

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen (RP 94/2016 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande om regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 6/2016 rd) att ett tydligt mål för vår utrikes- och säkerhetspolitik är att motverka en situation där Finland blir part i en militär konflikt. Om försvaret har trovärdig kapacitet och bedriver försvarssamarbete bidrar det till landets möjlighet att stå utanför militära konflikter. Utskottet instämde i redogörelsen linje enligt vilken Finland ska bedriva en aktiv stabilitetspolitik för att förebygga militära hot, och betonade att Finland inte tillåter att vårt territorium används i fientligt syfte mot andra stater (UtUB 9/2016 rd). Utskottet understryker att det som sägs ovan inte ställer upp några gränser för att utveckla det internationella försvarssamarbetet eller för Finlands verksamhet i situationer när det är aktuellt att lämna eller begära internationellt bistånd. Fin-

Utlåtande UtUU 3/2017 rd

land beslutar själv om sina säkerhetspolitiska avgöranden med beaktande av målen och principerna i FN:s stadga samt andra regler inom folkrätten som binder Finland.

Propositionen föreslår ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen: ändringarna ska ge möjlighet att begära eller lämna internationellt bistånd i situationer där försvarsförvaltningen är inkopplad. Lagändringen ger möjlighet att svara mot Finlands åligganden enligt solidaritetsklausulen och skyldigheten till inbördes bistånd i Lissabonfördraget och förbättrar beredskapen att reagera på kraven i den säkerhetspolitiska miljön. Ändringarna anses också utveckla förutsättningarna för att främja Finlands försvarssamarbete.

Utrikesutskottet anser det vara viktigt att det finns en tillräcklig legislativ grund för att utnyttja möjligheterna till samarbete när det internationella säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet utvecklas. Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009 har en väsentlig betydelse för Finland eftersom EU är den främsta handlingsramen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. I samband med behandlingen av propositionen om att anta Lissabonfördraget och även senare betonade utrikesutskottet vikten av att sörja för beredskapen för åtgärder i överensstämmelse med solidaritetsklausulen och att klausulen om ömsesidigt bistånd ska utredas på initiativ av statsrådet (UtUB 6/2008 rd, UtUB 5/2009 rd, UtUB 1/2013 rd).

Utrikesutskottet konstaterar att målet med propositionen är att göra nödvändiga ändringar i den lagstiftning som gäller försvarsministeriets verksamhetsområde så att Finland fullt ut kan delta i sådant samarbete som är förenligt med Finlands internationella förpliktelser samt i situationer där bistånd lämnas och tas emot på försvarsministeriets förvaltningsområde. Propositionen innehåller preciseringar och kompletteringar till lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen.

Utrikesutskottet lägger utomordentligt stor vikt vid att trygga riksdagens inflytande i situationer som involverar att lämna eller begära bistånd. Utskottet understryker att regeringen för sin del bär det politiska ansvaret för följderna av besluten.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte.

Försvarets internationella uppgifter

Enligt propositionen ska lagen om försvarsmakten ändras så att en ny tredje uppgift för försvarsmakten blir att delta i lämnande av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet.¹ Den föreslagna bestämmelsen ska ersätta regleringen i den nuvarande lagen där försvarsmaktens uppgift är deltagande i lämnande av bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan motsvarande händelse. Försvarsmakten kan enligt 12 § i lagförslaget lämna en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation bistånd som hör till försvarsmaktens verksamhetsområde samt delta i annan internationell verksamhet med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och av an-

1 Till försvarsmaktens uppgifter hör enligt 2 § i lagen om försvarsmakten det militära försvaret av Finland, stödande av andra myndigheter och deltagande i internationell militär krishantering och i militära uppdrag i annan internationell krishantering. Efter lagändringen blir deltagande i militär krishantering försvarsmaktens fjärde uppgift.

Utlåtande UtUU 3/2017 rd

dra folkrättsliga regler. Dessutom kan försvarsmakten delta i lämnandet av internationellt bistånd också för att stödja en annan finsk myndighet på begäran av ett behörigt ministerium eller av myndigheten.

Beslut om försvarsmaktens deltagande i att lämna internationellt bistånd ska främst fattas enligt lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd). Om villkoren i den lagen inte uppfylls, fattar försvarsministeriet beslut om deltagandet efter att ha hört utrikesministeriet (12 § i lagförslag 1). Beslutsfattandet om försvarsmaktens deltagande hör således enligt huvudregeln till statsrådet eller republikens president.

Utrikesutskottet konstaterar att ändringsförslagen skulle utvidga försvarsmaktens internationella uppgifter betydligt, och att lagen inte längre skulle utesluta möjligheten att använda maktmedel vid lämnande av internationellt bistånd. Enligt motiven till lagförslaget kan lämnande av internationellt bistånd exempelvis handla om bistånd som lämnas med stöd av EU:s solidaritetsklausul eller klausul om ömsesidigt bistånd, territorialövervakningssamarbete eller evakuering av civilbefolkning från ett krisområde i form av en militär insats (RP s. 44). Utskottet anser det befogat att regleringen om försvarsmaktens uppgifter preciseras med omnämningen snarlika den i ovan nämnda motiv till 2 och 12 §.

