

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (RP 187/2016 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 67/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Heini Färkkilä, justitieministeriet
- polisinspektör Seppo Sivula, inrikesministeriet, polisavdelningen
- polisdirektör Tomi Vuori, Polisstyrelsen
- överinspektör Anne Ihanus, Gränsbevakningsväsendet
- sektorchef vid juridiska avdelningen, vicehäradshövding Mika Lundelin, Huvudstaben
- avdelningsstabsofficer, kapten Jani Suojarinne, Huvudstaben.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Löntagarorganisationen Pardia rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om försvarsmakten ändras. Till lagen fogas bestämmelser om försvarsmaktens säkerhetsuppgifter. Med säkerhetsuppgifter avses garanterande av säkerheten för anställda vid försvarsmakten eller för personer som hör till en främmande stats militära ledning eller representerar en internationell organisation och är gäster hos försvarsmakten och behöver

Betänkande FsUB 1/2017 rd

särskilt skydd samt garanterande av immuniteten vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar.

Enligt gällande lagstiftning sköter försvarsmakten delvis säkerhetsarrangemangen vid besök av representanter för internationella organisationer samt främmande staters högsta militära ledning samt för säkerhetsarrangemangen vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar. På basis av lagen om försvarsmakten har försvarsmaktens tjänstemän de befogenheter som säkerhetsuppgifterna förutsätter på de områden som är i försvarsmaktens stadigvarande besittning. Utanför försvarsmaktens områden är den behöriga myndigheten i säkerhetsuppdrag huvudsakligen polisen och i vissa situationer gränsbevakningsväsendet.

Försvarsmakten har inga möjligheter att sköta säkerhetsuppgifter utanför försvarsmaktens områden, om inte polisen uttryckligen begär handräckning. Enligt propositionen ska regleringen av försvarsmaktens behörighet att sköta säkerhetsuppgifter preciseras och utvidgas till områden utanför de områden som försvarsmakten innehar. Dessutom ska försvarsministeriet ges behörighet att utfärda förordning om de objekt inom försvarsmakten som kräver särskilt skydd.

Regeringen föreslår dessutom ändringar i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet, kemikalielagen, lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor och hälsoskyddslagen. I dessa lagar görs tekniska ändringar till följd av de ändringarna i lagen om försvarsmakten.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionens syfte är att föreskriva om försvarsmaktens säkerhetsuppgifter. Med säkerhetsuppgifter avses garanterande av säkerheten för anställda vid försvarsmakten eller för personer som hör till en främmande stats militära ledning eller representerar en internationell organisation och är gäster hos försvarsmakten, när dessa behöver särskilt skydd, samt garanterande av immuniteten vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar (18 a § 1 mom. i lagförslag 1). I propositionsmotiven konstateras det att skydd av transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar också omfattar skydd av kuriruppdrag. Med kuriruppdrag avses transport av vissa dokument.

I fråga om personskydd påpekades det vid utfrågningen av sakkunniga att försvarsmaktens internationella samarbete kräver att säkerheten för gäster kan garanteras. Skyddet kan också gälla en officer som hör till försvarsmaktens ledning eller en person som besitter specialkompetens ur försvarets synvinkel.

Enligt erhållen utredning kan säkerhetsläget i vissa situationer under normala förhållanden anses bli så mycket sämre att det finns ett konkret behov för de nya befogenheter som föreslås i propositionen. Exempelvis i fråga om personer som deltar i vissa krishanteringsuppdrag kan hotet om terrorverksamhet vara verkligt. Utskottet vill påpeka att vid en krissituation ökar betydelsen av personskydd ytterligare.

Betänkande FsUB 1/2017 rd

Enligt de sakkunniga som utskottet har hört grundar sig behovet att skydda försvarsmaktens särskilda materieltransporter på den betydelse materielen har för försvaret och för den operativa användbarheten, på materielens värde eller på att den är svårtillgänglig, på dess eventuella lämplighet för kriminell användning, på hur materielen påverkar försvarsmaktens image och anseende samt på hur farlig materielen är. Också för att säkerheten för utomstående ska kunna garanteras är det viktigt att försvarsmaktens materieltransporter får särskilt skydd.

Brister i den nuvarande lagstiftningen

Den nuvarande lagstiftningen är enligt inkommen utredning bristfällig ur försvarsförvaltningens perspektiv. I nuläget kan försvarsmakten på de områden som den använder stadigvarande utföra sådana vakt- och jouruppgifter som avses i 18—23 a § i lagen om försvarsmakten (551/2007). Detsamma gäller sådana fastigheter som försvarsmakten använder tillfälligt och som avses i 14 § i lagen om försvarsmakten samt de områden och utrymmen som kommer i försvarsmaktens besittning med stöd av 113 § i beredskapslagen (1552/2011) under de undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i den lagen. På övriga områden har försvarsmakten inga särskilda befogenheter vid verksamhet som gäller personskydd.

I lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980) krävs det alltid att polisen ska begära handräckning explicit. Detta innebär att försvarsmakten inte har möjlighet att delta i ett säkerhetsuppdrag utanför de områden som är i försvarsmaktens besittning, om inte polisen har begärt handräckning. Enligt utfrågade sakkunniga kan regleringen av handräckning och handräckningspraxis kan mot denna bakgrund anses vara en aning opraktiska. Hittills har försvarsmakten skött de säkerhetsuppdrag som nu föreslås bli reglerade utan särskilda befogenheter. De har skötts i samarbete med polisen genom god planering och enligt nödvärnsprincipen. Läget är inte tillfredsställande med avseende på effektivitet eller den deltagande personalens rättssäkerhet.

Enligt inhämtad utredning samarbetar försvarsmakten och polisen intensivt när det är fråga om utbyte av information avseende hotbedömningar vid skyddande av personer eller transporter. Detta innebär dock inte med nödvändighet att den hotbedömning som polisen gör alltid skulle motsvara försvarsmaktens egna behov i fråga om säkerhetsuppdrag. Att bedömningen kan vara avvikande kan enligt propositionsmotiven bland annat bero på att polisens hotbedömning utgår från hotet mot allmän ordning och säkerhet och att man då inte alltid kan beakta operativa synpunkter som gäller personer eller egendom som behöver särskilt skydd av försvarsmakten.

Grundlagsutskottets kommentarer om propositionen

I grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 67/2016 rd) konstateras det att den främsta förändring som propositionen leder till är att försvarsmaktens säkerhetsuppdrag och de tillhörande befogenheterna utsträcks till att omfatta också andra områden än sådana som är i försvarsmaktens besittning. I nuläget har polisen allmän befogenhet att utföra säkerhetsuppdrag. Polisen bedömer i enlighet med sin egen praxis i vilka situationer man måste vidta särskilda åtgärder för att skydda en person, ett objekt eller egendom. Till sitt förfogande har polisen då de befogenheter och maktmedelsredskap som anges i polislagen.

Betänkande FsUB 1/2017 rd

Grundlagen säger inget om vilken myndighet som kan ges befogenheter på allmän plats. Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter utgått från att reglering om myndigheters befogenheter är betydelsefull med avseende på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (se GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Enligt det 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 att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Enligt grundlagsutskottet är regleringen av befogenheter vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheter-na (se GrUU 10/2016 rd).

Uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet har i lagstiftningen ålagts polisen. Det har normalt krävts särskilda grunder för att uppgifter och befogenheter som hör till polisen ska åläggas andra myndigheter. Det är också ovanligt. Grundlagsutskottet har i tidigare utlåtanden påpekat att ett likadant lagfäst bemyndigande för en annan myndighet att göra intrång i de grundläggande fri- och rättigheterna som polisen har inte utan vidare är förenligt med det nödvändighetskrav som ingår i förutsättningarna (se GrUU 10/2016 rd, s. 3, GrUU 49/2014 rd, s. 2/I, GrUU 37/2002 rd, s. 1—2 och GrUU 2/1996 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att polisen har särskild utbildning för och erfarenhet av att använda de befogenheter som anknyter till inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Försvarsutskottet bör därför ytterligare pröva om det finns tillräckligt starka grunder för de föreslagna bestämmelserna och om syftena med propositionen kan uppnås genom alternativa arrangemang som innebär att uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på allmän plats i princip oförändrat kvarstår hos polisen, säger grundlagsutskottet.

Grundlagsutskottets utlåtande framhåller också att lagen om försvarsmakten inte innehåller någon särskild bestämmelse om att befogenheterna i varje enskilt fall ska utövas i enlighet med kraven på nödvändighet och proportionalitet. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att man vid tillämpningen av föreslagna bestämmelser om befogenheter som innebär inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna i enskilda fall måste beakta förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet kraven på nödvändighet och proportionalitet. Grundlagsutskottet anser därför att det är viktigt att lagförslaget kompletteras exempelvis med sådana befogenhetsbegränsande bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i 1 kap. i polislagen och 2 kap. i gränsbevakningslagen (se även GrUU 10/2016 rd, s. 3).

Grunder för regleringen

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Försvarsutskottet konstaterar att polisen är den ledande och mest centrala myndigheten för allmän ordning och säkerhet samt brottsbekämpning, också i kristider. Försvarsmaktens främsta uppgift är det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet ansvarar som ledande myndighet för gränsförvaltningen.

Betänkande FsUB 1/2017 rd

Utskottet konstaterar att behovet av att utveckla lagstiftningen om säkerhetsmyndigheterna måste bedömas utifrån utvecklingen av den säkerhetspolitiska miljön. Mot den bakgrunden anser utskottet att det är klart att den nuvarande regleringen av myndighetssamarbetet inte i alla avseenden svarar mot nya hotbilder. Utskottet ser det som nödvändigt att säkerhetsmyndigheternas normala befogenheter under normala tider är tillräckliga för att hantera störningar. Asymmetriska hot karakteriseras i hög grad av att de slår till mot myndighetsarbetets gränssytor. Därför är det viktigt med tydligt ledaransvar, och den behöriga myndigheten måste ha tillräckliga resurser för att hantera uppdraget med framgång.

