

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition 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 vilkas ursprung inte kan identifieras. Det huvudsakliga syftet med förslaget är att få lagstiftningen om tryggheten och övervakningen av Finlands territoriella integritet att mer heltäckande motsvara det förändrade säkerhetsläget och hot av nya slag.

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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.1.1 Territorialövervakningsmyndigheternas territorialövervakningsuppgift	4
2.1.2 Det militära försvaret.....	5
2.1.3 Upprätthållandet av gränssäkerheten.....	7
2.1.4 Allmän säkerhet och ordning, organiserad brottslighet och terrorismbekämpning	7
2.2 Internationell utveckling och utländsk lagstiftning.....	9
2.2.1 Förenta nationernas stadga och andra internationella rättsnormer	9
2.2.2 Utländsk lagstiftning	12
Sverige.....	12
2.3 Bedömning av nuläget	13
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	17
3.1 Mål 17	
3.2 De viktigaste förslagen.....	18
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	19
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	19
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	19
4.3 Samhälleliga konsekvenser	19
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	21
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	21
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	21
5.3 Jämförelse av olika alternativ	24
6 ÅLANDS STÄLLNING	25
1 LAGFÖRSLAG	27
1.1 Territorialövervakningslagen	27
1.2 Strafflagen.....	28
2 IKRAFTTRÄDANDE	29
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	29
LAGFÖRSLAG	32
Lag om ändring av territorialövervakningslagen	32
Lag om ändring av 17 kap. 7 b § i strafflagen.....	34
BILAGOR.....	VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.
PARALLELLEXT	VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.
Lag om ändring av territorialövervakningslagen	35
Lag om ändring av 17 kap. 7 b § i strafflagen.....	38

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

En suverän stat har territoriell integritet, vilket innebär att statens myndigheter enligt lag är behöriga att upprätthålla och vid behov försvara statens territoriella integritet och ingripa i handlingar som kränker den. Rikets territoriella integritet övervakas och skyddas vid behov med maktmedel. Rikets territoriella integritet övervakas och skyddas av myndigheterna inom militären, gränsbevakningen, polisen, tullen, sjöfarten och luftfarten. Ledningen och samordningen av territorialövervakningsmyndigheternas verksamhet hör till försvarsministeriet.

Statsrådet har den 17 juni 2016 lämnat riksdagen en utrikes- och säkerhetspolitisk redogörelse (SRR 6/2016 rd) och en försvarspolitisk redogörelse den 16 februari 2017 (SRR 3/2017 rd). Den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen utgör grunden för ledningen av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik, och där bedöms Finlands verksamhetsbetingelser och förändringsfaktorer som påverkar dem. Den försvarspolitiska redogörelsen ger de försvarspolitiska riktlinjerna för upprätthållandet, utvecklingen och användningen av den finländska försvarsförmågan. Genom den försvarspolitiska redogörelsen och verkställandet av den säkerställs det att Finlands försvarsförmåga motsvarar säkerhetsmiljöns krav. Genom riktlinjerna i redogörelserna befäster statsrådet Finlands säkerhet och främjar den finländska välfärden i en internationell verksamhetsmiljö med snabba förändringar som är svåra att förutse. Tidsspannet för redogörelserna sträcker sig över denna regeringsperiod till mitten av 2020-talet.

Enligt båda redogörelserna fortsätter en kraftig förändring av verksamhetsmiljön för utrikes- och säkerhetspolitiken såväl i Finlands närområden som globalt sett. Den senaste tidens ändring i vår verksamhetsmiljö har också skapat nya hot och instabilitet. Det internationella säkerhetsläget har ur europeisk synvinkel försämrats under de senaste åren.

Utmärkande för den förändrade verksamhetsmiljön är att ändringar sker snabbt och oförutsebart. De lokala och territoriella politiska kriserna under de senaste åren, där väpnade styrkor använts, har skett oväntat och snabbt, endast några dagar efter att en situation har utvecklats. Enligt bedömningen i redogörelserna är Rysslands verksamhet, den olagliga erövringen av Krim och aktionerna i östra Ukraina en central förändring som påverkar Europas säkerhet. I dessa väpnade konflikter i närområdet har man också använt klart organiserade beväpnade aktörer och utrustning som saknar beteckningar, och som kan jämföras med främmande staters militärpersoner. Den statliga aktören i bakgrunden är svår att identifiera entydigt då yttre kännetecken saknas. Det har gällt avsaknad av klara, synliga yttre kännetecken, till exempel nationella beteckningar på militärpersoners uniformer på samma sätt som motsvarande nationalitetsbeteckningar på fordon. Detta har skapat förvirring i de stater som varit föremål för verksamheten och bromsat upp statens system för beslutsfattande att reagera tillräckligt snabbt på ett sådant hot, vilket klart har varit syftet med aktörens verksamhet. Med sådan aktivitet har man även lyckats dra ut på väpnade konflikter. Det är i och för sig inget nytt fenomen som form av krigföring.

I redogörelserna konstateras det att man i ljuset av det säkerhetspolitiska läget i vårt närområde inte kan utesluta bruk av militär makt eller hot om det mot Finland. Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen har Ryssland med sin verksamhet och sina tolkningar delvis ifrågasatt säkerhetsordningens innehåll och rubbat den under de senaste knappa tio åren. Enligt den försvarspolitiska redogörelsen strävar Ryssland efter att stärka sin ställning som stormakt och har uttryckt att landets mål är en säkerhetsstruktur som grundar sig på en uppdelning i intressesfärer. Det har visat sig kunna fatta strategiska beslut snabbt, och samordnat använda militära maktmedel och annan omfattande metodarsenal för att nå sina mål.

I redogörelserna konstateras det att Finland med tanke på sin säkerhet noga måste följa speciellt den militära förmågan och intentionerna hos de aktörer som påverkar vår närmiljö. Enligt den försvarspolitiska redogörelsen utvecklas försvaret så att det motsvarar de ökade kraven i verksamhetsmiljön. Utöver de traditionella militära hoten bereder sig Finland på att svara på allt mer mångfasetterade hot, där militära och icke-militära metoder kombineras. Den yttre och den inre säkerheten hänger allt mer klart ihop. Detta har också identifieras i statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd).

