

Grundlagsutskottet

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

Till försvarsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Teija Pellikainen, försvarsministeriet
- biträdande professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att territorialövervakningslagen och strafflagen ska ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på 2 § 3 mom. i grundlagen också med beaktande av befogenheternas betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna. I motiveringen till lagstiftningsordning hänvisas också till Europakonventionen och Förenta nationernas stadga.

Lagförslaget kan enligt regeringens åsikt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 25/2017 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Territorialövervakningslagens syfte är att övervaka och trygga Finlands territoriella integritet. Territorialövervakningslagen och strafflagen föreslås bli ändrade för att bättre motsvara det förändrade säkerhetsläget och nya typer av hot. Den gällande territorialövervakningslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 21/2000 rd). I den aktuella propositionen föreslås inga väsentliga ändringar i den gällande lagens huvudprinciper. Den främsta ändringen är att militära styrkor utan beteckningar jämföras med en främmande stats militära styrkor i bekämpning av fientlig verksamhet. Grundlagsutskottet anser att propositionen är konstitutionellt betydelsefull särskilt i fråga om regleringen av befogenheter och straffrättsliga påföljder.

Befogenheter

Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 10/2016 rd, s. 3, GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Enligt utskottet är regleringen av befogenheter vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 10/2016 rd, s. 3, GrUU 51/2006 rd, s. 2/I).

Genom den föreslagna regleringen ges territorialövervakningsmyndigheterna behörighet att vid behov med militära medel hindra att militära styrkor utan beteckningar verkar i landet. I sin bedömning av territorialövervakningslagen har grundlagsutskottet ansett att bestämmelser om militära maktmedel för tryggheten av Finlands territoriella integritet och värnandet av Finlands suveränitet inte är diskutabla med tanke på grundlagen (GrUU 21/2000 rd). Men att använda militära maktmedel kan göra intrång i en lång rad grundläggande rättigheter, t.ex. i den personliga integriteten och egendomsskyddet. I extrema fall kan användningen av militära maktmedel äventyra rätten till liv för dem som utsätts för dem. Militära maktmedel kan få effekter också för andra personers grundläggande rättigheter. Regleringen ska därför bedömas utifrån de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 66/2016 rd, s. 3, GrUU 23/2005 rd, s. 2 och GrUU 10/2005 rd, s. 3).

Lagförslaget handlar inte om att skapa befogenheter för en ny myndighet. Propositionen utvidgar inte försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets möjligheter att bruka vapenmakt utanför tillämpningsområdet för territorialövervakningslagen och den 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 från att de militära styrkor utan beteckningar som eventuellt blir föremål för befogenheterna i alla andra centrala avseenden jämföras med de trupper som blir föremål för de nuvarande befogenheterna. Trupperna ska enligt 2 § 5 a punkten i lagförslag 1 agera för en främ-

Utlåtande GrUU 25/2017 rd

mande stats räkning eller med en främmande stats samtycke och vara militärt organiserade, utrustade eller beväpnade. Utskottet 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.

I propositionsmotiven hänvisas också 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). Propositionen hänvisar dock också till att gränsen mellan yttre och inre säkerhet har förändrats och upplösts (RP s. 17—18). Grundlagsutskottet vill påpeka 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).

Påföljdsreglering

I propositionens lagförslag 2 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.

Den föreslagna straffrättsliga regleringen måste bedömas mot den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Grundlagsutskottet har betonat att enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisit anges tillräckligt exakt så att det utifrån en bestämmelses ordalydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man har betonat strafflagstiftningens förutsebarhet, dvs. att det utifrån en bestämmelses lydelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se t.ex. GrUU 46/2016 rd, s. 6—7 och de utlåtanden som nämns där).

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. I straffbestämmelsen hänvisas till 2 § 5 a punkten i lagförslag 1 som ska innehålla definitionen på en militär styrka utan beteckningar. Med militära styrkor utan beteckningar avses enligt formuleringen i förslaget till bestämmelse 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 vilkas statliga ursprung inte kan identifieras.

Men i motiven till bestämmelsen hänvisas också till att andra kännetecken för militära styrkor utan beteckningar till exempel kan anses vara att en grupp består av två eller flera personer, är in-

Utlåtande GrUU 25/2017 rd

rättad 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.

Grundlagsutskottet vill inskräpa, att för den straffrättsliga legalitetsprincipens skull måste brottsrekvisit definieras uttömmande i straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen kan inte tillämpas extensivt på grundval av uttalandena i förarbetet. Utskottet anser att försvarsutskottet bör bedöma huruvida straffbestämmelsen därför bör kompletteras med det som i motiven nämns som andra kännetecken för militära styrkor utan beteckningar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 14.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo na
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä na
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.