistånd där den aktuella situationen kan ha betydelse för Finlands internationella förbindelser.

Lagen gäller också beslut om lämnande av eller begäran om bistånd i vittsyftande och principiellt viktiga ärenden. En sådan situation kan det vara fråga om till exempel när Finland eller någon annan medlemsstat i EU av politiska eller andra orsaker inte har åberopat solidaritetsklausulen, men förutsättningarna för åberopande föreligger, med beaktande av hur allvarlig och omfattande situationen är. Det kan också bli aktuellt vid ett terrordåd eller en olycka vid ett kärnkraftverk som ett element i en sektorsövergripande och allvarlig krissituation där biståndspersonalen får arbeta under omständigheter där de utsätts för avsevärt större risker än vad som är normalt för respektive yrkesgrupp. En biståndssituation kan anses mycket riskfylld också när risken finns att den bistående personalen utsätts för ett väpnat hot utan att den stat som är föremål för biståndet är förmögen att säkra läget. Det kan vara fråga om en sådan exceptionellt omfattande eller mångfacetterad biståndssituation i eller utanför Finland där bistånd lämnas eller begärs inom flera myndigheters ansvarsområden. Denna punkt kan utgöra en självständig eller kompletterande tillämpningsgrund. Biståndet anses inte vittsyftande eller principiellt viktigt till exempel om beslutet om biståndet fattas vid statsrådets allmänna sammanträde i regerings- eller förvaltningsärenden som är betydelsefulla enbart i ekonomiskt hänseende.

Utanför lagens tillämpningsområde lämnas i paragrafens 2 mom. beslutsfattande som gäller annat internationellt bistånd än vad som avses i 1 mom., om vilket det föreskrivs bland annat i räddningslagen, gränsbevakningslagen och polislagen. Detta avser till exempel beslut enligt 15 a–c § och 15 e § i gränsbevakningslagen. I regeringens proposition till riksdagen om förslag till en revidering av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd föreslås att dessa bestämmelser i 15 a–c § i gränsbevakningslagen ska ändras och att det till lagen fogas en ny 15 e § om övrigt deltagande av gränsbevakningsväsendet i internationella uppdrag och beslutsfattandet i samband med det. Utanför lagens tillämpningsområde lämnas enligt förslaget också beslut om Prüm- och Atlassamarbete som avses i 9 kap. 9 a § i polislagen som föreslås i samma proposition, liksom även övrigt internationellt bistånd inom polisens ansvarsområde som avses i föreslagna 9 b § i samma lag. Lagen ska inte heller gälla statsrådets beslutsfattande om lämnande av eller begäran om internationellt bistånd i sådana fall där beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde enbart utgår från det faktum att ärendet är av särskild betydelse i ekonomiskt hänseende.

Utanför lagens tillämpningsområde lämnas också verksamhet som regleras i lagen om militär krishantering och sändande av sakkunniga inom civil krishantering till internationella uppdrag med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Lagen tillämpas enligt förslaget inte heller på utvecklingssamarbete som finansieras från anslagen för utvecklingssamarbete eller på humanitärt bistånd.

2 §. Beslutsfattande om lämnande av och begäran om bistånd. I paragrafen föreskrivs om beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde och av presidenten som gäller lämnande

av eller begäran om bistånd som faller inom lagens tillämpningsområde. Bistånd lämnas och tas emot i varierande situationer och av varierande karaktär och detta inverkar också tidsmässigt på beslutsfattandet och beslutets innehåll. I beslutet ska biståndets beskaffenhet och omfattning fastställas och i princip också hur länge biståndet ska fortgå. Beslutfattandet kan ske stegvis. I praktiken kan en preliminär hållning till det internationella biståndet klargöras efter att den högsta statsledningen har behandlat ärendet, exempelvis i EU-ministerutskottet och i det gemensamma mötet mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Efter detta kan det formella beslutet enligt 2 § fattas.

Beslutet om lämnande av eller begäran om bistånd föredras enligt förslaget för statsrådets allmänna sammanträde av det ministerium som är behörigt enligt lag eller som enligt reglementet för statsrådet är behörigt. Det föredragande ministeriet vid beslut om lämnande eller mottagande av bistånd i de fall som anges i 1 § i lagen bestäms följaktligen i enlighet med behörighetsfördelningen i statsrådslagen och reglementet för statsrådet. Enligt 10 § 1 mom. i reglementet ska ett ärende behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör (behörigt ministerium). Bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan ministerierna har sammanförts i 3 kap. i reglementet för statsrådet. Enligt 2 § 2 mom. i statsrådslagen ska ministerierna vid behov samarbeta vid beredningen av ärenden. Det ministerium svarar för samarbetet till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör.

Med beaktande av biståndets form och innehåll och ansvarsfördelningen mellan ministerierna kan beslut om bistånd föredras av flera ministerier. Enligt bestämmelserna i statsrådslagen ska det föredragande ministeriet innan det lägger fram sitt beslutsförslag vid behov samarbeta med de andra ministerierna. De olika beslutsförslagen om biståndet kan också sammanföras i ett och samma förslag med föredragningsställstånd från de behöriga ministerierna enligt förfarandet i 32 § i reglementet för statsrådet. Föredragningsansvaret i politiskt betydelsefulla horisontella ärenden kan också höra till statsrådets kansli.