För att uppnå politiska mål används, utöver militära metoder som utvecklas kontinuerligt, på ett koordinerat sätt bland annat politisk, ekonomisk och militär påtryckning, krigföring i form av informations- och cyberpåverkan, kombinationer av dem samt övriga påverkansåtgärder av hybridkaraktär. Påverkan kan börja snabbt redan under normala förhållanden. Syftet är att skapa press, skada, osäkerhet och instabilitet hos föremålet för åtgärderna. Tiden för förhandsvarningar blir kortare. Militär makt kan allt mer användas som en del av övriga maktmedel och kombinationer eller kan användas som indirekt hot.

Såväl i den utrikes- och säkerhetspolitiska som i den försvarspolitiska redogörelsen betonas kontakten mellan den yttre och den inre säkerheten. Finland förbereder sig för olika former av påverkansåtgärder av hybridkaraktär och stärker kapaciteten som krävs. Samtidigt som hotbilderna breddas kvarstår risken för att militära maktmedel ska användas och på motsvarande sätt behovet av ett militärt försvar. Metoderna för påverkan blir mer mångfasetterade, och försvaret bör ha förmågan att bemöta både traditionell krigföring och olika kombinationer av metoder för bruk av maktmedel.

I regeringsprogrammet för Juha Sipiläs regering (Lösningar för Finland, Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015, Regeringens publikationsserie 11/2015) konstateras det att målet för utrikes- och säkerhetspolitiken är att stärka Finlands internationella ställning, trygga vårt lands självständighet och territoriella integritet och förbättra finländarnas säkerhet och välfärd. De ökande riskerna och nya hoten kräver beredskap och förberedelser av ett nytt slag av hela samhället. Regeringen stärker det övergripande säkerhetstänkandet nationellt, inom EU och inom ramen för det internationella samarbetet. Detta gäller framför allt nya och omfattande hot som påverkansåtgärder av hybridkaraktär, cyberattacker och bekämpning av terrorism. Genom regeringens proposition främjas verkställandet av regeringsprogrammets skrivning om utrikes- och säkerhetspolitiken.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Territorialövervakningsmyndigheternas territorialövervakningsuppgift

Det föreskrivs om övervakningen och tryggandet av Finlands territoriella integritet i territorialövervakningslagen (755/2000). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2001. Den kompletteras av statsrådets förordning om territorialövervakning (971/2000). Övervakningen och tryggandet av den territoriella integriteten förutsätter att rätten att färdas och utöva andra aktiviteter vid rikets gränser och andra områden som är viktiga med tanke på statens säkerhet övervakas. Övervakningen gäller Finlands landområde, vattenområde och luftrum. Finlands territoriella integritet övervakas utan avbrott genom ett övervakningssystem som täcker hela landet.

Enligt territorialövervakningslagen är syftet med territorialövervakningen att förebygga, uppdaga och klarlägga territoriellkränkningar av en främmande stat. I 1 kap. 2 § 2 punkten i lagen fastställs den territoriella räckvidden för territorialövervakningen. Enligt bestämmelsen avses med övervakningen av Finlands territoriella integritet den verksamhet som övervakningsmyn-

digheterna bedriver främst vid Finlands gränser. Territorialövervakningsmyndigheterna är också behöriga på annat håll än vid rikets gränser. I 24 § i statsrådets förordning om territorialövervakning (968/2016) föreskrivs det mer ingående om territorialövervakningsmyndighetens behörighet när en militärperson eller ett militärfordon som bär kännetecknen som hör till en främmande stats väpnade styrkor ertappas med att obehörigen överskrida rikets gräns eller i en situation där en militärperson, en militär avdelning eller ett militärfordon som obehörigen överskridit rikets gräns påträffas någon annanstans inom finskt territorium. Då har militärpersonen, den militära avdelningen eller militärfordonet redan överskridit rikets gräns obehörigen.

I 23 § i territorialövervakningslagen definieras territorialövervakningsmyndigheterna. De är militär-, gränsbevaknings-, polis- och tullmyndigheterna samt dessas tjänstemän som förordnats att sköta territorialövervakning. I 35 § i lagen föreskrivs det om undersökning av territorieförseelse och territoriekränkning. Enligt bestämmelsens 1 mom. sköter en territorialövervakningsmyndighet den preliminära utredningen av territorieförseelser och territoriekränkningar. Vid behov överförs den närmare utredningen av saken till en militär- eller gränsbevakningsmyndighet. Enligt bestämmelsens 2 mom. utförs förundersökningen av territorieförseelser och territoriekränkningar av polisen eller av Gränsbevakningsväsendet så som bestäms i gränsbevakningslagen. Enligt 2 § 1 mom. 1 punkten underpunkt a i lagen om försvarsmakten (551/2007) hör det militära försvaret av Finland, vilket innefattar övervakning av landområdena, vattenområdena och lufrummet samt tryggnad av den territoriella integriteten till försvarsmaktens uppgifter.

I 24 § 1 mom. i territorialövervakningslagen anges territorialövervakningsmyndigheternas uppgifter. Militärmyndigheterna skall svara för verkställandet av territorialövervakningen samt för samarbetet mellan territorialövervakningsmyndigheterna. Enligt samma bestämmelse svarar Gränsbevakningsväsendet för territorialövervakningen vid rikets gränser samt inom de områden som dess verksamhet enligt 4 § i gränsbevakningslagen (578/2005) omfattar.

Enligt 2 kap. i territorialövervakningslagen kräver militärpersoners och militärfordons samt statsluftfartygs och statsfartygs ankomst till och uppehåll i landet i regel tillstånd som avses i territorialövervakningslagstiftningen. Om rätt till ankomst till eller uppehåll i landet saknas eller om givna bestämmelser eller föreskrifter inte iaktas ingriper myndigheterna enligt behörigheterna i 6 kap. i territorialövervakningslagen. Finlands territoriella integritet skyddas vid behov med maktmedel. Enligt 33 § 1 mom. i territorialövervakningslagen kan Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet använda militära maktmedel som är nödvändiga för tryggnad av Finlands territoriella integritet.

Enligt 24 § i territorialövervakningsförordningen beordrar territorialövervakningsmyndigheten en militärperson, en militär avdelning eller ett militärfordon som ertappas med att obehörigen överskrida rikets gräns att omedelbart återvända. Om ordern inte iaktas, eller om den som obehörigen kommit in i landet påträffas någon annanstans inom finskt territorium, kan en i 23 § 1 mom. i territorialövervakningslagen avsedd territorialövervakningsmyndighet gripa gränsöverskridaren, vid behov med användning av maktmedel enligt 31 § i territorialövervakningslagen.