Mottagande av internationellt bistånd

I fråga om att begära bistånd föreslås det i propositionen att försvarsministeriet, efter att ha hört utrikesministeriet, ska kunna begära internationellt bistånd inom försvarsmaktens verksamhetsområde, om inget annat föreskrivs i det förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd som ingår i regeringens proposition (RP 72/2016 rd), som behandlas i riksdagen just nu. Men i sitt utlåtande om den propositionen uteslöt grundlagsutskottet av orsaker relaterade till 67 § i grundlagen ministeriets behörighet vid bistånd som kan inbegripa användning av militära maktmedel, som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende eller som är vittsyftande och principiellt viktigt (GrUU 64/2016 rd). Ministeriets behörighet omfattar således bistånd som bygger på artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen eller bistånd som inbegriper betydande militära resurser.

Att ta emot internationellt militärt bistånd ska alltid bygga på en begäran som Finland framställt. Grundlagsutskottet betonade i sitt utlåtande (GrUU 65/2016 rd) att det är viktigt att detta förfarande, som baserar sig på beslutsfattande av statsrådet och republikens president med riksdagens medverkan, tillämpas snarare extensivt än restriktivt. Utrikesutskottet instämmer med grundlagsutskottets ståndpunkt och betonar betydelsen av riksdagens medverkan med tanke på Finlands suveränitet.

Befogenheten och rätten att använda maktmedel för en styrka eller en enskild militärperson som lämnar bistånd ska för sin del fastslås i enlighet med finsk lagstiftning och beslutet om bistånd. Ledningsförhållandena i fråga om de styrkor och enskilda militärpersoner som lämnar bistånd ska således fastställas i varje enskilt fall i enlighet med Finlands begäran om bistånd, uppdraget och de begränsningar som Finland ställer upp. Om ledningsförhållandena och övriga sätt att genomföra verksamheten ska man komma överens med den som lämnar bistånd. Grundlagsutskottet an-

Utlåtande UtUU 3/2017 rd

såg i sitt utlåtande att den föreslagna regleringen som helhet bedömd är problematiskt öppen, och förutsatte att regleringen ska kompletteras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt utredning till utskottet föreslår försvarsministeriet att 4 b § i den föreslagna regleringen ska kompletteras så att en trupp eller en soldat som bistår Finland endast får använda maktmedel i den utsträckning som är nödvändig för uppdraget och att maktmedel får användas endast i den mån och så länge som de är behövliga med tanke på uppdraget och godtagbara i förhållande till uppdragets mål. Paragrafen kompletteras också med ett moment enligt vilket beslutet om bistånd ska inkludera en definition av det uppdrag som biståndet begärs för, behörigheten, de militära resurser och eventuell användning av maktmedel som ingår i biståndet och andra villkor för att lämna biståndet. Utskottet anser att dessa kompletteringar behövs.

Försvarsmaktens personal och värnpliktiga som deltar i att lämna internationellt bistånd

Grundlagsutskottet behandlade frågan om att försvarsmaktens personal och värnpliktiga deltar i att lämna internationellt bistånd i sitt utlåtande (GrUU 65/2016 rd) Till dessa delar förutsätter grundlagsutskottet inte komplettering av bestämmelserna som ett villkor för att lagen ska kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

För att lämna internationellt bistånd och för annan internationell verksamhet används enligt 12 b § i lagen om försvarsmakten i första hand sådan personal vid försvarsmakten som har förbundit sig vid försvarsmaktens internationella verksamhet. Men försvarsmaktens personal ska också kunna förordnas att delta i internationell verksamhet, när det är nödvändigt att försäkra sig om tillräckliga personresurser och tillräckligt kunnande. Grundlagsutskottet betonade att det inte handlar om en ordinär förflyttning mellan två enheter inom Finlands försvarsmakt utan om en helt ny typ av deltagande i att lämna internationellt bistånd. Grundlagsutskottet anser att skyldighet att delta i internationella uppdrag inte är en sak som med nödvändighet är känd i förväg för den som söker jobb inom försvarsmakten. Utskottet konstaterade att den nu föreslagna regleringen om möjligheten att förordna personal till internationella uppdrag utan samtycke och delvis utan möjlighet att överklaga inte är helt adekvat med avseende på 7 och 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att det är önskvärt att deltagande i uppgifter som inbegriper användning av vapenmakt är baserat på samtycke till den del det handlar om personer som har tagit anställning innan den nu föreslagna regleringen träder i kraft.

En värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning kan enligt det som föreslås i 62 § 1 mom. 3 punkten i värnpliktslagen förordnas till tjänstgöring utomlands, om han i enlighet med sitt uttryckliga samtycke deltar i lämnandet av internationellt bistånd eller annan internationell verksamhet. På sådan verksamhet tillämpas bestämmelserna i 78 § 1 mom. i värnpliktslagen om att värnpliktiga inte får delta i exempelvis uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt.

Enligt grundlagsutskottets bedömning uppfyller den föreslagna regleringen i fråga om de värnpliktiga begränsningarna i utskottets tidigare utlåtandep Praxis som gäller deltagande under samtycke och användning av vapenmakt och andra begränsningar i sak (GrUU 65/2016 rd). Grundlagsutskottet påpekade att det inte räcker med samtycke till lämnande av internationellt bistånd

Utlåtande UtUU 3/2017 rd

eller deltagande i internationell verksamhet i allmänhet; samtycket bör vara betydligt mer specifikt. Av central betydelse är också att den värnpliktige när han ger sitt samtycke förstår innehållet i uppdraget och att det är frivilligt att ge sitt samtycke. Försvarsmakten har en förhöjd skyldighet att informera om detta liksom om att skyldigheten att delta i landets försvar enligt 127 § i grundlagen inte täcker deltagande i internationella uppgifter.

Utrikesutskottet konstaterar att frågan om ställningen för försvarsmaktens anställda personal och de värnpliktiga i viss mån är problematisk på grund av särdragen i Finlands försvar. Under fredstid är försvarsmakten en utbildningsorganisation som producerar reservister för krigstida trupper. Av försvarsgrenarna har flygvapnet och marinen ett fortlöpande uppdrag att övervaka och trygga vår territoriella integritet jämte vederbörlig aktionsberedskap och förmåga att snabbt reagera när det behövs, men på marinens fartyg arbetar också beväringar som fullgör sin värnplikt. Armén har en mycket begränsad mängd trupper som består av yrkesmilitärer och som snabbt skulle kunna sändas till internationella uppdrag. Begränsningarna i värnpliktslagen om värnpliktigas deltagande i uppdrag som kräver användning av maktmedel måste beaktas vid övervägande av att lämna bistånd som inbegriper militära resurser eller användning av militära maktmedel.

Utrikesutskottet vill betona betydelsen av att personal som sänds ut på internationella uppdrag ger sitt samtycke. Med tanke på funktionsförmågan hos en trupp som sänds ut på ett eventuellt mycket krävande uppdrag kan personalens samtycke ha en avgörande betydelse för uppdraget och trupps självskydd.

Utvidgning av tillämpningsområdet för vissa internationella överenskommelser

Finland har förbundit sig till vissa internationella överenskommelser som gäller styrkors status. NATO/PfP SOFA (Partnership for Peace Status of Forces Agreement) tillämpas i territorierna hos Nato-länderna och hos de länder i partnerskap för fred som har tillträtt avtalet, såsom Finlands territorium. NATO/PfP SOFA har blivit ett etablerat sätt att ordna styrkornas och personalens juridiska status när de vistas på en annan avtalsparts territorium. Också inom EU har ett motsvarande EU SOFA-avtal gjorts, men det har ännu inte rätt i kraft internationellt. Avtalen innehåller föreskrifter som gäller bl.a. formaliteter vid ankomsten till landet, rätt att bära vapen, användning av jurisdiktion, rätt till skadestånd och avstående från det i vissa fall samt styrkornas privilegier och befrielser.

I 12 c § i lagen om försvarsmakten föreslås en bestämmelse enligt vilken man med en förordning av statsrådet om sättande i kraft av internationella förpliktelser ska kunna föreskriva om att i paragrafen nämnda NATO/PfP SOFA- och EU SOFA-avtal ska tillämpas på mottagandet och lämnandet av internationellt bistånd samt på annan internationell verksamhet. Regleringen liknar regleringen i 4 § i lagen om militär krishantering om tillämpning av dessa avtal på militära krishanteringsinsatser eller till dem relaterad utbildning eller övning.

I propositionen om Finlands anslutning till PfP SOFA (RP 19/1997 rd) ansågs att det skulle röra sig om ett avtal i anslutning till PfP-verksamhet som sannolikt kommer att tillämpas endast under kortvariga militära övningar. Utrikesutskottet konstaterar att under de cirka två decennier som förflutit har Finlands samarbete med Nato utvidgats betydligt och den ursprungliga tolkningen av

Utlåtande UtUU 3/2017 rd

avtalet innebär i dag snarast en begränsning av samarbetet. Enligt utredning till utskottet motsvarar tolkningen inte heller de övriga ländernas nutida tolkningspraxis.

Utrikesutskottet konstaterar att när Finlands internationella försvarssamarbete utvidgas kan tillämpningsområdet för NATO/PfP SOFA utvidgas genom bestämmelsen om bemyndigande i 12 c § i lagförslaget.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet anför

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 17.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Tiina Elovaara saf
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Veera Ruoho saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Alexander Stubb saml
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv
ersättare Eero Heinäluoma sd
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.