Enligt utfrågade sakkunniga bör propositionen bedömas med särskilt fokus på att den ska förbättra försvarsmaktens verksamhetsbetingelser både under normala förhållanden och i särskilda situationer där beredskapen kanske måste förbättras och höjas. Utskottet konstaterar att vid förbättrad beredskap är det fråga om åtgärder för att reglera försvarsmaktens beredskap i ett första skede. Åtgärderna vidtas efter försvarsmaktens eget beslut, med försvarsmaktens egna resurser och huvudsakligen med de befogenheter som gäller under normala förhållanden. Beredskapen kan förbättras bland annat genom att höja försvarsmaktens egen ledningsberedskap och intensifiera övervakningen och säkrandet av den territoriella integriteten, skärpa skyddet av objekt och effektivisera utbildningen av trupper.

Vid höjning av beredskapen är det frågan om åtgärder som reglerar försvarsmaktens beredskap vid militärt hot och som inleds i enlighet med beslut av statsledningen och order av kommandören för försvarsmakten. En höjning av beredskapen förutsätter ett beslut av statsledningen, befogenheter enligt beredskapslagstiftningen och tillgång till samhällsresurser. Exempel på åtgärder för höjning av beredskapen är bland annat order om extra tjänstgöring och bildande av krigstida trupper. Beredskapen kan höjas direkt utan föregående förbättring av beredskapen.

Att sköta försvarsmaktens säkerhetsuppgifter med en handräckningsstruktur enligt den nuvarande lagstiftningen är enligt utskottets mening inte det funktionellt sett mest effektiva sättet. I synnerhet utanför normalförhållanden kan övriga myndigheters begränsade resurser — särskilt polisens — vara upptagna för andra uppgifter som är viktiga för att samhället ska fungera. Då måste försvarsmakten kunna skydda vissa viktiga anställda och transporter av försvarsmateriel på behövligt sätt. Utskottet påpekar att den finländska polisens resurser är underdimensionerade i relation till uppgifterna. Det europeiska genomsnittet är en polisman per 400 invånare. I Finland är förhållandet 1:733. Utskottet har granskat resursbehovet hos polisen och övriga aktörer inom den inre säkerheten i sitt utlåtande om redogörelsen för den inre säkerheten (FsUU 8/2016 rd).

Utmaningar med den nya regleringen

Utskottet konstaterar att den föreslagna regleringen kan fördunkla gränsen mellan försvarsmakten och de myndigheter som ansvarar för allmän ordning och säkerhet. Utskottet vill ge högsta prioritet åt att undvika intrycket att försvarsmakten på något sätt skulle ansvara för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Den uppgiften hör entydigt till polisen. Enligt utredning har avsikten varit att beakta denna aspekt i 18 b § i lagförslag 1 (*Samarbete med polisen i samband med säkerhetsuppgifter*).

Betänkande FsUB 1/2017 rd

I 18 b § 1 mom. föreslås det att försvarsmakten ska hålla polisen underrättad om försvarsmaktens säkerhetsuppgifter när de utförs på allmän plats. Försvarsmakten ska på förhand underrätta en polisman som hör till befälet eller polisens fältchef om utförande av säkerhetsuppgifter. Enligt detaljmotiven till bestämmelsen ska underrättelsen till polisen innehålla uppgifter om säkerhetsuppgiften, de befogenheter som eventuellt kommer att användas samt på vilket sätt försvarsmakten har berett sig på eventuell maktmedelsanvändning för att utföra uppgiften. Motiven lyfter också fram att vid transporter över långa sträckor ska de lokala poliserna ha tillräckligt med förhandsinformation om en transport som sker på deras område och som eventuellt orsakar allmän fara. Utskottet understryker betydelsen av aktuell och heltäckande informationsutbyte mellan försvarsmakten och polisen i fråga om alla transporter och personskyddsuppgifter på allmän plats.

I 2 mom. i samma paragraf föreslås det att säkerhetsuppgifter ska utföras i samverkan med polisen under polisens allmänna ledning när sakens natur kräver det. Ledaren för utförande av säkerhetsuppgiften och den behöriga polismyndigheten kommer tillsammans överens om de frågor som anknyter till uppgiften. Enligt detaljmotiven till bestämmelsen står situationen nära handräckning med den skillnaden att initiativet till att utföra en säkerhetsuppgift alltid ska komma från försvarsmakten. Efter detta överväger polisen alltid under vilka förutsättningar uppgiften kan utföras genom att polisen helt tar över uppgiften, genom att polisen tar över den allmänna ledningen av uppgiften eller genom att uppgiften helt överläts på försvarsmakten. Utskottet vill påpeka att polisen har den bästa expertisen för att i förekommande fall bedöma behovet och dimensioneringen av åtgärder på allmän plats exempelvis med avseende på lokala förhållanden, trafikflödet och den allmänna säkerheten.

Specialutbildning för personal som deltar i försvarsmaktens säkerhetsuppgifter

Enligt erhållen utredning kommer försvarsmakten att ge cirka 50 personer specialutbildning för säkerhetsuppgifter. På så sätt vill man bidra till att säkerställa att säkerhetsmännen har tillräckliga kunskapsmässiga och operativa färdigheter för sina uppgifter. Utskottet välkomnar att vem som helst som tjänstgör inom försvaret inte kan anlitas som säkerhetsman. Utskottet betonar behovet av att utbildningen för säkerhetsmän planeras och genomförs i nära samarbete med polisen.