Beslutsnivån som föreslås i paragrafen motsvarar för statsrådets del 67 § i grundlagen, enligt vilken statsrådets allmänna sammanträde avgör vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Också enligt 14 § i statsrådslagen kan ärenden som ankommer på ett ministerium i enskilda fall överföras till statsrådets allmänna sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga. De ärendegrupper som avses i 1 § 1 mom. i lagförslaget är till sin betydelse sådana att de ska avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde och inte av ministerierna.

Om lämnandet av eller begäran om bistånd är en internationell fråga som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, ska ärendet enligt den föreslagna paragrafen till denna del beslutas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Republikens president är behörig att fatta beslutet utifrån statsrådets allmänna sammanträdes förslag till avgörande till den del det är fråga om ett ärende som med stöd av 93 § 1 mom. i grundlagen omfattas av republikens presidents behörighet i samverkan med statsrådet. Enligt grundlagens 93 § 2 mom. svarar statsrådet för beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Beslutanderätten i fråga om att lämna eller begära internationellt bistånd som avses i lagförslaget hör till statsrådet, om det handlar om Finlands åtgärder i anknytning till ett beslut som fattats i Europeiska unionen (GrUB 10/1998 rd, s. 25/II, GrUU 49/2001 rd, s. 2) eller som hänför sig till en åtgärd som till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med ett sådant beslut (GrUU 54/2005 rd, s. 3 ja 4, GrUU 6/2006 rd, s. 2 och 3, GrUU 51/2006 rd, s. 4/I). Av grundlagen följer att befogenheterna i dessa fall tillkommer statsrådet, även om bistånds-

prövningen bedöms vara förknippad med betydande utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter. När det gäller att formulera Finlands hållning till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor ska statsrådet dock handla i nära samverkan med presidenten för att säkerställa att den finska utrikespolitiken är enhetlig och konsekvent. När beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel fattas, framstår statsrådets skyldighet att handla i nära samråd med republikens president som särskilt viktig. Förstådda och tolkade på detta sätt motsvarar bestämmelserna i 2 § 1 mom. i lagförslaget behörighetsregleringen i internationella frågor enligt 93 § i grundlagen (se GrUU 51/2006 rd, s. 4/I).

I presidentens forbundna beslutsfattande följs bestämmelserna i 58 § i grundlagen. I regel fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Enligt de nya bestämmelserna i 58 § 2 mom. i grundlagen kan statsrådet 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. Presidentens beslut om lämnande av eller begäran om bistånd hör i princip till den grupp av ärenden som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen, där presidentens beslutanderätt kan bli bunden till statsrådets förslag till avgörande.

I grundlagen åtskiljs med avseende på presidentens beslutsförfarande som en egen ärendegrupp bland annat deltagande i militär krishantering, eftersom beslut om Finlands deltagande i militär krishantering enligt 58 § 6 mom. ska fattas i enlighet med vad som särskilt bestäms genom lag. Enligt 2 § 2 mom. i lagen om militär krishantering tillämpas inte 58 § 2 mom. i grundlagen på presidentens beslutsfattande. Ärendet kan dock återgå till statsrådet för beredning, om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag. Beslut om militär krishantering ansågs på grund av sakens natur vara en fråga som det är skäl att åtskilja från beslutsförfarandet enligt 58 § 2 mom. i grundlagen (GrUB 9/2010 rd). Redan i motiveringen i regeringens proposition om ändring av grundlagen betonades det att beslutet om Finlands deltagande dock i praktiken ska bygga på gemensamt ställningstagande av riksdagen, republikens president och statsrådet (RP 60/2010 rd, s. 42/I).

Sådana presidentbeslut om lämnande av och begäran om internationellt bistånd som gäller insättande av militära maktmedel kan till karaktären jämföras med beslut om militär krishantering. Enligt 3 § i lagförslaget fattas sådana beslut med riksdagens medverkan på samma sätt som vid militär krishantering. På grund av dessa sakförhållanden är det motiverat att anse att presidentens beslut omfattas av 58 § 6 mom. i grundlagen och att 58 § 2 mom. inte tillämpas på dem.

I fråga om bistånd som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende men som inte inbegriper militära maktmedel och som hör till de ärenden som avses i 93 § 1 mom. i grundlagen sker presidentens beslutsfattande enligt förslaget på samma sätt som i internationella frågor överlag. I dessa frågor fattar presidenten beslut i enlighet med 58 § 1 och 2 mom. i grundlagen. Också då är utgångspunkten att ledningen av utrikespolitiken förutsätter att presidenten och statsrådet samverkar under fasta former (RP 1/1998 rd, s. 145, GrUB 10/1998 rd, s. 25/II). Enligt grundlagsutskottet kan kravet på samverkan också ha betydelse för tolkningen av 58 § till exempel så till vida att beslut om frågor inom utrikespolitiken inte fattas på ett sådant sätt som leder till en öppen meningsskiljaktighet mellan presidenten och statsrådet (GrUB 10/1998 rd, s. 24 och 26).

Beslut på ministerie- och myndighetsnivå regleras även framöver i annan lagstiftning. Innehållet i biståndet regleras förutom i den sektorspecifika lagstiftningen också i respektive internationella avtal och i EU-mekanismerna.