2.1.2 Det militära försvaret

I lagen om försvarsmakten (551/2007) föreskrivs det om Försvarsmaktens uppgifter, behörighet, organisation, förvaltning, systemet för beslutsförfarandet i militära kommandomål och om personalen. Enligt 2 § i den lagen hör det militära försvaret av Finland, stödjande av andra myndigheter samt deltagande i militär krishantering till Försvarsmaktens uppgifter. Angående begäran om internationellt bistånd har regeringen lämnat en proposition till riksdagen med

RP 56/2017 rd

förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd). Dessutom har en regeringsproposition (RP 94/2016 rd) med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen lämnats till riksdagen. Genom lagförslagen i propositionen kompletteras lagstiftningen om internationell verksamhet på försvarsministeriets förvaltningsområde.

Enligt 2 § 1 mom. 1 punkten underpunkt a i lagen om försvarsmakten hör övervakning av landområdena, vattenområdena och luftrummet samt tryggande av den territoriella integriteten till det militära försvaret av Finland. Enligt 2 § 1 mom. 1 punkten underpunkt b i lagen om försvarsmakten hör dessutom tryggande av befolkningens livsbetingelser, de grundläggande fri- och rättigheterna och statsledningens handlingsfrihet samt försvar av den lagliga samhällsordningen till det militära försvaret av Finland.

I 4 § i lagen om försvarsmakten föreskrivs det om Försvarsmaktens behörighet att försvara tryggheten av befolkningens livsbetingelser och statsledningens handlingsfrihet samt den lagliga samhällsordningen (militär försvarsuppgift). Enligt denna bestämmelse om behörighet tryggar Försvarsmakten Finlands territorium, befolkningens livsbetingelser och statsledningens handlingsfrihet samt försvarar den lagliga samhällsordningen vid behov med militära maktmedel om en väpnad attack eller ett motsvarande yttre hot riktas mot Finland. Med militära maktmedel avses enligt bestämmelsen användning av militärpersoners personliga vapen och kraftfullare vapenmakt.

I 31 § i lagen om försvarsmakten föreskrivs det om republikens presidents beslutanderätt i militära kommandomål. Enligt bestämmelsens 1 mom. beslutar republikens president om de centrala grunderna för rikets militära försvar, om betydande ändringar i den militära försvarsberedskapen, om principerna för genomförande av det militära försvaret samt om andra vittsyftande eller principiellt viktiga militära kommandomål som gäller försvarsmaktens militära verksamhet och militära ordning. Enligt bestämmelsens 3 mom. kan presidenten överta avgörandet av ett militärt kommandomål som skall avgöras av kommendören för Försvarsmakten eller någon annan militär förman. Kommendören för försvarsmakten skall informera presidenten och försvarsministern om betydande militära kommandomål som hör till de militära förmannens behörighet.

Enligt 3 § 3 mom. i gränsbevakningslagen deltar Gränsbevakningsväsendet i det militära försvaret. I 25 § i gränsbevakningslagen föreskrivs det mer ingående om gränsbevakningsväsendets uppgift att delta i det militära försvaret. Enligt 1 mom. i bestämmelsen deltar Gränsbevakningsväsendet i rikets försvar och ger i detta syfte sin personal och de värnpliktiga som förordnats till Gränsbevakningsväsendet samt de kvinnor som antagits för att fullgöra frivillig militärtjänst militärutbildning samt upprätthåller och utvecklar försvarsberedskapen i samarbete med försvarsmakten.

Enligt 25 § 2 mom. i gränsbevakningslagen kan gränstrupperna eller delar av dem, om försvarsberedskapen kräver det, genom förordning av republikens president anslutas till Försvarsmakten. Enligt 2 § 1 mom. i gränsbevakningslagen avses med gränstrupper trupper som avses i 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Enligt 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) avses med gränstrupper tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet och personer som med stöd av värnpliktslagen (1438/2007) har förordnats att tjänstgöra vid Gränsbevakningsväsendet eller som fullgör frivillig militärtjänst vid gränsbevakningsväsendet, och som vid effektiviserande av rikets försvar kan anslutas till Försvarsmakten. Enligt 30 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan värnpliktiga och personer som antagits till sådan militärtjänst som avses i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (194/1995) förordnas att få utbildning vid Gränsbevakningsväsendet. I fråga om tjänst vid Gränsbevakningsväsendet iaktas i tillämpliga delar det som föreskrivs om tjänst vid För-

svarsmakten. Värnpliktiga och kvinnor som antagits till frivillig militärtjänst kan vid behov användas som stöd i Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

I 7 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning föreskrivs det om beslut av republikens president i militära kommandomål inom Gränsbevakningsväsendet. Enligt bestämmelsens 1 mom. beslutar republikens president bland annat om betydande ändringar av gränstruppernas försvarsberedskap och om andra vittsyftande eller principiellt viktiga militära kommandomål som gäller Gränsbevakningsväsendet. Presidenten kan överta avgörandet av ett militärt kommandomål som skall avgöras av chefen för Gränsbevakningsväsendet eller någon annan militär förman. Enligt bestämmelsens 2 mom. (1229/2013) fattar republikens president utom statsrådet beslut i militära kommandomål som gäller Gränsbevakningsväsendet efter föredragning av inrikesministern. Besluten kontrasigneras av inrikesministern. Vid föredragningen av ett sådant ärende har statsministern och chefen för Gränsbevakningsväsendet rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om det.

2.1.3 Upprätthållandet av gränssäkerheten

I gränsbevakningslagen (478/2010) föreskrivs det om passerande av riksgränsen och om övervakning av riksgränsen och de passerande samt, utöver vad som annars föreskrivs, om Gränsbevakningsväsendets och gränsbevakningsmännens uppgifter och befogenheter. I 2 § 1 mom. 5 punkten avses med upprätthållande av gränsordningen verkställighet av bestämmelser som gäller riksgränsen och gränsövergångsställen samt av bestämmelser och föreskrifter som gäller internationellt samarbete mellan gränsmyndigheter samt tillsyn över att de iakttas. Enligt 6 punkten i samma bestämmelse avses med upprätthållande av gränssäkerheten åtgärder som vidtas i hemlandet och utomlands för att förhindra brott mot bestämmelserna om passerande av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och garantera säkerheten vid passerande av gränsen.