Utskottet ser det som viktigt att när försvarsmakten genomför en säkerhetsuppgift ska försvarets säkerhetsman med befälsrätt tydligt kunna identifieras av medborgarna. Enligt utredning till utskottet sker det genom att säkerhetsmannen visar upp ett tjänstetecken (personkort). Enligt det föreslagna 18 c § 2 mom. ska en säkerhetsman vid behov presentera sig som säkerhetsman för den som är föremål för en åtgärd och på begäran visa sitt tjänstetecken, om detta kan ske utan att åtgärden äventyras.

Uppföljning och analys av propositionens effekter

Utskottet instämmer i grundlagsutskottets bedömning att propositionen innebär en betydande omställning i den traditionella arbetsfördelningen mellan myndigheterna. Utskottet ser det som nödvändigt att nya regleringens konsekvenser för myndighetssamarbetet följs uppmärksam. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om att försvarsministeriet och inrikesministeriet ska lämna en utredning om hur den nya regleringen fungerar före utgången av 2018. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Betänkande FsUB 1/2017 rd

Sammanfattning

Förändringen i Finlands säkerhetspolitiska miljö i kombination med polisens redan otillräckliga resurser talar för att försvarsmakten ges ett större ansvar för att skydda sin personal och sina gäster samt transporterna av försvarsmateriel. Försvarsmakten har enligt propositionen årligen cirka 50 personskyddsuppgifter och cirka 200 materieltransporter som kräver särskilt skydd. Särskilt antalet materieltransporter kan anses vara relativt stort redan under normala förhållanden.

Utskottets uppfattning är att det är ytterst angeläget att Finland har en flexibel förmåga att svara mot olika säkerhetsutmaningar och att det alltid är känt vilken myndighet som har ledningsansvaret. De föreslagna lagändringarna syftar till att försvarsmakten redan under normala förhållanden ska kunna klara av de skyddsåtgärder för personer och materiel som bedöms vara nödvändiga. Den nya lagstiftningen möjliggör vid behov också att beredskapen förbättras på ett smidigt sätt.

DETALJMOTIVERING

1. Lag om ändring av lagen om försvarsmakten

15 §. Förbud och begränsningar beträffande rätten att röra sig. I 15 § 8 mom. i lagförslag 1 finns ett bemyndigande för ministeriet att utfärda förordning. Enligt bemyndigandet får närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av försvarsministeriet när det gäller de objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt om de förfaranden som ska tillämpas på dem. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det föreslagna bemyndigandet är oprecist och paragrafen verkar inte innehålla sådana bestämmelser om vilka närmare bestämmelser kan ges genom förordning. I bemyndigandet ingår också en till sin avgränsning obestämd fullmakt att föreskriva om ”de förfaranden som ska tillämpas” på de i bestämmelsen avsedda objekten.

Grundlagsutskottet anser att det av skäl som följer av 80 § i grundlagen är nödvändigt att komplettera 15 § 8 mom. med en grundläggande bestämmelse om de objekt som ska ges särskilt skydd. Vidare måste bestämmelsen preciseras så att det framgår vad som avses med uttrycket ”de förfaranden som ska tillämpas på dem”. Grundlagsutskottet påpekar också att det av propositionsmotiven framgår att bemyndigandet att utfärda förordning kan avse tämligen betydelsefulla omständigheter. Därför måste bestämmelsen ändras så att det är statsrådet som får detta bemyndigande.

Försvarsutskottet föreslår att 15 § 8 mom. preciseras på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter. Bestämmelser om definitionen på de objekt som ska ges särskilt skydd, granskningen av dem i försvarsförvaltningen, begränsning av tillträde till dem och hemlighållande av dem utfärdas genom förordning av statsrådet.

18 a §. Försvarsmaktens säkerhetsuppgifter. Enligt bestämmelsens 5 mom. ska närmare bestämmelser om en säkerhetsmans specialutbildning och behörighetskraven för den som leder utförandet av säkerhetsuppgifter utfärdas genom förordning av försvarsministeriet. Försvarsutskottet föreslår att bestämmelsen kompletteras med ett omnämnande av övning i bruk av maktmedel, rätt att bära maktmedelsredskap och övervakning av bruk av maktmedel. Därmed motsvarar de

Betänkande FsUB 1/2017 rd

omständigheter som det ska föreskrivas om genom förordning sakligt sett vad som krävs av en polisman och en gränsbevakningsman i motsvarande situation.

18 b § (Ny). De principer som ska iakttas vid säkerhetsuppgifter. Grundlagsutskottet föreslår i sitt utlåtande att lagförslag 1 kompletteras med de allmänna principer som ska iakttas i säkerhetsuppgifter. Därför föreslås här en ny bestämmelse om detta. I den nya 18 b § föreskrivs det om alla allmänna principer som ska iakttas vid säkerhetsuppgifter. I och med den nya bestämmelsen blir de föreslagna 18 b och 18 c § i stället 18 c och 18 d §.