Enligt paragrafens 2 mom. kan det behöriga ministeriet vidta förberedande åtgärder och beredskapsåtgärder för att lämna eller ta emot bistånd 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. Bestämmelsen inverkar inte på ministeriernas möjligheter att vidta sådana förberedande åtgärder och beredskapsåtgärder som annan lagstiftning medger eller som grundar sig på redan förekommande praxis inom en del förvaltningsområden. Bestämmelsen inverkar inte heller på myndigheternas normala beredskap i internationella situationer. Ministeriernas förvaltningsområden bereder sig på situationer som kräver internationellt bistånd genom internationella övningar, genom att upprätthålla en tillräckligt hög utrustnings- och kravnivå och genom att utbilda personalen för internationella uppdrag.

EU-ministerutskottet behandlar förberedelsevis de ärenden som avgörs inom Europeiska unionen som statsministern bestämmer. EU-ministerutskottet behandlar också frågor som den minister, till vars ansvarsområde det ärende som behandlas hör, tar upp till behandling i utskottet eller som det annars anses befogat att behandla i utskottet. EU-ministerutskottet behandlar Finlands riktlinjer i ärenden som rör Europeiska unionen, däribland EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och EU-ärenden som hänför sig till den inre säkerheten. Ett centralt samarbetsforum för utrikes- och säkerhetspolitiken är det gemensamma mötet mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president (TP-UTVA). Utskottet behandlar förberedelsevis viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och andra ärenden som gäller Finlands relationer till främmande makter, viktiga ärenden som gäller den inre säkerheten i samband med det samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret. Utskottet behandlar också frågor som gäller samordningen av ärenden som hör till dess uppgiftsområde. Det har blivit praxis med gemensamma möten mellan utskottet och presidenten.

En förberedande behandling är viktig särskilt när det är fråga om att sätta in betydande militära resurser för att lämna eller begära bistånd. De förberedande åtgärderna och beredskapsåtgärderna som nämns i momentet avser de föregripande åtgärder som behövs för att genomföra insatsen och som kan behövas redan innan det egentliga beslutet om att lämna eller begära bistånd fattas. I åtgärderna ingår bland annat anskaffning av nödvändig materiel, rekrytering av personal, inledande av utbildning och av åtgärder som hänger samman med underhåll och transport för bistandsverksamheten. Ytterligare kan det bli nödvändigt att sända ut underrättelse- och beredskapsenheter till aktionsområdet. Utöver den förberedande behandlingen kan det vara nödvändigt att behandla frågan också i andra ministerutskott, såsom finansutskottet, framför allt när beslutet om bistånd har betydande ekonomiska konsekvenser.

Som stöd för beslutsfattandet om lämnande av och begäran om bistånd är det centralt med information om säkerhetsincidenter och lägesbild i realtid. De nationella kontaktpunkterna redogörs i avsnittet om nuläget i underpunkt 2.1.4 Nationella kontaktpunkter.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om väsentliga ändringar i beslut om lämnande av eller begäran om bistånd. Beslutet fattas enligt förfarandet i 1 mom., om till exempel biståndets innehåll eller tillvägagångssätt ändras på ett avgörande sätt. Likaså fattas beslut till exempel om huruvida biståndet ska fortsätta eller upphöra med stöd av 3 mom., när beslutet ursprungligen inte gällde en bestämd tid. Däremot förutsätter ett beslut om en smärre utvidgning eller inskränkning av biståndet eller någon annan smärre ändring inte beslut av de högsta statsorganen, utan kan fattas av det behöriga ministeriet eller den behöriga myndigheten.

I 4 mom. i paragrafen konstateras att försvarsmakten inte får åläggas att lämna bistånd utan det beslutsförfarande som föreskrivs i 1–3 mom., om inte något annat följer av den behörighet som försvarsmaktens överbefälhavare har. Det inverkar på överbefälhavarens ställning att

sätta in försvarsmaktens styrkor för att lämna bistånd, eftersom styrkorna som sänds ut hör till försvarsmakten och därmed lyder under överbefälhavaren. Beslutsförfarandet i paragrafen utesluter inte möjligheten för presidenten som överbefälhavare att inom ramen för 31 § i lagen om försvarsmakten bestämma över försvarsmakten genom militärt kommando. En motsvarande bestämmelse som tryggar överbefälhavarens ställning och som har utfärdats med grundlagsutskottets medverkan finns i 12 § 4 mom. i lagen om försvarsmakten, i 4 a § 2 mom. i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen och i 23 och 33 § i territorialövervakningslagen.

3 §. Riksdagens deltagande i beslutsfattandet. Innan statsrådet fattar beslut om att begära eller lämna bistånd enligt 2 § ska det enligt 1 mom. höra riksdagens utrikesutskott, om biståndet som avses i 1 § 1 mom. eller en del av det kan inbegripa användning av militära maktmedel. Grundlagsutskottet ansåg i sin behandling av lagen om försvarsmakten (RP 264/2006 rd – GrUU 51/2006 rd) att bistånd som är förenat med användning av maktmedel förutsätter att medverkan från riksdagen beaktas vid beslut om lämnade av bistånd till en annan stat. I förfarandet enligt denna lag är det inte nödvändigt att höra riksdagen när det gäller bistånd som inte inbegriper militära maktmedel.

