

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till territorialövervakningslag och vissa därtill hörande lagar

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 maj 2000 en proposition med förslag till territorialövervakningslag och vissa därtill hörande lagar (RP 38/2000 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i frågan till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Timo Turkki, försvarsministeriet

- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- överinspektör Johanna Karlström och avdelningschef Juhani Uusitalo, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från professor Martin Scheinin. Utlåtandet har fogats till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en territorialövervakningslag, som innefattar de centrala bestämmelserna om övervakningen och tryggheten av Finlands territoriella integritet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft cirka ett halvt år efter att de har antagits och blivit stadfästa.

I den synnerligen noggranna motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas dels de be-

gränsningar i rörelsefriheten som följer av lagen, dels bestämmelserna om gripande, säkerhetsvisitation, teknisk övervakning och användningen av maktmedel. Enligt motiveringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men regeringen har ansett det viktigt att riksdagens grundlagsutskott bereds tillfälle att yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Skyddsområden

Inrättande av skyddsområden. Enligt 16 § 1 mom. kan till sina gränser noggrant fastställda delar av Finlands territorialvatten genom förordning av statsrådet avsättas som skyddsområden. Inom skyddsområdena gäller med stöd av 17 § vissa begränsningar, som kan ha betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna (rörelsefriheten, näringsfriheten).

Inrättande av skyddsområden hänger samman med övervakningen av Finlands territoriella integritet, något som i en kontext av denna typ involverande grundläggande fri- och rättigheter kan anses som ett godtagbart tungt vägande samhällligt intresse. Ett skyddsområde tillåts enligt den uttryckliga bestämmelsen inte vara större än rikets säkerhet och organiseringen av territorialövervakningen kräver. Det föreslagna förordandet vid inrättandet av skyddsområden står enligt utskottet också i samklang med kravet på att en restriktion i de grundläggande fri- och rättigheterna skall regleras på lagnivå samt vara exakt formulerad och noga avgränsad, eftersom inrättandet av skyddsområden i 16 § 1 mom. är kopplat till diverse kriterier som i tillräckligt hög grad styr förordningsutfärdaren (jfr GrUU 21/1997 rd).

En helt plausibel möjlighet enligt motiveringen (s. 36) är att skyddsområden inrättas också på territorialvatten inom landskapet Ålands gränser. I det fallet måste enligt propositionen hänsyn tas till Finlands internationella utfästelser gällande landskapet (demilitarisering) och landskapets särställning när det gäller självstyrelse. I det senare fallet är det viktigt att begränsningarna i inrättandet av ett skyddsområde gäller rätten att färdas på havet, framför allt båt- och fartygstrafik och fiske. En del av dessa frågor faller enligt självstyrelselagen för Åland under rikets kompetens, en del under landskapets kompetens. För att syftet med propositionen skall kunna nås kan det också behövas lagstiftningsåtgärder från landskapets sida.

Särskilda begränsningar inom skyddsområden. I 17 § räknas upp vilka begränsningar som gäller inom skyddsområdena. Det innebär att vissa funktioner är tillståndspliktiga inom skyddsområden. Själva begränsningarna har angivits med tillräcklig noggrannhet i förslaget. I 41 § föreskrivs om ersättning till ägare eller innehavare för skada och olägenhet. Den med tillståndsförfarandet sammanhängande rätten att söka ändring garanteras i 22 §. Också på denna punkt är regleringen helt problemfri med avseende på grundlagen, menar utskottet.

Effektivare territorialövervakning. I 18 § föreskrivs att territorialövervakningen med stöd av en presidentförordning effektiviseras genom att den tillståndspliktiga verksamheten enligt 17 § helt eller delvis avbryts. Förslaget är i någon måtto problematiskt med hänsyn till kravet på att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall regleras genom lag, eftersom det först av förordningen framgår vilka extra begränsningar som gäller för den i 17 § avsedda verksamheten. Sett ur detta perspektiv är det enligt utskottet bättre att direkt föreskriva i 18 § att den tillståndspliktiga verksamheten skall avbrytas för att territorialövervakningen skall kunna effektiviseras, om inte specialtillstånd beviljas för fortsatt verksamhet.

Begränsningar gällande Finlands territorialvatten eller territorium

Enligt 12 och 13 § krävs det tillstånd för att undersöka och kartlägga havsbotten inom Finlands territorialvatten samt för att göra markundersökningar från luftfartyg inom finskt territorium. Begränsningarna i att undersöka havsbotten och marken är betydelsefulla i konstitutionellt hänseende på grund av den frihet som 16 § 3 mom. grundlagen garanterar vetenskapen. Det handlar om ett i förhållande till regleringens huvudsakliga syfte begränsat särintresse. Av det proportionalitetskrav som gäller för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna följer att frågan om begränsningens omfattning

är relevant. I denna kontext anser utskottet att begränsningarna måste sträcka sig över ett så stort territorium för att syftet med regleringen skall nås. De grundläggande fri- och rättigheterna bör när det gäller den vetenskapliga friheten infrias genom det tillståndsförfarande som hänger samman med de föreslagna begränsningarna, menar utskottet.