Principerna i den nya 18 b § motsvarar i sak principerna enligt polislagen och gränsbevakningslagen. Paragrafens 1 mom. föreslås föreskriva om principerna om saklighet, opartiskhet och försonlighet. Den som utför säkerhetsuppgifter ska i sin verksamhet vara saklig och opartisk samt främja likabehandling och försonlighet. Momentet motsvarar i sak 2 § 1 mom. i polislagen. Kravet framhäver iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna när försvarsmakten utför sina säkerhetsuppgifter. Momentet innehåller också den allmänna principen om att i första hand försöka utföra säkerhetsuppgifter genom råd, uppmaningar och befallningar.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om proportionalitetsprincipen. Det är förbjudet att ingripa i individens rättigheter mer än nödvändigt, och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt. Säkerhetsmannens åtgärder ska kunna försvaras i förhållande till hur viktig, farlig och brådskande uppgiften är, det mål som eftersträvas samt uppträdande, ålder, hälsa och andra motsvarande omständigheter som gäller den person som är föremål för åtgärden och övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Bestämmelsen motsvarar 3 § i polislagen.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om principen om minsta olägenhet. Enligt momentet får det genom säkerhetsmannens åtgärder inte ingripas i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppgiften. Momentet motsvarar i sak 4 § i polislagen och 7 § i gränsbevakningslagen.

Paragrafens 4 mom. gäller principen om ändamålsbundenhet. Enligt bestämmelsen får en säkerhetsman utöva sina befogenheter endast i föreskrivna syften. En myndighets behörighet ska alltid vara baserad på en uttrycklig bestämmelse. Principen om ändamålsbundenhet gäller försvarsmaktens säkerhetsuppgifter.

18 c § (tidigare 18 b §). Samarbete med polisen i samband med säkerhetsuppgifter. Grundlagsutskottet uppmärksammar i sitt utlåtande att enligt 18 b § 3 mom. i lagförslag 1 ska försvarsmakten i samverkan med polisen komma överens om de förfaranden som har samband med användningen av skjutvapen på allmän plats. I grundlagsutskottets utlåtande konstateras det att utifrån grundlagsutskottets praxis angående myndigheternas behörighetsförhållanden finns det anledning att avsevärt precisera bestämmelsen i fråga om vilka förfaranden som avses (se t.ex. GrUU 51/2006 rd, s. 9/II).

Försvarsutskottet konstaterar att avsikten med den föreslagna regleringen är att säkerställa att försvarsmaktens förfaranden motsvarar polisens rutiner. Polisen har etablerade rutiner för användning av skjutvapen och den tillhörande laglighetsövervakningen. Det måste beaktas också i för-

Betänkande FsUB 1/2017 rd

svarsverkens utbildning i användningen av skjutvapen. Polisen har också tillräcklig erfarenhet och kompetens i fråga om användning av skjutvapen på allmän plats.

Försvarsutskottet föreslår att 18 c § 3 mom. preciseras så att försvarsmakten i samverkan med polisen avtalar om avlossande av skjutvapen, varning för användning av skjutvapen och hot om användning av vapen på allmän plats. Utskottet vill påpeka att 23 c § i lagförslag 1 innehåller ett förslag till bestämmelse om användning av skjutvapen (Militärpersoners, militära förmäns och säkerhetsmäns användning av skjutvapen).

22 a §. Befogenheter vid utförande av en personskyddsuppgift. I sitt utlåtande ställde sig grundlagsutskottet i någon mån kritiskt till 22 a § 2 mom. med hänsyn till kraven på nödvändighet och proportionalitet. Försvarsutskottet föreslår att 22 a § 2 mom. kompletteras med en precisering enligt vilken maktmedel får användas endast i den utsträckning och så länge som det nödvändigtvis behövs för att utföra en personskyddsuppgift. Meningen innehåller således också ett krav som uttrycker principen om lindrigaste medel.

22 b §. Befogenheter vid skyddande av immuniteten vid transport av försvarsverkens särskilda tillgångar. Enligt paragrafens 1 mom. har en säkerhetsman rätt att i den omedelbara närheten av en transport av försvarsverkens särskilda tillgångar spärra av, stänga eller utrymma en plats eller ett område som är i allmän användning eller förbjuden eller begränsa vistelse där, om det är nödvändigt för att skydda immuniteten hos de särskilda tillgångarna. Försvarsutskottet finner att bestämmelsen bör kompletteras med ett omnämnande av att en polisman som hör till befälet eller polisens fältchef har rätt att begränsa de befogenheter som avses i momentet. Utskottet föreslår motsvarande tillägg också i slutet av 2 mom.

23 §. Militärpersoners, militära förmäns och säkerhetsmäns användning av maktmedel. I grundlagsutskottets utlåtande uttrycktes behovet av att precisera 23 § 1 mom. i analogi med 22 a §. Försvarsutskottet föreslår att slutet av 23 § 1 mom. kompletteras med ett tillägg om att maktmedel ska användas endast i den utsträckning och så länge som det nödvändigtvis behövs för att utföra en personskyddsuppgift. Meningen innehåller också ett krav som uttrycker principen om lindrigaste medel.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2—5 i proposition RP 187/2016 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 187/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om försvarsmakten (551/2007) 23 §, samt
fogas till 15 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 509/2013 och 932/2015, ett nytt 8 mom.
och till lagen nya 18 a—18 d, 22 a, 22 b §, 23 b och 23 c § som följer:

2 kap.