Statsrådet bör höra hela riksdagen genom att ge en redogörelse i frågan i enlighet med 44 § i grundlagen, om det kan bli aktuellt med militära maktmedel i en särskilt krävande situation. Enligt förslaget bestäms behandlingsordningen av insatsens faktiska karaktär. 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 då nödvändigt när det är fråga om att lämna eller begära militärt maktmedelsbistånd med stöd av EU:s klausul om ömsesidigt bistånd. När det ska avgöras i vilken ordning riksdagen ska höras bör det göras en övergripande lägesbedömning och också målen, uppdragen och tillvägagångssättet beaktas. Den till innehålllet vida bestämningen ”särskilt krävande situation” för behandling av militärt maktmedelsbistånd i riksdagens plenum ska i praktiken tolkas och tillämpas i ett brett perspektiv på det sätt som grundlagsutskottet har förutsatt så att riksdagens möjligheter att påverka säkerställs (GrUU 54/2005 rd, s. 5–6).

Hörandeskyldigheten i denna paragraf inverkar inte på riksdagens rätt att få information enligt 47 och 97 § i grundlagen eller på riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen enligt 96 § i grundlagen. Enligt 97 § i grundlagen ska riksdagens utrikesutskott på begäran och även annars vid behov få en utredning av statsrådet om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. Riksdagens stora utskott ska på motsvarande sätt få en utredning om beredningen av andra ärenden i Europeiska unionen. Enligt 96 § i grundlagen behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet.

4 §. Skyndsamt förfarande. I paragrafen föreskrivs om skyndsamt beslutsförfarande vid lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Förfarandet kan enligt 1 mom. i paragrafen tillämpas i exceptionellt brådskande och allvarliga situationer, om det inte är möjligt att tillräckligt snabbt fatta ett beslut enligt 2 §. Situationens allvar kan till exempel ha samband med en storolycka eller ett terrordåd där det krävs att bistånd sätts in omedelbart. Det kan 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.

Skyndsamt förfarande begränsas enligt förslaget till bistånd mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsstater eller mellan Finland och de övriga nordiska länderna.

Det handlar följaktligen ur Finlands synpunkt om närstående statssamfund som Finland av hävd har fasta relationer till. En motivering till begränsningen är också 1 § 3 mom. i grundlagen om Finlands medlemskap i Europeiska unionen. I bestämmningen av förutsättningarna för skyndsamt förfarande beaktas också förslaget i 3 mom. om att militärt maktmedelsbistånd i regel ska lämnas utanför förfarandet.

För att lämna eller begära bistånd krävs det i regel beslut av republikens president eller av statsrådets allmänna sammanträde. I en sådan exceptionell situation som beskrivs ovan fattas beslutet dock av det behöriga ministeriet i fråga. Statens högsta ledning har i sig goda färdigheter att sammanträda snabbt för att fatta beslut, men det är skäl att i lagstiftningen också vara beredd på situationer där beslutet om att lämna eller begära bistånd måste fattas omedelbart. Förfarandet kan följaktligen tillämpas i en brådskande och allvarlig situation där statsrådets allmänna sammanträde eller en presidentföredragning inte går att ordna utan dröjsmål. I ministeriet fattas beslutet av ministern, eftersom beslutanderätt av den här storleksordningen inte kan överföras på ministeriets tjänstemän.

I 2 mom. i paragrafen föreslås att beslut om lämnande av eller begäran om bistånd som inbegriper militära maktmedel inte ska kunna fattas i skyndsamt förfarande. Lagen utgår ifrån att internationellt militärt maktmedelsbistånd som en principiellt viktig fråga förutsätter att, utöver statsrådet eller republikens president, också riksdagen deltar i beslutsfattandet på samma sätt som i dagsläget vid beslut om deltagande i militär krishantering. Beslut på ministerienivå i skyndsamt förfarande är inte förenligt med denna utgångspunkt.

I lagstiftningen är det dock skäl att vara beredd på ytterst exceptionella lägen både när det gäller lämnande av och begäran om bistånd. Därför föreslås det att internationellt bistånd som besluts i skyndsamt förfarande får inbegripa användning av militära maktmedel i en sådan exceptionell situation där det är 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 inte finns något lindrigare sätt att avvärja faran. Det är fråga om föregripande bistånd som syftar till att avstyra en till konsekvenserna omfattande och allvarlig terroristattack eller om en situation som kan jämföras med sådant avvärjande av fiendlig verksamhet som avses i 34 § i territorialövervakningslagen. Sådana extrema situationer kan kräva omedelbara reaktioner och att krigsmateriel används för att avvärja faran. Användning av vapenmakt med krigsmateriel handlar om användning av vapenmakt som är slagkraftigare än soldatens personliga vapen. Sådant krigsmateriel är till exempel olika typer av automatvapen som är slagkraftigare än stormgevär, kanoner, robotar och sprängämnen. Även användning av beväpningen på fordon, örlogsfartyg och militära luftfartyg utrustade med krigsmateriel kan komma i fråga.

