

Grundlagsutskottet

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

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet om utrikesutskottets utkast till betänkande (version 20.4.2017) i fråga om 4 och 5 § om skyndsamt förfarande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesutskottets ordförande Matti Vanhanen, riksdagen
- utskottsråd Olli-Pekka Jalonen, Riksdagens kansli
- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Janne Salminen.

UTRIKESUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Utrikesutskottet begärde den 20 april 2017 utlåtande från grundlagsutskottet om sitt utkast till betänkande (version 20.4.2017) i fråga om 4 och 5 § om skyndsamt förfarande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grundlagsutskottet lämnade ett utlåtande (GrUU 64/2016 rd) om propositionen om beslutsfattandet om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd) vid riksmötet 2016. Enligt utlåtandet kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar om 4 § 1 och 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 17/2017 rd

I sitt utkast till betänkande föreslår utrikesutskottet att bestämmelserna om förfarandet i brådskande ärenden ändras med anledning av grundlagsutskottets utlåtande. Utkastet innehåller ett förslag till ändring av 4 § i lagen och till en ny 5 §. Utrikesutskottet har begärt ett nytt utlåtande från grundlagsutskottet om 4 och 5 § om skyndsamt förfarande.

I första hand vill utrikesutskottet veta om förslagen till bestämmelser i utkastet uppfyller de konstitutionella krav som grundlagsutskottet ställer i sitt första utlåtande för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet har tidigare gått in på frågan om i vilken form materiella ändringar som görs i lagförslag under behandlingen i riksdagen bör föreläggas utskottet för ny behandling. Utskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (GrUU 75/2014 rd). Ett förfarande baserat på utredningar från ett ministerium rimmar enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd) inte särskilt väl med de konstitutionella principerna vid förslag med omfattande materiella ändringar (se GrUU 12/2016 rd, GrUU 34/2004 rd). I det nu aktuella fallet anser grundlagsutskottet att det valda förfarandet med utgångspunkt i ett utkast till utskottsbetänkande är mer motiverat än ett förfarande som är baserat på en ministerieutredning.

Beslut av ministeriet i skyndsamt förfarande

Grundlagsutskottet har tidigare analyserat förslaget till bestämmelse om att ministeriet i brådskande situationer kan ges begränsad rätt att besluta om lämnande av eller begäran om internationellt bistånd. Grundlagen möjliggör inte att man genom vanlig lag föreskriver om undantag från befogenhetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna i grundlagens 67 §. Att lämna eller begära internationellt bistånd enligt lagförslaget är enligt grundlagsutskottets mening till stor del vittsyftande och principiellt viktiga ärenden. På grund av grundlagens 67 § kan beslutsfattandet i dem inte anförtros ett ministerium. Ministeriets befogenhet får inte omfatta bistånd som avses i 1 § 1 mom. 4—6 punkten. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 64/2016 rd).

I sitt utkast till betänkande föreslår utrikesutskottet bestämmelser om ministeriets befogenheter i 4 § 1 mom. Enligt momentet får det behöriga ministeriet fatta beslut om lämnande av eller begäran om bistånd, om det inte är möjligt att tillräckligt snabbt fatta ett beslut enligt 2 § om bistånd som avses i 1 § 1 mom. 1—3 punkten i exceptionellt brådskande 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.

I utkastet till betänkande undantas beslut om bistånd som avses i 1 § 1 mom. 4—6 punkten från tillämpningsområdet för 4 § 1 mom. i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande. Med tanke på tillämpningen av lagen påpekar grundlagsutskottet dock att också beslut om bistånd som avses i 1 § 1 mom. 1—3 punkten i enstaka fall kan gälla vittsyftande och principiellt viktiga frågor. Då kan ministeriet på grund av 67 § i grundlagen inte fatta beslut i ärendet (se också GrUU 6/2002 rd).