Behörighet

15 §

Förbud och begränsningar beträffande rätten att röra sig

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om definitionen av de objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar, begränsningen av tillträde till objekten och hemlighållande av dem.

18 a §

Försvarsmaktens säkerhetsuppgifter

Försvarsmakten kan vid behov utse en sådan tjänsteman vid försvarsmakten som fått specialutbildning (*säkerhetsman*) att på allmän plats garantera säkerheten för anställda vid försvarsmakten, personer som hör till en främmande stats militära ledning eller representerar en internationell organisation, vilka är försvarsmaktens gäster och behöver särskilt skydd (*personskyddsuppgifter*) eller garantera immuniteten vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar.

Vid utförande av personskyddsuppgifter på allmän plats kan en säkerhetsman med de befogenheter som anges i 22 a § garantera säkerheten för en person som behöver särskilt skydd, om inte polisen har övertagit uppgifterna, samt med de befogenheter som anges i 22 b § garantera immuniteten vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar. En polisman som hör till befälet

Betänkande FsUB 1/2017 rd

eller polisens fältchef ska så snart som möjligt underrättas om att utövandet av befogenheterna har inletts.

En säkerhetsuppgift ska överföras till polisen eller en annan behörig myndighet så snart som möjligt efter att utövandet av de befogenheter som avses i 2 mom. har inletts.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om en säkerhetsmans maktmedels- och skyddsredskap.

Genom förordning av försvarsministeriet utfärdas närmare bestämmelser om en säkerhetsmans specialutbildning, övning i bruk av maktmedel, rätt att bära maktmedelsredskap och övervakningen av bruk av maktmedel samt om behörighetskraven för den som leder utförandet av säkerhetsuppgifter.

18 b (Ny) §

De principer som ska iakttas vid säkerhetsuppgifter

Säkerhetsuppgifter ska utföras sakligt och opartisk och på ett sätt som främjar likabehandling och försonlighet. Säkerhetsuppgifter ska i första hand utföras genom råd, uppmaningar och befallningar.

Åtgärderna i samband med säkerhetsuppgifter ska kunna försvaras i förhållande till hur viktig, farlig och brådskande uppgiften är, det mål som eftersträvas samt uppträdande, ålder, hälsa och andra motsvarande omständigheter som gäller den person som är föremål för åtgärden och övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen.

Genom en säkerhetsmans åtgärder får det inte ingripas i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra säkerhetsuppgiften.

En säkerhetsman får utöva sina befogenheter endast i föreskrivna syften.

18 c (18 b i RP) §

Samarbete med polisen i samband med säkerhetsuppgifter

Försvarsmakten ska på förhand underrätta en polisman som hör till befälet eller polisens fältchef om utförande av säkerhetsuppgifter.

Säkerhetsuppgifter ska utföras i samverkan med polisen under polisens allmänna ledning när ärendets art kräver det. Ledaren för utförande av säkerhetsuppgiften och den behöriga polismyndigheten kommer tillsammans överens om de frågor som anknyter till uppgiften.

Försvarsmakten ska i samverkan med polisen komma överens om förfarandena vid avlossande av skjutvapen, varning för användning av skjutvapen och hot om användning av vapen på allmän plats.

18 d (18 c i RP) §

Säkerhetsmäns tjänstetecken och angivande av ställning samt identifiering av säkerhetsmän

En säkerhetsman har ett tjänstetecken som anges genom förordning av försvarsministeriet.

Betänkande FsUB 1/2017 rd

En säkerhetsman ska medföra ett tjänstetecken när ett tjänsteuppdrag utförs. En säkerhetsman ska vid behov presentera sig som säkerhetsman för den som är föremål för en åtgärd och på begäran visa upp sitt tjänstetecken, om presentationen eller uppvisandet kan ske utan att åtgärden äventyras.

Försvarsmakten ska se till att en säkerhetsman som utfört ett tjänsteuppdrag vid behov kan identifieras.

22 a §

Befogenheter vid utförande av en personskyddsuppgift

I samband med utförande av en personskyddsuppgift har en säkerhetsman rätt att utöva de befogenheter som avses i denna paragraf, om inte en polisman som hör till befälet eller polisens fältchef begränsar dem.