Nationellt regleras polisens rätt att få handräckning som inbegriper maktmedel av försvarsmakten i ett motsvarande brådskande fall i 4 och 4 a § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen. Enligt motiveringarna till dessa paragrafer (RP 187/2004 rd) kan militära maktmedel behövas exempelvis när ett luftfartyg som kapats av terrorister kommer in i Finlands luftrum eller då det i Finlands luftrum avviker från sin flygrutt och riktar flygningen mot ett för samhället betydelsefullt mål som, om det förstörs, orsakar stora skador eller allvarlig fara på ett vidsträckt område, till exempel ett kärnkraftverk. Ett sådant luftfartyg kan rikta sin flygning även mot en stor tätort eller en plats där statens högsta ledning är samlad.

I 34 § i territorialövervakningslagen föreskrivs om försvarsmaktens skyldighet att utan dröjsmål vidta alla nödvändiga åtgärder i syfte att avvärja fiendlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säkerhet. Vid behov bör militära maktmedel användas. I bestämmelsen avses enligt motiveringarna med direkt fara att situationen är så brådskande att den inte medger att beslutsfattandet om åtgärderna överförs på högre myndigheter. Farans allvar

hänger för sin del samman med hur hotfull situationen är. Med fientlig verksamhet avses i bestämmelsen 1) en främmande stats orättmätiga militära verksamhet som riktar sig mot eller som sker på finskt territorium, 2) en främmande stats beväpnade örlogsfartygs eller militära luftfartygs eller militärfordons överskridande av gränsen till finskt territorium oavsett varning som utfärdats av en territorialövervakningsmyndighet, 3) en främmande stats ubåts eller annat undervattenfordons olovliga ankomst till finskt territorialvatten annat än i övervattensläge, 4) spaning och elektronisk störning som av en främmande stat orättmätigt riktas mot på finskt territorium belägna objekt som är viktiga med tanke på rikets säkerhet, 5) elektronisk störning som av en främmande stat orättmätigt riktas mot ett finländskt statsluftfartyg eller statsfartyg som utför ett territorialövervakningsuppdrag, 6) att en främmande stat orättmätigt utnyttjar finskt territorium vid sådan verksamhet som avses i 1–5 punkten och som riktar sig mot en tredje stat.

En omedelbar reaktion i en sådan situation som avses i 4 § 2 mom. medger inte beslutsfattande i kollegieform. Det föreslås att beslutanderätten anvisas republikens president som överbefälhavare för försvarsmakten enligt beslutsförfarandet i militära kommandomål. Som militära kommandomål beslutar republikens president enligt 31 § i lagen om försvarsmakten bland annat 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. Det föreliggande ärendet är emellertid inte till sin natur ett militärt kommandomål. När Finland lämnar militärt maktmedelsbistånd i brådskande fall fattas beslut i frågan enligt beslutsförfarandet i militära kommandomål som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på föredragning av kommandören för försvarsmakten. Försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Statsministern kan närvara och uttala sin uppfattning om saken. Denna ministermedverkan ger förfarandet parlamentarisk ansvarstäckning. Enligt föreslagna 2 mom. fattar presidenten beslut enligt samma beslutsförfarande i militära kommandomål också när Finland begär militärt maktmedelsbistånd i sådana ytterst exceptionella situationer som avses i momentet. Med militärt maktmedelsbistånd avses inte sådan användning av vapenmakt med beväpning avsedd som krigsmateriel som avses i 77 a § i gränsbevakningslagen som polisen har rätt att få av gränsbevakningsväsendet på havsområden. Beslut i skyndsamt förfarande med stöd av denna lag omfattar med andra ord endast finska försvarsmaktens eller en främmande stats väpnade styrkors militära maktmedel.

Enligt paragrafens 3 mom. ska statsrådet och republikens president ska utan dröjsmål underättas om ministeriebeslut enligt 1 mom. Beslut av republikens president som avses i paragrafens 2 mom. ska utan dröjsmål underrättas statsrådet. Därefter beslutar statsrådet eller republikens president om huruvida biståndet ska fortsätta eller upphöra efter att vid behov ha hört riksdagen med iakttagande av förfarandet enligt 2 och 3 §. Återkallande eller avbrytande av bistånd innebär att Finlands åtaganden upphör.

Föreslagna 4 mom. motsvarar i sak 2 § 4 mom. Genom bestämmelsen beaktas överbefälhavarens ställning när försvarsmakten deltar i internationellt bistånd. Försvarsmakten får inte heller åläggas att lämna brådskande bistånd utan det beslutsförfarande som föreskrivs i 1 och 3 mom., om inte något annat följer av den behörighet som försvarsmaktens överbefälhavare har.

Paragrafens 5 mom. innehåller en informativ hänvisning till territorialövervakningslagen som föreskriver om tryggnad av Finlands territoriella integritet genom försorg av territorialövervakningsmyndigheterna. Hänvisningen behövs för att regleringen ska vara tydlig särskilt med tanke på bestämmelserna om militärt maktmedelsbistånd i 2 mom.

