Betänkande FsUB 5/2017 rd─ RP 56/2017 rd

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av territorialövervakningslagen och 17 kap. 7 b § i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av territorialövervakningslagen och 17 kap. 7 b § i strafflagen (RP 56/2017 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Teija Pellikainen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Heli Heikkola, inrikesministeriet
- polisinspektör Sami Kalliomaa, Polisstyrelsen
- enhetschef, överste Jarkko Alén, Gränsbevakningsväsendet
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Republikens presidents kansli
- statsrådets kansli
- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- skyddspolisen
- Säkerhetskommittén
- Trafikverket.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att territorialövervakningslagen ändras så, att också ett militärt hot vars statliga ursprung inte direkt kan identifieras utifrån yttre kännetecken ska höra till lagens tillämpningsområde. Lagen ska enligt förslaget få bestämmelser enligt vilka maktmedel vid territoriekränkningar kan användas även på militära statliga aktörer vars ursprung inte kan identifieras. Det huvudsakliga syftet med förslaget är att få lagstiftningen om tryggande och övervakning av Finlands territoriella integritet att mer heltäckande motsvara det förändrade säkerhetsläget och hot av nya slag.

Klart
5.0

Enligt propositionen ska på hela Finlands territorium i territorialövervakningslagen avsett avvärjande av fientlig verksamhet och andra befogenheter kunna riktas också mot militära styrkor utan beteckningar. Dessutom föreslås det att bestämmelsen om militära fordon preciseras. Det gäller kränkningar som riktas mot Finland av främmande makter. Territorialövervakningsmyndigheternas ansvar och fördelningen av behörigheten ska enligt förslaget bibehållas.

I propositionen föreslås det dessutom att straffbestämmelsen om territoriekränkning i strafflagen ändras så att den motsvarar den föreslagna ändringen i territorialövervakningslagen beträffande medlemmar i militära styrkor utan beteckningar.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet konstaterar att Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska omvärld har förändrats. Förändringarna i omvärlden beror bland annat på nya typer av hybridhot som skapar instabilitet och kräver snabba motåtgärder. Mot den bakgrunden är det enligt utskottet viktigt att säkerställa att myndigheterna har de befogenheter som krävs i nuläget. De uppdagade luckorna i lagstiftningen måste omedelbart täppas till, eftersom de utgör ett hinder för effektiv beredskap och effektivt agerande i en krissituation. Utskottet har i sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FsUB 4/2017 rd) ingående granskat behovet av förbättrat samarbete mellan myndigheterna.

Enligt inkommen utredning utgår territorialövervakningslagen från att främmande stater och deras militärpersoner och trupper som eventuellt kränker Finlands territoriella integritet bär den främmande statens militära uniform. Enligt lagförslaget kan befogenheterna enligt territorialövervakningslagen i fortsättningen riktas också mot militära styrkor utan beteckningar när de bryter mot territorialövervakningslagen. I lagförslaget ges uttrycket militär styrka utan beteckningar en definition som avviker från definitionen av militärperson och militär avdelning. Med militära styrkor utan beteckningar avses enligt 2 § 5 a-punkten i lagförslag 1 grupper som är jämförbara med militära avdelningar som agerar för en främmande stats räkning eller med en främmande stats samtycke, som är militärt organiserade, utrustade eller beväpnade och vars statliga ursprung inte kan identifieras.

Det centrala i propositionen är enligt utskottets uppfattning att territorialövervakningsmyndigheterna genom preciseringen av bestämmelserna utan dröjsmål kan skrida till alla nödvändiga åtgärder för att avvärja fientlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säkerhet, också när det är frågan om ett militärt hot vars ursprung inte direkt kan identifieras. Utskottet noterar att det i propositionen inte föreslås ändringar i de gällande beslutsmekanismerna eller behörighetsfördelningen mellan myndigheter och att försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet inte heller får nya befogenheter som är oberoende av de befogenheter som avses i territorialövervakningslagen.

Enligt uppgift anser samtliga territorialövervakningsmyndigheter som deltagit i beredningen av propositionen att lagförslagen behövs. Territorialövervakningsmyndigheter är enligt 23 § i territorialövervakningslagen militär-, gränsbevaknings-, polis- och tullmyndigheterna samt dessas tjänstemän som förordnats att sköta territorialövervakning. Trafikverket och Trafiksäkerhetsverket är territorialövervakningsmyndigheter inom sina verksamhetsområden.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Propositionen minskar oklarheten och förbättrar precisionen i lagstiftningen. Utskottet tillstyrker lagförslagen.

I sitt utlåtande (GrUU 25/2017 rd) om propositionen anser grundlagsutskottet att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet lyfter i sitt utlåtande fram att propositionen är konstitutionellt betydelsefull särskilt i fråga om regleringen av befogenheter och straffrättsliga påföljder.

Grundlagsutskottets kommentarer om propositionen

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att lagförslaget inte handlar om att skapa nya befogenheter för en myndighet. Propositionen utvidgar inte försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets möjligheter att bruka vapenmakt utanför tillämpningsområdet för territorialövervakningslagen och skapar inte heller ny, av den lagen oavhängig behörighet för dessa myndigheter. Grundlagsutskottet menar att det finns godtagbara grunder för de föreslagna bestämmelserna om befogenheter.