För att avvärja ett angrepp som redan inletts eller är omedelbart överhängande och som riktas mot liv, kroppslig integritet, frihet, förmögenhet eller hemfrid hos en person som är objekt för en personskyddsuppgift har en säkerhetsman rätt att använda sådana maktmedel som vid bedömning av helheten kan anses försvarliga med beaktande av säkerheten för objektet, arten av tjänsteuppdraget och hur farligt motståndet är. **Maktmedel får användas endast i den utsträckning och så länge det nödvändigtvis behövs för att utföra ett i lag föreskrivet tjänsteuppdrag.**

22 b §

Befogenheter vid skyddande av immuniteten vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar

En säkerhetsman har rätt att i den omedelbara närheten av en transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar spärra av, stänga eller utrymma en plats eller ett område som är i allmän användning eller förbjudat eller begränsa vistelse där, om det är nödvändigt för att skydda immuniteten hos de särskilda tillgångarna, **såvida inte en polisman som hör till befälet eller polisens fältchef begränsar den rätten.**

Vid utförande av säkerhetsuppgifter som gäller transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar har säkerhetsmannen rätt att avlägsna en person från en plats, om det utifrån personens hotelser eller övriga uppträdande finns grundad anledning att anta eller utifrån personens tidigare uppträdande är sannolikt att denne kommer att göra sig skyldig till ett brott som riktas mot försvarsmaktens särskilda tillgångar. **En polis som hör till befälet eller polisens fältchef har rätt att begränsa de befogenheter som avses i detta moment.**

En person kan gripas om det sannolikt är en otillräcklig åtgärd att avlägsna personen från platsen och det brott som riktas mot försvarsmaktens särskilda tillgångar inte annars kan förhindras eller störningen eller faran annars undanröjas. Gripandet ska omedelbart meddelas till en polisman som hör till befälet eller till polisens fältchef och den gripne ska utan dröjsmål överlämnas till polisen.

På behandlingen av personer som gripits med stöd av 3 mom. tillämpas lagen om behandling- en av personer i förvar hos polisen (841/2006).

Betänkande FsUB 1/2017 rd

23 §

Militärpersoners, militära förmäns och säkerhetsmäns användning av maktmedel

Om en i 45 kap. 27 § i strafflagen avsedd krigsman i vakt- eller jourtjänst eller en säkerhetsman som utför säkerhetsuppgifter möter motstånd har denna militärperson rätt att använda sådana maktmedel som är nödvändiga för att bryta ner motståndet och som kan anses försvarliga med beaktande av truppens eller det bevakade objektets eller områdets säkerhet, tjänsteuppdragets eller tjänstgöringens art och hur farligt motståndet är. Under dessa förutsättningar har en vaktpost och en säkerhetsman rätt att använda maktmedel också när någon trots vaktpostens eller säkerhetsmannens befallning att stanna närmar sig ett bevakat objekt eller område till vilket tillträde är förbjudet. **Maktmedel får användas endast i den utsträckning och så länge det nödvändigtvis behövs för att utföra ett i lag föreskrivet tjänsteuppdrag.**

En militärperson och en säkerhetsman har i sin tjänsteutövning dessutom rätt till nödvärn i enlighet med 4 kap. 4 § i strafflagen. Vid sådant nödvärn handlar militärpersonen och säkerhetsmannen under tjänsteansvar. När det bedöms hur försvarligt nödvärnet varit ska de krav beaktas som kan ställas på en yrkesmilitär och säkerhetsman utifrån dennes utbildning och erfarenhet.

Om en underordnad i strid, sjönöd eller någon motsvarande synnerligen farlig situation för truppen eller dess verksamhet trots en militär förmäns förbud flyr, gör våldsamt motstånd mot förmannen eller inte lyder dennes befallning för avvärjande av faran, trots att befallningen har upprepats, har förmannen rätt att mot den underordnade använda sådana maktmedel som är nödvändiga för att återställa lydnad och ordning och som kan anses försvarliga. Huruvida maktmedlen är försvarliga skall bedömas med hänsyn till hur farlig den underordnades försummelse eller gärning är och det rådande läget.

Om en krigsfånge flyr, har den som har till uppgift att förhindra flykten rätt att använda sådana maktmedel som anges i 18 kap. 6 § i fängelselagen (767/2005).

Bestämmelser om excess i samband med användning av maktmedel finns i 4 kap. 6 § 3 mom. och 7 § i strafflagen.

23 b §

Beredskap för och varning om användning av maktmedel

Den som utför ett tjänsteuppdrag och har anledning att befara motstånd enligt 23 § 1 mom. eller ett obehörigt angrepp enligt 4 kap. 4 § 1 mom. i strafflagen, ska på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt och med beaktande av 23 § bereda sig på användning av maktmedel.

Den som är föremål för ett tjänsteuppdrag ska varnas för risken att bli utsatt för maktmedel, om det är möjligt och ändamålsenligt att varna denne. Varningen ska ges på ett för ändamålet lämpligt och begripligt sätt.

Betänkande FsUB 1/2017 rd

23 c §

Militärpersoners, militära förmäns och säkerhetsmäns användning av skjutvapen

En i 45 kap. 27 § i strafflagen avsedd krigsman i vakt- eller jourtjänst får använda skjutvapen endast när det är fråga om att stoppa en persons verksamhet som orsakar direkt och allvarlig fara för någon annans liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att stoppa verksamheten.

En säkerhetsman får vid utförande av en personskyddsuppgift på en allmän plats som har spärrats av, stängts eller utrymts på det sätt som avses i 22 b § 1 mom., använda skjutvapen i den omedelbara närheten av en person som är objekt för uppgiften för att skydda denna persons liv eller kroppsliga integritet samt för att skydda immuniteten vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar, när det är fråga om att stoppa verksamhet som orsakar direkt och allvarlig fara för någon annans liv eller hälsa, och det inte finns något lindrigare sätt att stoppa verksamheten.