2 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Eftersom lagförslaget har direkt samband med regeringens proposition till riksdagen om förslag till en revidering av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd och med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den, med vilka lagstiftningen om lämnande och mottagande av internationellt bistånd preciseras, bör ikraftträdandet samordnas med ikraftträdandet av lagarna i dessa propositioner.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Allmänt

Propositionen gäller de högsta statsorganens beslutsförfarande och har följaktligen samband med ifrågakavrande bestämmelser i grundlagen. Viktiga ur propositionens synpunkt är särskilt grundlagens 58 § om presidentens beslutsfattande och 67 § om statsrådets beslutsfattande, liksom även 93 § om behörigheten i internationella frågor och 128 § om försvarsmaktens överbefälhavare.

De ärendegrupper som hör till lagens tillämpningsområde och som definieras i lagförslagets 1 § är till karaktären sådana att de omfattas av de högsta statsorganens beslutsfattande. Det att målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och övriga folkrättsliga regler ska beaktas när det gäller att lämna eller begära bistånd, så som förutsätts i den föreslagna paragrafen, motsvarar målen i 1 § 3 mom. i grundlagen för Finlands deltagande i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället.

Ett centralt mål i lagförslaget anknuter till Finlands medlemskap i Europeiska unionen, vilket också till den delen ger förslaget en nära koppling till bestämmelsen i 1 § 3 mom. i grundlagen om Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Bland ärendegrupperna som definieras i 1 § i lagförslaget är artikel 222 i EUF-fördraget och artikel 42.7 i EU-fördraget skyldigheter enligt fördragen som Finland har förbundit sig till redan genom ratificeringen av Lissabonfördraget. Klausulerna har också införlivats i finsk rätt i samband med ikraftträdandelagen och -förordningen. De innehöll inga förpliktelser av betydelse för fördragets behandlingsordning.

Meningen är att övriga förutsättningar för att lämna och begära bistånd, såsom myndigheternas uppgifter och befogenheter samt biståndspersonalen och dess rättsliga ställning, ska regleras i den sektorspecifika lagstiftningen.

Behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna

Enligt 2 § 1 mom. i lagförslaget fattas beslut om lämnande eller begäran om bistånd i sådana fall som avses i lagförslaget vid statsrådets allmänna sammanträde efter föredragning från ministeriet i fråga. Detta motsvarar 67 § i grundlagen, enligt vilken statsrådets allmänna sammanträde avgör vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det.

Beslutsfattandet på ministerienivå om internationellt bistånd regleras som förut i den övriga lagstiftningen när ärendet till sin karaktär inte kräver behandling vid allmänt sammanträde. I den övriga lagstiftningen kan det som förut finnas reglering där beslutanderätt som gäller lämnande av eller begäran om internationellt bistånd anvisas statsrådets allmänna sammanträde i

RP 72/2016 rd

andra ärenden än de som avses i 1 § 1 mom. i detta lagförslag. Sådan reglering kan exempelvis hänföra sig till den ekonomiska betydelsen av det internationella biståndet.

Behörighetsfördelningen mellan republikens president och statsrådet

Om lämnandet av eller begäran om bistånd enligt föreslagna 2 § 1 mom. är en internationell fråga som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, ska ärendet till denna del beslutas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Då är det fråga om ett ärende som med stöd av 93 § 1 mom. i grundlagen omfattas av republikens presidents behörighet i samverkan med statsrådet.

Enligt grundlagens 93 § 2 mom. svarar statsrådet för beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Beslutanderätten i fråga om lämnande av eller begäran om sådant internationellt bistånd som avses i lagförslaget hör enligt 2 § 1 mom. till statsrådet, om det handlar om Finlands åtgärder som hänför sig till ett beslut som har fattats i Europeiska unionen (GrUB 10/1998 rd, s. 25/II, GrUU 49/2001 rd, s. 2) eller till en åtgärd som till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med ett sådant beslut (GrUU 54/2005 rd, s. 3 ja 4, GrUU 6/2006 rd, s. 2 och 3, GrUU 51/2006 rd, s. 4/I). Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen tillkommer befogenheterna i dessa fall statsrådet, även om biståndsprövningen bedöms vara förknippad med betydande utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter.

När det handlar om att formulera Finlands ståndpunkt till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor ska statsrådet dock handla i nära samråd med republikens president för att säkerställa att den finska utrikespolitiken är enhetlig och konsekvent. När beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel fattas, framstår statsrådets skyldighet att handla i nära samråd med republikens president som särskilt viktig. Förstådda och tolkade på detta sätt motsvarar bestämmelserna i 2 § 1 mom. i lagförslaget behörighetsregleringen i internationella frågor enligt 93 § i grundlagen (se GrUU 51/2006 rd, s. 4/I).

Beslutsförfarande för republikens president

I presidentens formbundna beslutsfattande följs bestämmelserna enligt 58 § i grundlagen. I regel fattar presidenten beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Presidentens beslut om lämnande av och begäran om bistånd är sådana formbundna beslut som fattas i statsrådet. Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet enligt grundlagen till statsrådet för beredning. Enligt bestämmelserna i 58 § 2 mom. i grundlagen kan statsrådet 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 fattas beslut i enlighet med riksdagens ställningstagande med anledning av redogörelsen, om statsrådet föreslår det. Presidentens förslagsenliga beslut om lämnande av eller begäran om bistånd hör i princip till den grupp av ärenden som avses i 58 § 2 mom. i grundlagen, där presidentens beslutanderätt binds till statsrådets förslag till avgörande.