I 3 § i gränsbevakningslagen (749/2014) föreskrivs det om Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Gränsbevakningsväsendets uppgift är att upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet samarbetar med andra myndigheter samt med organisationer och invånare för att upprätthålla gränssäkerheten. Enligt 3 § 2 mom. i gränsbevakningslagen utför Gränsbevakningsväsendet i samarbete med andra myndigheter tillsynsuppgifter som anges särskilt samt vidtar åtgärder för förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt förande av brott till åtalsprövning. Enligt 3 § 3 mom. i gränsbevakningslagen utför Gränsbevakningsväsendet polis- och tulluppgifter, efterspanings- och räddningsuppgifter och prehospital akutsjukvård samt deltar i det militära försvaret. Om Gränsbevakningsväsendets uppgifter inom sjöräddningen föreskrivs det i sjöräddningslagen.

2.1.4 Allmän säkerhet och ordning, organiserad brottslighet och terrorismbekämpning

Enligt polislagen (872/2011) är det polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Polisen ska upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånarna och sköta det internationella samarbete som hör till dess uppgifter. Polisen ska dessutom sköta uppgifter i samband med tillståndsförvaltningen och andra uppgifter som uttryckligen föreskrivs i lag samt inom ramen för sina uppgifter ge var och en den hjälp som han eller hon behöver. Om polisens befogenheter att inhämta information som behövs för att förebygga och avslöja brott föreskrivs det i polislagen. Om polisens befogenheter att inhämta information som behövs för utredning av brott föreskrivs det i tvångsmedels- och förundersökningslagarna.

RP 56/2017 rd

Polisen svarar också för bekämpningen av organiserad brottslighet. Enligt 6 kap. 5 § 2 mom. i strafflagen (564/2015) avses med organiserad kriminell sammanslutning en strukturerad sammanslutning, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller brott som avses i 11 kap. 10 § eller 15 kap. 9 §.

Brott i samband med överskridning av rikets gräns definieras i 17 kap. i strafflagen. Av dem kan nämnas riksgränsbrott som avses i 7 § samt ordnande av olaglig inresa enligt 8 § och grovt ordnande av olaglig inresa enligt 8 a §. Den som överskrider gränsen kan även göra sig skyldig till andra brott eller förseelser.

Enligt 17 kap. 7 b § i strafflagen skall en militärperson från en främmande stat eller chefen för ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg från en främmande stat, som 1) bryter mot territorialövervakningslagen (755/2000) på det sätt som avses i dess 44 §, 2) bryter mot bestämmelser i territorialövervakningslagens 4–9 § om överskridande av gränsen till finskt territorium och uppehåll i landet, eller som 3) bryter mot tillståndsbestämmelserna i ett tillstånd som beviljats med stöd av 10 § territorialövervakningslagen för territoriekränkning dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I ett ärende som gäller territoriekränkning får åklagaren besluta att inte väcka åtal och domstolen får avstå från att döma till straff, om territoriekränkningen omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till kränkningen på grund av gärningen har avvisats eller utvisats.

Enligt 9 kap. 1 § i polislagen ska polisen på begäran ge andra myndigheter handräckning om så föreskrivs särskilt. Enligt 9 kap. 2 § i polislagen ska en myndighet inom ramen för sin behörighet ge polisen sådan handräckning som denna behöver för sina uppdrag. Enligt bestämmelsens 2 mom. föreskrivs det särskilt genom lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen.

Terrorism bekämpas i Finland med fullmakter för polisen. I 34 a kap. i strafflagen behandlas bland annat brott som har samband med terroristgruppers verksamhet. Definitionen på en terroristgrupp finns i kapitlets 6 § 2 mom. (17/2003). Enligt bestämmelsen avses med terroristgrupp en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott som avses i 34 a kap. 1 §.

En av försvarsmaktens uppgifter är enligt 2 § 1 mom. 2 punkten underpunkt a i lagen om försvarsmakten stödande av andra myndigheter, vilket innefattar handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt.

Det finns skäl att framhålla att Försvarsmakten inte har självständig behörighet att bekämpa terroristbrott. Enligt bestämmelsen om behörighet i 10 § i lagen om försvarsmakten ger Försvarsmakten handräckning till polisen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för förhindrande och avbrytande av terroristbrott enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 2–7 punkten eller 2 mom. i strafflagen på det sätt som föreskrivs i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980). Enligt 4 § och 5 § i den lagen har försvarsmakten rätt att under ledning av polisen använda militära maktmedel när Försvarsmakten ger polisen handräckning i att förhindra eller avbryta terroristbrott.

I 77 a–d § i gränsbevakningslagen föreskrivs det om Gränsbevakningsväsendets handräckning till polisen på havsområden. Enligt lagen har polisen för att förhindra eller avbryta sådana brott som avses i 34 a kap. 1 § 1 mom. 2–7 punkten eller 2 mom. i strafflagen rätt att på finskt havsområde och inom Finlands ekonomiska zon få sådan handräckning av Gränsbevakningsväsendet som kräver användning av militära maktmedel, om detta är nödvändigt för att

avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet.

2.2 Internationell utveckling och utländsk lagstiftning

2.2.1 Förenta nationernas stadga och andra internationella rättsnormer

Enligt artikel 2 stycke 4 i Förenta nationernas stadga (FördrS 1/1956) skola alla medlemmar i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål. Förbudet mot bruk av våld är allmänt, och anses som tvingande (s.k. *ius cogens*) norm i internationell rätt. Staters bruk av maktmedel för att skydda statens territoriella integritet under fredstid omfattas emellertid av ett eget etablerat regelverk för sedvanerätt inom internationella rättsnormer, som är fristående från regleringen om bruk av våld i Förenta nationernas stadga. Enligt den kan vid behov även maktmedel, i specialfall även militära maktmedel, användas vid bekämpning av territoriekränkningar. Bruk av militära maktmedel är som sista metod tillåtet för att förhindra territoriekränkning, till exempel om ett militärt luftfartyg från en främmande stat har trängt in i statens luftrum och vägrar avlägsna sig. Samma rätt gäller även övervakning av lands- och havsområden. Bruk av maktmedel vid territorialövervakning grundar sig alltså på att staten enligt sedvanerätt har rätt att försvara sig, men då är det inte frågan om självförsvar vid väpnat angrepp som avses i artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Och om det militära luftfartyget eller ett annat militärt fartyg i det sammanhanget inte använder väpnade styrkor är det inte heller fråga om verksamhet som strider mot artikel 2 stycke 4 i Förenta nationernas stadga, eftersom förutsättningen för att tillämpa det är bruk av vapenmakt. Enbart intrång på en annan stats territorium utgör ännu inte bruk av maktmedel eller hot om det som avses i artikeln.