Utöver vad som föreskrivs i 1 eller 2 mom. får skjutvapen dessutom användas i brådskande och viktiga uppdrag för att avlägsna föremål, djur eller motsvarande hinder. Skjutvapen får användas för att skingra folksamlingar, endast om det i vapnen används gaspatroner eller andra motsvarande projektiler i enlighet med särskilda föreskrifter.

Med användning av skjutvapen avses avlossande av ett skjutvapen enligt 2 § i skjutvapenlagen (1/1998), hot om användning av skjutvapen och vapenhot. Det betraktas inte som användning av skjutvapen att ta fram och osäkra ett skjutvapen.

Beslut om avlossande av skjutvapen och vapenhot på allmän plats fattas av den som leder utförandet av en säkerhetsuppgift, om detta är möjligt med beaktande av hur brådskande situationen är.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 9 § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) 9 § 4 punkten samt fogas till 9 § en ny 5 punkt som följer:

Betänkande FsUB 1/2017 rd

9 §

Utlämnande av uppgifter om resande till andra myndigheter

En utövare av inkvarteringsverksamhet och polisen skall utan hinder av bestämmelserna om sekretess på begäran lämna behövliga uppgifter om resande som avses i 6 § 1 mom. till

-
- 4) hälsoskyddsmyndigheterna för förebyggande av smittsamma sjukdomar,
 - 5) försvarsmakten för utförande av personskyddsuppgifter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 14 § i kemikalielagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kemikalielagen (599/2013) 14 § som följer:

14 §

Försvarsmakten

Försvarsmakten övervakar att denna lag och Europeiska unionens kemikalielagstiftning följs i försvarsmaktens militära verksamhet och övningsverksamhet, i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar och i krishanteringssuppgifter. Genom förordning av försvarsministeriet utfärdas närmare bestämmelser om denna tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av 3 och 128 a § i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005) 3 § 2—4 mom. och 128 a § 3 mom., av dem 128 a § 3 mom. sådant det lyder i lag 358/2015, som följer:

3§

Tillämpning av lagen inom försvarsmakten

De förordningar av statsrådet som utfärdats med stöd av denna lag gäller inte explosiva varor som är avsedda för försvarsmaktens militära verksamhet och inte heller upplagring och industriell hantering av farliga kemikalier i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt vid militära övningar, på övningsområden och vid fredsbevarande operationer.

Genom förordning av försvarsministeriet föreskrivs närmare om de explosiva varor som är avsedda för försvarsmaktens militära verksamhet. Försvarsministeriets förordning gäller också försvarsmaktens explosiva varor som är i gränsbevakningsväsendets besittning och som är avsedda för militär verksamhet. Dessutom föreskrivs genom förordning av försvarsministeriet närmare om upplagring och industriell hantering av farliga kemikalier i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt vid militära övningar, på övningsområden och vid fredsbevarande operationer.

De uppgifter som gäller explosiva varor och som i denna lag har ålagts myndigheterna sköts inom försvarsmakten internt inom försvarsförvaltningen. Detsamma gäller också de explosiva varor som avses i 3 mom. och som har överlåtits till gränsbevakningsväsendet. På samma sätt sköts också de uppgifter som i denna lag ålagts en myndighet och som sammanhänger med upplagring och industriell hantering av farliga kemikalier i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt vid militära övningar, på övningsområden och vid fredsbevarande operationer. De som sköter dessa uppgifter ska samarbeta med övriga myndigheter som avses i denna lag för att genomföra syftet med lagen. I fråga om skötseln av uppgifterna föreskrivs närmare genom förordning av försvarsministeriet.

Betänkande FsUB 1/2017 rd

128 a §

Information till Europeiska kommissionen om produktionsanläggningar och storolyckor

Det som föreskrivs i 1–2 mom. gäller inte explosiva varor som är avsedda för försvarsmaktens militära verksamhet och inte heller upplagring och industriell hantering av farliga kemikalier i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt vid militära övningar, på övningsområden och vid fredsbevarande operationer.

Denna lag träder i kraft den 20.

5.

Lag

om ändring av 7 a § i hälsoskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i hälsoskyddslagen (763/1994) 7 a § 1 mom., sådant det lyder i lag 129/2009, som följer:

7 a §

Försvarsmaktens uppgifter inom hälsoskyddet

Försvarsmakten sörjer för den kommunala hälsoskyddsmyndighetens uppgifter enligt denna lag vid försvarsmaktens militära övningar, i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar och vid krishantering utomlands.

Denna lag träder i kraft den 20.

Betänkande FsUB 1/2017 rd

Utskottets förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att försvarsministeriet och inrikesministeriet före utgången av 2018 lämnar en rapport till riksdagen om arbetsfördelningen mellan försvarsmakten och polisen i fråga om säkerhetsuppgifter.*

Helsingfors 14.2.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Elina Lepomäki saml
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää saf
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Satu Taavitsainen sd
ersättare Jari Ronkainen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.