I grundlagen åtskiljs med avseende på presidentens beslutsförfarande som en egen ärendegrupp bland annat deltagande i militär krishantering, eftersom beslut om Finlands deltagande i militär krishantering enligt 58 § 6 mom. ska fattas i enlighet med vad som särskilt bestäms genom lag. Enligt 2 § 2 mom. i lagen om militär krishantering tillämpas inte 58 § 2 mom. i grundlagen på presidentens beslutsfattande. Ärendet kan dock återgå till statsrådet för beredning, om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag. Beslut om Finlands deltagande i internationell militär krishantering ansågs på grund av sakens karaktär vara en fråga som det är skäl att åtskilja från beslutsförfarandet enligt 58 § 2 mom. i grundlagen (GrUB 9/2010 rd). Också i motiveringen i regeringens proposition om en revidering av grund-

RP 72/2016 rd

lagen betonades det att beslutet om Finlands deltagande i praktiken ska bygga på gemensamt ställningstagande av riksdagen, republikens president och statsrådet (RP 60/2010 rd, s. 42/I).

Sådana presidentbeslut om lämnande av och begäran om internationellt bistånd som inbegriper militära maktmedel kan till karaktären jämföras med beslut om militär krishantering. Enligt 3 § i lagförslaget fattas sådana beslut med riksdagens medverkan på samma sätt som vid militär krishantering. Av denna anledning är det motiverat att anse att presidentens beslut omfattas av 58 § 6 mom. i grundlagen och att 58 § 2 mom. enligt denna tolkning inte tillämpas på dem. En sådan tolkning förordas också av republikens presidents ställning som överbefälhavare för försvarsmakten utifrån 128 § i grundlagen. På detta sätt kan eventuella spänningar som kan uppstå mellan ledningen av utrikes- och säkerhetspolitiken och överbefälhavaren undvikas.

I fråga om bistånd som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende men inte inbegriper militära maktmedel och som omfattas av 93 § 1 mom. i grundlagen sköts presidentens beslutsfattande enligt förslaget på samma sätt som i internationella frågor överlag. I dessa ärenden fattar presidenten beslut i enlighet med 58 § 1 och 2 mom. i grundlagen. Också i det fallet är utgångspunkten att ledningen av utrikespolitiken förutsätter att presidenten och statsrådet samverkar under fasta former (RP 1/1998 rd, s. 145, GrUB 10/1998 rd, s. 25/II). Enligt grundlagsutskottet kan kravet på samverkan i 93 § 1 mom. i grundlagen också ha betydelse för tolkningen av 58 § till exempel så till vida att beslut i frågor inom utrikespolitiken inte fattas på ett sådant sätt som leder till en öppen meningsskiljaktighet mellan presidenten och statsrådet (GrUB 10/1998 rd, s. 24 och 26).

Riksdagens deltagande i beslutsfattandet

Riksdagen är inkopplad i beslutsförfarandet i enlighet med 3 § i lagförslaget, om det internationella biståndet kan inbegripa militära maktmedel. Grundlagsutskottet har i sin tidigare tolkningspraxis förutsatt att medverkan från riksdagen ska beaktas vid beslut om försvarsmaktens maktmedelsbistånd till en annan stat (GrUU 51/2006 rd, s. 3/II). Det föreslagna förfarandet kan jämföras med beslutsfattandet vid militär krishantering där grundlagsutskottet i sin praxis har ansett det vara ett lämpligt samrådsförfarande att riksdagens behöriga utrikesutskott hörs och att riksdagen ges en redogörelse (GrUU 54/2005 rd, s. 5/II). Den till innehållet vida bestämningen ”särskilt krävande situation” för behandling av militärt maktmedelsbistånd i riksdagens plenum ska i praktiken tolkas och tillämpas i ett brett perspektiv på det sätt som grundlagsutskottet har förutsatt så att riksdagens möjligheter att påverka säkerställs (GrUU 54/2005 rd, s. 56).

Lagförslagets 3 § åsidosätter inte bestämmelserna i 96 och 97 § i grundlagen om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen och om riksdagens rätt att få information i internationella frågor.

Skyndsamt förfarande

I lagförslagets 4 § föreskrivs det om skyndsamt beslutsförfarande vid lämnande av och begäran om internationellt bistånd. I skyndsamt förfarande fattas beslutet av ministeriet i fråga. Skyndsamt förfarande begränsas emellertid i lagen till lämnande och mottagande av bistånd mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsstater eller mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Det handlar följaktligen ur Finlands synpunkt om närstående statsamfund som Finland av hävd har fasta relationer till och där myndighetssamarbetet är intensivt och till formen ofta grundar sig på reglering. En motivering till begränsningen är också 1 § 3 mom. i grundlagen om Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

Ytterligare förutsätter förfarandet enligt lagförslaget att det i exceptionellt brådskande och allvarliga situationer inte är möjligt att fatta biståndsbeslutet utan dröjsmål i normalt beslutsförfarande. Beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel kan i regel inte fattas i skyndsamt förfarande. I ministeriet fattas beslutet av den minister som är ministeriets chef i enlighet med 68 § 2 mom. i grundlagen. Beslutanderätt av den här storleksordningen kan inte överföras på ministeriets tjänstemän. Statsrådet och republikens president ska utan dröjsmål underrättas om beslutet och därefter kan statsrådets allmänna sammanträde eller presidenten besluta huruvida biståndet ska fortsätta eller begäran återtas. Med denna begränsning är det föreslagna skyndsamma förfarandet inte i konflikt med 67 och 93 § i grundlagen om statsrådets allmänna sammanträdes och presidentens behörighet.