Under begreppet maktmedel särskiljs begreppet väpnat angrepp, som förutsätter ett särskilt allvarligt bruk av maktmedel mot en annan stat. Endast ett väpnat angrepp berättigar en stat som är föremål för angreppet att bruka maktmedel för självförsvar som avses i Förenta nationernas stadga. Begreppet väpnat angrepp definieras av Förenta Nationernas generalförsamling, som den 14 december 1974 antog resolution 3314 (XXIX) där angreppshandlingen definieras. Definitionen har sedan nästan som sådan också tagits med som rekvisit för aggressionsbrott i Internationella brottmålsdomstolens (ICC) grundstadga. Enligt den definieras som ”angreppshandling” en stats bruk av vapenmakt mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas stadga. Oberoende av krigsförklaring är följande handlingar angreppshandlingar:

- (a) en stats väpnade styrkor invaderar eller attackerar en annan stats territorium, eller en sådan invasion eller attack leder till en militär ockupation, om än tillfällig, eller en stat annekterar med maktmedel en annan stats territorium, helt eller delvis,
- (b) en stats väpnade styrkor bombarderar en annan stats territorium, eller en stat brukar vapen mot en annan stats territorium,
- (c) en stats väpnade styrkor blockerar en annan stats hamnar eller kust,
- (d) en stats väpnade styrkor attackerar en annan stats land-, sjö- eller luftstridskrafter eller sjö- eller luftflotta,
- (e) en stats väpnade trupper som enligt fördrag befinner sig inom en annan stats territorium används i strid med fördragsvillkoren, eller dessa trupper kvarhålls på territoriet i fråga efter att fördraget har upphört att gälla,

(f) en stat som har upplåtit sitt territorium för att användas av en annan stat tillåter denna andra stat att använda territoriet för en angreppshandling mot en tredje stat,

(g) en stat eller någon annan på en stats vägnar sänder ut beväpnade trupper, grupper, irreguljära trupper eller legosoldater som mot en annan stat utför aktioner jämförbara med väpnade styrkors aktioner som är så allvarliga att de kan jämföras med de ovan anförda handlingarna, eller deltar i betydande utsträckning däri.

Med angreppshandling avses alltså en stats handlingar mot en annan stat som är betydligt allvarligare än territoriekränkningar, och med hjälp av den kan handlingar som strider mot artikel 51 i Förenta nationernas stadga definieras. I artikel 51 föreskrivs det om åtgärder som en stat kan vidta för att utnyttja sin rätt att försvara sig enligt internationell rätt, när någon av Förenta Nationernas medlemsstater har blivit föremål för ett väpnat angrepp. Artikel 51 i stadgan gäller försvar i fall av angrepp, antingen nationellt eller i samråd med andra stater. Vid bedömning av om bruk av vapen bryter mot förbudet mot att bruka maktmedel måste också läget i de berörda staternas inbördes relationer beaktas. I ett mycket spänt läge kan också obetydliga kraftåtgärder på en annan stats territorium anses ha karaktären av maktmedel, medan enskilda händelser i allmänhet bedöms på annat sätt.

Artikel 51 i Förenta nationernas stadga kräver i sin formulering inte att det är en annan stat som står för ett angrepp. Inom internationell rätt har det i rätt stor omfattning erkänts att en stat med stöd av artikel 51 i stadgan har rätt att försvara sig också när staten har blivit föremål för angrepp av icke-statliga beväpnade styrkor som saknar beteckningar. Bruket av rätten att försvara sig förutsätter att angreppet till dimension och konsekvenser motsvarar ett angrepp från en stats väpnade styrkor. Bruket av rätten till självförsvar på en annan stats territorium är i sådana fall emellertid förknippat med olösta juridiska problem, om det inte finns bevis på den aktuella statens delaktighet i ett angrepp. Inom internationell rätt har det ansetts att en stat är internationellt ansvarig för en angreppshandling om den har utförts av 1) statens väpnade styrkor, också trots att beteckningar saknas, eller 2) väpnade grupper som a) fungerar på order av staten eller b) under dess ledning och kontroll eller för vilkas verksamhet c) staten tar på sig ansvaret. Att beteckningar saknas eliminerar inte heller handlingens rättsstridiga konsekvenser. Om beteckningar saknas kan detta emellertid försvåra tillräknandet av handlingen om angriparen inte kan identifieras och om ingen stat erkänner verksamheten.

Förenta nationernas stadga gäller relationer mellan staterna medan rättsnormerna i krig gäller väpnade aktörers uppträdande i en väpnad konflikt. Enligt artikel 1 i III Haagkonventionen 1907 (FördrS 11/1924) ”erkänner de fördragsslutande parterna att fiendskap mellan dem inte får inledas utan ett obestridligt klart meddelande, som antingen har formen av en motiverad krigsförklaring eller ett ultimatum där en villkorlig krigsförklaring ingår”. Senare har statspraxis ändrats, och formell krigsförklaring används inte längre. Reellt bruk av väpnade styrkor har blivit avgörande. Rättsnormerna för krig tillämpas på fiendligheter när de tar sig uttryck i bruk av maktmedel mellan stater. I nyare fördrag om rättsnormer för krig, såsom i Genèvekonventionen 1949 (FördrS 7–8/1955) och i dess tilläggsprotokoll I och II (FördrS 81–82/1980), har begreppet krig ersatts med begreppet väpnad konflikt. Med hjälp av detta begrepp har man kunnat utsträcka rättsnormerna för krig till att gälla mellanstatliga konflikter också när en formell krigsförklaring eller karaktären av totalt krig i övrigt inte ingår.