Dessutom kan flera än en av punkterna under 1 § 1 mom. bli aktuella samtidigt. Exempelvis kan bistånd som inbegriper betydande militära resurser och som i och för sig hör till ministeriets be-

Utlåtande GrUU 17/2017 rd

fogenhet att fatta brådskande beslut samtidigt vara betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende och därmed vara uteslutet från ministeriets beslutanderätt också i brådskande fall som avses i 4 §. Detta faktum kan framhåvas ytterligare genom att bestämmelsen i 4 § omformuleras så att den blir uteslutande (till exempel "Beslut om bistånd som avses i 1 § 1 mom. 4—6 punkten kan inte fattas i ett förfarande enligt det här momentet.").

Beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel i brådskande situationer

Grundlagsutskottet har tidigare analyserat förslaget till bestämmelse om att beslutanderätten när det gäller lämnande av eller begäran om bistånd som inbegriper militära maktmedel i exceptionella, brådskande situationer tillkommer republikens president enligt beslutsförfarandet i militära kommandomål. Grundlagens 58 § 5 mom. om militära kommandomål är enligt grundlagsutskottet en undantagsbestämmelse om presidentens beslutsfattande och kan således inte tolkas extensivt så att det förfarande som anges där skulle kunna tillämpas också i andra ärenden än militära kommandomål. Bestämmelsen om presidentens beslutanderätt i exceptionella, brådskande situationer måste alltså strykas. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 64/2016 rd).

I sitt utkast till betänkande föreslår utrikesutskottet en ny bestämmelse (5 §) om förfarandet i brådskande situationer som kräver militära maktmedel. Beslutet ska fattas av statsrådets allmänna sammanträde efter föredragning från ministeriet i fråga eller av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande i enlighet med 2 § 1 mom. Bestämmelsen om att förfarandet i militära kommandomål ska tillämpas vid beslutsfattandet har alltså strukits som sig bör.

Enligt den bestämmelse som utrikesutskottet föreslår i sitt utkast till betänkande ska riksdagen inte delta i beslutsfattandet trots huvudregeln i 3 § (hörande av utrikesutskottet, redogörelse till riksdagen). Innan beslutet fattas ska statsrådet endast lämna riksdagens utrikesutskott en utredning i frågan. Efter att beslutet fattats ska ärendet genast föreläggas riksdagen för behandling.

Lagen föreslås inte föreskriva i vilken form utredningen till utrikesutskottet ska lämnas. Enligt motiveringen till utkastet ska utredningen i sin enklaste form bara innehålla information om förslaget till avgörande. Det kan också komma på fråga att ministern muntligt informerar utrikesutskottet.

Grundlagsutskottet har ansett att beslut om lämnande av bistånd som inbegriper försvarsmaktens maktmedel kräver ett förfarande som tillåter medverkan från riksdagen (GrUU 64/2016 rd och GrUU 51/2006 rd). Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett det vara ett lämpligt sätt att höra riksdagen att utrikesutskottet hörs och riksdagen får en redogörelse i beslutsprocessen kring ett finländskt deltagande i fredsbevarande insatser (GrUU 54/2005 rd, GrUU 17/2000 rd).

Det förfarande som utrikesutskottet nu föreslår för riksdagens medverkan garanterar inte att riksdagen på förhand kan påverka beslutet lika effektivt som i ett normalt förfarande enligt 3 §. Å andra sidan ska bestämmelsen uteslutande tillämpas i exceptionellt brådskande och allvarliga situationer och i fråga om bistånd som 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. Grundlagsutskottet anser att 5 § sammantaget inte står i konflikt

Utlåtande GrUU 17/2017 rd

med utskottets tidigare praxis för beaktandet av riksdagens påverkansmöjligheter och följaktligen inte är problematisk i konstitutionellt hänseende. Utskottet påpekar också att de föreslagna bestämmelserna om formerna för riksdagens medverkan inte påverkar riksdagens rätt att få information enligt 47 och 97 § i grundlagen eller riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen enligt 96 § i grundlagen (GrUU 64/2016 rd, se också GrUU 54/2005 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 12.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.