I 4 § 3 mom. i lagförslaget föreskrivs om förfarandet vid ytterst exceptionella situationer när det gäller användning av militära maktmedel. Militärt maktmedelsbistånd kan lämnas eller begäras i sådana exceptionella fall där det är 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 statens säkerhet och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet. Sådana extrema situationer kan kräva omedelbara reaktioner och att krigsmateriel används för att avvärja faran. I grundlagsutskottets tolkningspraxis har möjligheten att använda militära maktmedel accepterats som varande i enlighet med proportionalitetsprincipen i extrema fall i anknytning till terrorism där det är fråga om en omedelbar fara för ett stort antal människors liv eller hälsa (exempelvis GrUU 9/2014 rd, s. 2 och 3; GrUU 23/2005 rd, s. 2/I och GrUU 10/2005 rd, s. 2/I). Användning av militära maktmedel för att avvärja en omedelbar fara för rikets säkerhet när det inte finns något lindrigare sätt att avvärja faran kan anses acceptabelt för att trygga Finlands territoriella integritet och värna Finlands suveränitet och en sådan exceptionell användning av maktmedel i en extrem situation är inte problematisk med tanke på grundlagen (exempelvis GrUU 21/2000 rd, s. 3/II).

Beslutanderätten när det gäller lämnande av eller begäran om militära maktmedel i en brådskande situation anvisas republikens president som överbefälhavare för försvarsmakten enligt beslutsförfarandet i militära kommandomål. I sådana fall beslutar republikens president om lämnande av eller begäran om militärt maktmedelsbistånd i förfarandet enligt 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på föredragning av kommandören för försvarsmakten. Försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Statsministern kan närvara och uttala sin uppfattning om saken.

Enligt 58 § 5 mom. i grundlagen beslutar presidenten i militära kommandomål under medverkan av ministern i enlighet med vad som bestäms närmare genom lag. Gränsöverskridande militärt maktmedelsbistånd räknas inte i sig till militära kommandomål ens i brådskande situationer. Presidentens beslutanderätt som överbefälhavare i det beslutsförfarande för militära kommandomål som både grundlagen och övrig lagstiftning känner till från förut kan dock anses befogat när det gäller att sätta in försvarsmaktens militära maktmedel i en extrem och brådskande situation där ett beslutsfattande av ett kollegialt organ med flera medlemmar inte är möjligt.

I detta undantagsförfarande som gäller militära maktmedel kan endast fattas beslut om militära maktmedel som försvarsmakten eller en främmande stats väpnade styrkor använder.

Ställningen för försvarsmaktens överbefälhavare

Utöver vad som konstaterats ovan ingår det i lagförslaget också annan reglering som inverkar på ställningen för försvarsmaktens överbefälhavare. Lagförslagets 2 § 1 mom. möjliggör en situation där statsrådet efter att ha hört riksdagen beslutar om lämnande av eller begäran om militärt maktmedelsbistånd. Då gäller det ett EU-ärende som enligt 93 § 2 mom. i grundlagen

RP 72/2016 rd

hör till statsrådets behörighet. En sådan reglering inverkar i någon mån på överbefälhavarens behörighet (jfr GrUU 54/2005 rd, s. 5/I). Med beaktande av statsrådets skyldighet att handla i nära samråd med presidenten i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska EU-frågor och av hur begränsat det militära maktmedelsbiståndet är i förhållande till försvarsmaktens totala styrka blir den föreslagna regleringen inte problematisk med tanke på överbefälhavarens behörighet enligt 128 § 1 mom. När beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel fattas, framstår statsrådets skyldighet att handla i nära samråd med republikens president som särskilt viktig.

Lagförslaget 2 § 4 mom. och 4 § 4 mom. innehåller en bestämmelse som tryggar överbefälhavarens ställning och som motsvarar de bestämmelser i 12 § 4 mom. i lagen om försvarsmakten, 4 a § 2 mom. i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen och 23 och 33 § i territorialövervakningslagen som har utfärdats med grundlagsutskottets medverkan.

Eftersom lagförslaget till många delar tangerar grundlagens bestämmelser är det enligt regeringens uppfattning befogat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

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,
- 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 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. 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.

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.

RP 72/2016 rd

Om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken innan beslut fattas.

4 §

Skyndsamt förfarande

Om det inte är möjligt att fatta ett beslut enligt 2 § tillräckligt snabbt i exceptionellt bråds-kande 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 eller begäran om bistånd.

Beslut om lämnande av eller begäran om bistånd som inbegriper militära maktmedel kan inte fattas i skyndsamt 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 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. 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 beslut om lämnande av eller begäran om bistånd. Beslut om huruvida biståndet ska fortsätta eller upphöra ska 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 3 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).

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 4 maj 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Utrikesminister Timo Soini