Statspraxis är mångskiftande när det gäller militärt försvar för tryggheten av en stats territoriella integritet. Territoriekränkningar och bekämpningen av dem utgör i regel inte den rätt för stater att försvara sig som avses i artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Det gäller normalt sett småskaligare reaktioner på kränkningar av en stats suveränitet som strider mot internationell sedvanerätt. Ett sådant militärt bruk av maktmedel kan emellertid eskalera till en egentlig väpnad konflikt om den till exempel överskrider rekvisitet för begreppet angrepp.

På det nationella planet beslutar presidenten med riksdagens samtycke om krig och fred enligt 93 § 1 mom. i grundlagen (731/1999). Vad gäller krig är syftet med bestämmelsen att presidenten inte uteslutande med stöd av makten som överbefälhavare har lov att inleda fientligheter mot en annan stat. För det militära försvarets vidkommande är utgångspunkten för 93 § 1 mom. i grundlagen att försvarsåtgärder inte utan riksdagens samtycke utvidgas mer än vad som omedelbart behövs.

En väpnad konflikt anses uppstå mellan två stater alltid när deras väpnade styrkor drabbar samman, oberoende hur intensiva striderna är, eller om en stat ockuperar en del av en annan stats territorium, också i fall där den inte möter väpnat motstånd. Eventuell avsaknad av beteckningar inverkar inte på detta. Det ska emellertid observeras att allt bruk av maktmedel mellan staters väpnade styrkor, i varje fall inte i sina obetydligaste former såsom gränskonflikter, maktmedel som brukats vid territoriекреänkning och motsvarande händelser, inte nödvändigtvis innebär att tröskeln för väpnad konflikt har överskridits och att syftet med dem inte är att inleda fientligheter.

Till de viktigaste principerna bland rättsnormerna för humanitär rätt som ska tillämpas vid krig, det vill säga vid väpnade konflikter, hör den så kallade distinktionsprincipen (principle of distinction) enligt vilken det ska skiljas mellan civila mål och militära mål samt mellan civila och stridande. Enligt distinktionsprincipen räcker det att stridande kan skiljas från civila och andra personer som åtnjuter skydd. Civilpersoner har enligt IV Genève-konventionen 1949 och I tilläggsprotokollet 1977 som kompletterar det särskilt skydd under väpnade konflikter mellan stater, om inte en civilperson börjar delta direkt i fientligheter. En civil som börjat delta i strid förlorar som följd av aktiviteten sin särskilda skyddade ställning och utgör ett tillåtet mål för väpnade styrkor. En sådan person som fångslas ska först behandlas som krigsfånge tills personens ställning har definierats med stöd av beslut från domstol.

Det finns inte heller detaljerad internationell reglering om uniformer. I artikel 44 stycke 7 i I tilläggsprotokollet 1977 hänvisas det emellertid till staternas allmänt erkända sedvana rörande bärande av uniform inom reguljära, uniformerade och beväpnade enheter tillhörande en part i en konflikt. Dessutom begränsar artikel 39 uttryckligen användningen av andra beteckningar än den egna statens, och vad gäller användning av internationella kännetecken förbjuder artikel 38 uttryckligen användningen av dem i väpnad verksamhet. I Finland ansågs det nationellt under Vinterkriget att också en nationalitetsbeteckning (kokard) i en civil huvudbonad, försvarsmaktens bälte och ett handeldvapen som bärs öppet (s.k. modell Cajander) kunde anses som nationella kännetecken. Denna praxis skulle inte heller i nuläget strida mot internationell rätt, eftersom den å ena sidan utskiljer de stridande från civila och å andra sidan från stridande på motpartens sida. Bruk av väpnade styrkor som saknar nationella beteckningar kan inte tolkas som allmän praxis enligt vilken staters väpnade styrkor antas fungera. Militärpersoner som saknar beteckningar i en stats väpnade styrkor kan fortfarande i vissa fall anses som förrädiskt förfarande, vilket är förbjudet enligt rättsnormerna för krig (krigsförräderi).

Den olagliga erövringen av Krimhalvön 2014 inledde en serie väpnade konflikter på Ukrainas territorium. På Krim använde Ryssland väpnade trupper som saknade beteckningar (s.k. ”gröna män”), som landet först nekade till att erkänna. Senare erkände det dock efter erövringen av området att de var militärpersoner i Rysslands specialtrupper. I juridiska bedömningar har erövringen av Krim, på samma sätt som den senare anslutningen till Ryssland, entydigt konstaterats ha varit illegalt bruk av maktmedel som avses i Förenta nationernas stadga, och som riktats mot Ukrainas suveränitet, och som därmed är en allvarlig förseelse mot internationell rätt. Verksamheten kan även bedömas uppfylla rekvisitet för aggressionsbrott. Enbart avsaknaden av nationella beteckningar på militära uniformer hos specialtrupper inom Rysslands väpnade styrkor har dock inte som sådant ansetts vara en gärning som strider mot rättsnormer under krig. Därutöver urskiljdes specialtruppernas medlemmar som stridande på grund

av sådan rysk beväpning som Ukraina inte hade hos de egna väpnade styrkorna och då kunde de i verkligheten identifieras som hörande till Rysslands väpnade styrkor.

2.2.2 Utländsk lagstiftning

Vid granskning av olika länders lagstiftning på området territorialövervakning kan man generellt konstatera att ett särskilt tillstånd krävs för främmande staters statsfartyg och statsluftfartyg ankomst till en annan stats territorium. Tillstånd krävs även för militärpersoners ankomst till ett land.

Det är svårt att göra en internationell jämförelse av bestämmelser och system om territorialövervakning, eftersom detaljerad information om detta på grund av sakens natur i allmänhet inte finns tillgänglig. Till exempel information om skyddsområden kan ha meddelats vara hemlig.

Utgångspunkten är att militära mål, såsom stödjepunkter, depåer och örlogshamnar i allmänhet är restriktionsområden, och tillträdet till dem är tillståndspliktigt både för militär- och för civilpersoner. Tillståndspraxis är något olika i olika länder.

Sverige

Det är motiverat att välja Sveriges system för territorialövervakning och lagstiftningen om detta som objekt för en internationell jämförelse, eftersom Sverige med sin vidsträckt skärgård med tanke på territorialövervakningen är den kuststat i Europeiska unionen som ligger närmast Finland. Trots vissa gemensamma drag utgör Finlands och Sveriges geografiska läge å andra sidan även skillnader i ländernas situation vad gäller territorialövervakning.