Lagförslaget utgår enligt grundlagsutskottets uppfattning från att de militära styrkor utan beteckningar som eventuellt blir föremål för befogenheterna i alla andra centrala avseenden jämställs med de trupper som är föremål för de nuvarande befogenheterna. Trupperna ska enligt 2 § 5 a-punkten i lagförslag 1 agera för en främmande stats räkning eller med en främmande stats samtycke och vara militärt organiserade, utrustade eller beväpnade. Grundlagsutskottet anser att lagförslaget tillräckligt tydligt visar villkoren för att använda befogenheterna. Lagen definierar tillräckligt exakt vad som avses med en militär styrka utan beteckningar, även om den föreslagna regleringen kan anses vara mer öppen än regleringen av befogenheter i fråga om trupper som har beteckningar.

Grundlagsutskottet noterar att det i propositionsmotiven hänvisas till att utvidgningen av tillämpningsområdet för territorialövervakningslagen till att gälla militära styrkor utan beteckningar inte ändrar på ansvaret och fördelningen av behörighet mellan myndigheterna som ansvarar för den inre säkerheten och territorialövervakningsmyndigheterna (RP s. 17). Men propositionen hänvisar också till att gränsen för inre trygghet har förändrats och upplösts (RP s. 17). Grundlagsutskottet vill påminna om att det speciellt i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna entydigt eller annars noggrant ska framgå av lagstiftningen vem den behöriga myndigheten är, eller åtminstone ska principerna för myndigheternas befogenhetsförhållanden och villkoren för att delegera befogenheter framgå tillräckligt exakt av lagen (GrUU 49/2014 rd, s. 4/II).

Försvarsutskottet konstaterar att det genom ett fungerande samarbete mellan myndigheterna bildas en förmåga att upptäcka och känna igen hot av olika grader, samt om hotet primärt hör till be-

hörigheten för de myndigheter som ansvarar för säkerheten eller om det är en fråga om kränkning av den territoriella integriteten. För att säkerställa ett smidigt myndighetssamarbete ser utskottet det som viktigt att myndigheterna övar såväl beslutsfattande som praktiskt samarbete så att fördelningen av befogenheter och ansvar vid hotfulla situationer är så klar som möjlig för alla inblandade. Utskottet konstaterar att territorialövervakningslagen inte tillämpas på organisationer inom organiserad brottslighet, på terroristbrott eller på brott i samband med illegal ankomst till landet, som hör till polisens befogenhet. Försvarsmakten agerar på fältet för inre säkerhet enbart på begäran av och under ledning av polisen i handräckningsärenden med stöd av speciallagstiftning.

Enligt 24 § 3 mom. i territorialövervakningslagen deltar övriga territorialövervakningsmyndigheter i territorialövervakningen i samband med sina egentliga uppgifter. Enligt den bestämmelsen ska de anmäla territorieförseelser eller territoriekränkningar och hot om territorieförseelse eller territoriekränkning till en militärmyndighet eller en gränsbevakningsmyndighet samt vidta till buds stående åtgärder för att förhindra territorieförseelser och territoriekränkningar.

Med hänvisning till det som sagts ovan konstaterar försvarsutskottet att principerna för myndigheternas befogenhetsförhållanden framgår tillräckligt exakt av lagförslaget. Utskottet påpekar att det i 23 § i territorialövervakningslagen finns en uttrycklig bestämmelse (23 § 3 mom.) om territorialövervakningsmyndigheternas skyldighet att samordna sin verksamhet.

I propositionens lagförslag 2 föreslås det att straffbestämmelsen om territoriekränkning i strafflagen ändras så att den motsvarar den föreslagna ändringen i territorialövervakningslagen beträffande medlemmar i militära styrkor utan beteckningar. I fråga om påföljdsbestämmelserna inskärper grundlagsutskottet att den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att brottsrekvisitet definieras uttömmande i straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen kan inte tillämpas extensivt på grundval av uttalanden i förarbetena. Grundlagsutskottet anser att försvarsutskottet bör bedöma huruvida straffbestämmelsen därför bör kompletteras med det som i motiven nämns som andra kännetecken för militära styrkor utan beteckningar.

Grundlagsutskottet konstaterar att det i 7 b § i propositionens lagförslag 2 sägs att för territoriekränkning döms även den som i egenskap av medlem av en i 2 § 5 a-punkten i territorialövervakningslagen avsedd militär styrka utan beteckningar och som deltagare i en sådan styrkas verksamhet bryter mot förbudet enligt 10 a § i territorialövervakningslagen att överskrida gränsen till finskt territorium eller uppehålla sig i landet. Ordalydelsen i paragrafen säger enligt grundlagsutskottets uppfattning synnerligen entydigt vilken slags verksamhet som är kriminaliserad.

I propositionens detaljmotiv (s. 27) har det genom exempel förtydligats att andra kännetecken för militära styrkor utan beteckningar till exempel kan anses vara att en grupp består av två eller flera personer, är inrättad för en viss tid, är klart strukturerad och står under gemensam ledning eller under kommando av en främmande stats väpnade styrkor eller styrs på annat sätt av en främmande stat. Försvarsutskottet konstaterar att motiven inte syftar till att föreskriva om sådana kännetecken för en militär styrka utan beteckningar som avviker från ordalydelsen i lagförslaget. Utskottet framhåller att definitionen måste vara tillräckligt tydlig med tanke på den praktiska tillämpningen av den. Den föreslagna straffbestämmelsen, som beretts i nära samarbete med justitieministeriet, uppfyller enligt utskottet detta krav.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 56/2017 rd utan ändringar.

Helsingfors 20.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Elina Lepomäki saml
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Lea Mäkipää na
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Satu Taavitsainen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.