Tillståndsförfarande

Om man ser till de grundläggande fri- och rättigheterna har tillståndsbestämmelserna i 5 kap. relevans för det tillståndsförfarande som gäller dels för begränsningar inom skyddsområden, dels som ovan anförts, för begränsningar baserade på 3 kap., eftersom det finns en koppling mellan tillståndsförfarandet och de grundläggande fri- och rättigheterna. Blicken faller då på 19 § 1 mom. där det sägs att tillstånd "kan beviljas" under vissa förutsättningar. Med hänvisning till att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara exakt formulerad och noga avgränsad anser utskottet att formuleringen måste ändras så att det av bestämmelsen framgår att tillståndsmyndighetens prövning är bunden. Om ändringen görs kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Behörighetsbestämmelserna i 6 kap.

27—32 §. Territorialövervakningsmyndigheternas befogenheter sträcker sig till utredning av identiteten och gripande av en person (27 §), säkerhetsvisitation (28 §), flyttning av fordon och fartyg (29 §), teknisk övervakning (30 §) samt användning av maktmedel (31 och 32 §). De föreslagna bestämmelserna sammanfaller i rätt hög grad med bestämmelserna i polislagen och lagen om gränsbevakningsväsendet, två lagar som båda varit hos grundlagsutskottet för bedömning. Utskottet instämmer på denna punkt i den mycket detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen och anser att förslagen är problemfria i konstitutionellt hänseende.

Utskottet vill understryka att rätten att gripa en person och utföra säkerhetsvisitation i samband med gripandet samt rätten att använda maktmedel enligt förslaget bara innehas av de i

23 § 1 mom. nämnda territorialövervakningsmyndigheterna. Till dessa räknas militär-, gränsbevaknings-, polis- och tullmyndigheterna samt de tjänstemän som förordnats till territorialövervakning. Däremot har Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets tjänstemän inte dessa befogenheter.

Militära maktmedel. I 33 § ges försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet rätt att använda militära maktmedel som är nödvändiga för att trygga Finlands territoriella integritet. Beslut om användning av militära maktmedel fattas av försvarsministeriet, om något annat inte följer av försvarsmaktens överbefälhavares behörighet eller något annat inte bestäms i 34 §. Den föreslagna 34 § handlar om försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets uppgift att med militära maktmedel avvärja fientlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säkerhet. Försvarsministeriet skall utan dröjsmål underrättas om sådan åtgärder. Bestämmelserna hänger samman med tryggheten av Finlands territoriella integritet och värnandet av Finlands suveränitet och är därmed inte diskutabla med tanke på grundlagen.

Övriga omständigheter

I 2 kap. ingår bestämmelser om militära personers och militärfordons samt statsluftfartygs och statsfartygs ankomst till och uppehåll i landet. Av 9 och 10 § kunde man dra den slutsatsen att försvarsministeriet har rätt att tillåta en stor militär avdelning att komma till Finland för att delta i övningar. Utgångspunkten för tillämpningen av bestämmelserna bör dock vara att de endast gäller relativt små avdelningar, menar utskottet. När det gäller större militära avdelningar, som de facto kan påverka vår suveränitet, bör frågan om ankomst avgöras utifrån internationella fördrag och genom en beslutsprocess som gäller dem.

Försvarsministeriet kan med stöd av 26 § av orsaker som är nödvändiga för att trygga rikets säkerhet temporärt förbjuda sjötrafik. Befogenheten är begränsad såväl tidsmässigt som territoriellt. Innehållsligt kan förslaget i konstitutionellt hänseende jämföras med 2 b § 1 mom. la-

gen om försvarsmakten. Grundlagsutskottet har i ett tidigare sammanhang ansett (GrUU 21/1997 rd) att den sistnämnda paragrafen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning och följaktligen påverkar inte heller den nu föreliggande 26 § lagstiftningsordningen.

I propositionen ingår en bilaga med ett utkast till förordning. I 12 § i förordningen ingår bestämmelser om bl.a. maximitiden för tillstånd avseende skyddsområde. Det lagrum som statsrådet tänkt sig skulle ligga som grund för fullmakten, 20 § 5 mom., sträcker sig dock inte så långt att det skulle gälla giltighetstiden för till-

stånd (jfr 10 § 2 mom. i lagförslaget). Därför bör befogenheten skrivas in i lagförslaget under detta moment.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning under förutsättning att utskottets konstitutionella anmärkning om 19 § 1 mom. i det första lagförslaget beaktas på lämpligt sätt.

Helsingfors den 14 juni 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf (delvis)
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst (delvis)
Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.