Ankomsten till svenska statens territorium regleras i Tillträdesförordning 1992:118. Förordningen innehåller bestämmelser om bland annat utländska staters statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordons ankomst till och vistelse i landet. Tillstånd krävs i princip för statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordons ankomst till landet. Försvarsmakten i Sverige är behörig att bevilja tillstånd, men dock inte i fråga om örlogsfartygs, stridsflygplans eller stridsvagnars ankomst till landet. I dessa fall beviljas tillståndet av Sveriges regering.

Enligt Sveriges regeringsform kan regeringen beordra försvarsmakten att bruka makt för att förhindra kränkningar av den territoriella integriteten under fred eller krig. I förordning 2007:1266 (Förordning med instruktion för Försvarsmakten) preciseras det att Försvarsmakten ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet samt upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet.

Om försvarsmaktens åtgärder i situationer där den svenska territoriella integriteten har kränkts under fred och landet är neutralt föreskrivs det genom en förordning (Förordning 1982:756 om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.). Enligt förordningens 3 § ska försvarsmakten bland annat upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen. Försvarsmakten ska skydda svenska fartyg och luftfartyg inom svenskt territorium samt på eller över fritt hav. Försvarsmakten medverkar också vid tillsynen av militära skyddsområden samt vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium. I förordningen föreskrivs det om ingripanden mot utländsk militär personal samt mot fartyg och luftfartyg, inklusive bruk av militära maktmedel.

En viktig författning som begränsar rörligheten på särskilda områden är lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (1990:217). Enligt 1 § i lagen ges bestämmelser om åtgär-

der till skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett område, ett fartyg eller ett luftfartyg behöver begränsas för ändamål som anges i 1 §, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall utgöra skyddsobjekt. Enligt 4 § i lagen får som skyddsobjekt förklaras bland annat statliga förvaltningsbyggnader, anläggningar och områden som permanent eller tillfälligt disponeras av Försvarsmakten samt områden där Försvarsmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra kränkning av territorium. Också andra anläggningar eller områden än de som nämns i paragrafen får förklaras vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret och Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.

Om en militär anläggning inte kan beredas ett tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, får regeringen för ändamål som anges i 1 § föreskriva att ett område omkring anläggningen skall vara militärt skyddsområde. På motsvarande sätt får även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret för samma ändamål förklaras vara militärt skyddsområde. Enligt lagens 24 § får utlänningar inte uppehålla sig inom militära skyddsområden när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer. En utlänning får dock meddelas tillstånd för att uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde, om det finns särskilda skäl för det. Tillståndet får förenas med förbud att ta fotografier eller göra mätningar inom skyddsområdet. Tillstånd får återkallas, när hänsyn till Sveriges säkerhet föranleder det.

Om marinvetenskaplig forskning föreskrivs det bland annat i Sveriges miljölag (Miljöbalken 1998:808). Enligt 7 kap. 23 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att marinvetenskaplig forskning inom svenskt sjöterritorium inte får bedrivas från forskningsfartyg som är registrerade i eller tillhör en annan stat utan att det finns tillstånd för forskningen eller utan att den har anmälts. Saken regleras mer ingående i Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (1998:1252). Enligt 14 § i förordningen är Kustbevakningen tillståndsmyndighet. Tillståndsmyndigheten ger dispens från kravet på tillstånd, om det finns särskilda skäl. Den får även i samråd med vissa andra myndigheter meddela ytterligare föreskrifter om tillståndsärenden.

Om marinvetenskaplig forskning föreskrivs det också i lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140). Marinvetenskaplig forskning i den ekonomiska zonen av utländska medborgare kräver tillstånd. Enligt lagens 9 § beviljas tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten får i vissa fall föreskriva att en ansökan om tillstånd ersätts av en anmälan eller att varken tillstånd eller anmälan behövs.

I bestämmelserna om tillämpningsområdet för Sveriges strafflag (Brottsbalk 1962:700) har det 1985 fogats till en bestämmelse som gör det möjligt att väcka åtal för ett brott som begåtts i Sverige i utövningen av tjänst hos annan stat. I bestämmelsen krävs det dock ett åtalsförordnande av regeringen.

2.3 Bedömning av nuläget

I territorialövervakningslagen föreskrivs det om kontinuerlig övervakning av Finlands landområde, vattenområde och luftrum under normala förhållanden samt om tryggandet av den territoriella integriteten (territorialövervakningsuppgiften). Lagen innehåller grundläggande bestämmelser om myndigheternas behörigheter för dessa situationer under normala förhållanden. Lagen kompletteras av statsrådets förordning om territorialövervakning (971/2000). I 23

§ i lagen definieras territorialövervakningsmyndigheterna. De är militär-, gränsbevaknings-, polis- och tullmyndigheterna samt dessas tjänstemän som förordnats att sköta territorialövervakning. I 6 kap. i lagen föreskrivs det mer ingående om territorialövervakningsmyndigheterna samt om deras uppgifter och behörighet. Lagen är till sin grundläggande struktur ändamålsenlig.

I bedömningen av nuläget bör territorialövervakningsuppgiften och de eventuella militära maktmedel som ska användas där skiljas åt från Försvarens militära försvarsuppgift som det föreskrivs om i lagen om försvarsmakten. Beslut om bruk av militära maktmedel grundar sig alltid på beslut av den högsta statsledningen, i sista hand av republikens president. Militära maktmedel får användas även med stöd av specialbestämmelser vid territoriekränkning enligt territorialövervakningslagen eller för att förhindra eller avbryta terroristbrott som avses i 34 a kap. 1 § 1 mom. 2–7 punkten eller 2 mom. i strafflagen under förutsättningarna i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980). I 77 a–d § i gränsbevakningslagen föreskrivs det om Gränsbevakningsväsendets handräckning till polisen på havsområden.

Enligt 33 § 1 mom. i territorialövervakningslagen kan Försvarens makt och Gränsbevakningsväsendet i territorialövervakningsuppgiften som territorialövervakningsmyndigheter under normala förhållanden använda militära maktmedel som är nödvändiga för tryggnad av Finlands territoriella integritet. Enligt samma bestämmelse avses med militära maktmedel sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av militärpersonens personliga vapen. Det finns också straffrättsliga sanktioner mot territoriekränkningar och territorieförseelser. Territorialövervakningslagens mekanism för beslutsfattande och bruket av militära maktmedel i samband med det är en ändamålsenlig och accepterad lagstiftningsshelhet. För territorialövervakningslagen har lagstiftaren valt en lösning där det huvudsakligen är försvarsministeriet som under normala förhållanden beslutar om bruk av militära maktmedel för att trygga Finlands territoriella integritet. Detta anges i 33 § 2 mom. i territorialövervakningslagen. Hit hör bestämmelsen i 23 § 3 mom. i territorialövervakningslagen enligt vilken försvarsministeriet leder och samordnar territorialövervakningsmyndigheternas verksamhet i frågor som hör till tillämpningsområdet för lagen, om inte något annat följer av den behörighet som innehas av försvarsmaktens överbefälhavare. Sålunda leder och samordnar försvarsministeriet under normala förhållanden i första stadiet användningen av militära maktmedel för att trygga Finlands territoriella integritet och på ett mer allmänt plan verksamheten hos de olika förvaltningsområdenas territorialövervakningsmyndigheter. Territorialövervakningslagen har fått två betydande undantag från huvudregeln för beslutsfattandet. Enligt 33 § 2 mom. i territorialövervakningslagen fattas beslut om användning av militära maktmedel av försvarsministeriet, ”om inte något annat följer av den behörighet som försvarsmaktens överbefälhavare innehar eller om något annat inte bestäms i 34 §”.

Republikens president får också under normala förhållanden vid bekämpning av en enskild territoriekränkning eller territoriekränkningar använda sig av makten som överbefälhavare för försvarsmakten enligt 128 § 1 mom. i grundlagen, och på så sätt genom sitt militära befäl förbehålla sig eller ta sig befogenheten att fatta beslut vid en territoriekränkning med stöd av 33 § 2 mom. i territorialövervakningslagen. Behörigheten som överbefälhavare följer av grundlagen, där det finns grundläggande bestämmelser om ledningen av Försvarens makt. Bestämmelsen om behörighet i 128 § 1 mom. i grundlagen skapar ett direkt förhållande av befäl och underlydande mellan republikens president och den högsta militära ledningen. Bestämmelsen om behörigheten preciseras i 58 § 5 mom. i grundlagen. Republikens presidents beslutanderätt i militära kommandomål regleras i 31 § i lagen om försvarsmakten, beslutsprocessen i militära kommandomål regleras i 32 § i samma lag och Försvarens kommendörers och andra militära förmäns beslutsfattande i militära kommandomål i 33 § i den lagen.

Territorialövervakningsmyndigheternas, det vill säga Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendet, behörighet att använda militära maktmedel i territorialövervakningsuppgiften enligt 33 § i territorialövervakningslagen är en avvikande bestämmelse om behörighet i förhållande till bestämmelsen i 4 § i lagen om försvarsmakten, där Försvarsmaktens behörighet att vid behov använda militära maktmedel i försvarsuppgiften regleras. Enligt 4 § i lagen om försvarsmakten tryggar Försvarsmakten Finlands territorium, befolkningens livsbetingelser och statsledningens handlingsfrihet samt försvarar den lagliga samhällsordningen vid behov med militära maktmedel när ett väpnat angrepp eller ett motsvarande yttre hot riktas mot Finland. De militära maktmedlen skall vara förenliga med internationella förpliktelser som är bindande för Finland. I nuläget behövs inga ändringar till denna del.

Överbefälhavarens primära makt i det militära försvaret enligt grundlagen följer bestämmelsen i 23 § 3 mom. i territorialövervakningslagen enligt vilken försvarsministeriet leder och samordnar territorialövervakningsmyndigheternas verksamhet i frågor som hör till tillämpningsområdet för lagen, om inte något annat följer av den behörighet som innehas av försvarsmaktens överbefälhavare. I och med att grunderna för användning av militär makt i 33 § i territorialövervakningslagen skiljer sig från 4 § i lagen om försvarsmakten undviks en konflikt mellan presidentens makt som överbefälhavare enligt grundlagen och försvarsministeriets administrativa behörighet.

Enligt 33 § 2 mom. i territorialövervakningslagen är det andra undantaget i försvarsministeriets behörighet att fatta beslut om användning av militära maktmedel för att trygga Finlands territoriella integritet specialbestämmelsen i 34 § som reglerar avvärjande av fientlig verksamhet. Bestämmelserna ger uttryck åt en internationell princip enligt vilken staterna anses ha naturlig rätt att försvara sig om de blir föremål för väpnat angrepp. Principen finns även skriven i artikel 51 i Förenta nationernas stadga.

I 34 § i territorialövervakningslagen anges territorialövervakningsmyndighetens behörighet att utan dröjsmål vidta alla nödvändiga åtgärder i syfte att avvärja fientlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säkerhet. Enligt regeringens proposition (RP 38/2000 rd) avses med direkt fara att situationens brådskande natur inte tillåter att beslutsfattande om åtgärder överförs på högre myndigheter. Denna lagstiftning av typen allmän nödvärnsrätt om den statliga aktörens bekämpning av fientlig verksamhet bör preciseras att gälla även militärt hot som saknar beteckningar.

I 34 § i territorialövervakningslagen föreskrivs det om Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets uppgift att utan dröjsmål vidta alla nödvändiga åtgärder i syfte att avvärja fientlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säkerhet. Bestämmelsen berättigar Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet att vid behov använda sådana militära maktmedel som med beaktande av hur farlig verksamheten är och övriga omständigheter som inverkar på totalbedömningen av situationen kan anses vara försvarliga. I situationer som avses i 34 § i territorialövervakningslagen kan beslutsfattandet om bruk av militära maktmedel för att trygga Finlands territoriella integritet i verkligheten ske även på en mycket låg hierarkisk nivå inom Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet.

I 34 § 1 mom. i territorialövervakningslagen finns en uttrycklig föreskrift att försvarsministeriet utan dröjsmål skall underrättas om att åtgärder vidtas. Efter att ha fått underrättelsen kan försvarsministeriet enligt vad som föreskrivs i 23 § 3 mom. i territorialövervakningslagen i ett enskilt konkret fall av territoriекреnkning använda sin behörighet att fatta beslut, om territoriекреnkningen fortfarande kräver det. På så sätt eskalerar inte situationen okontrollerbart på grund av en enskild händelse när försvarsministern koordinerar beslutsfattandet. Dessutom kan republikens president med stöd av 33 § 2 mom. i territorialövervakningslagen utgående

från sin behörighet som överbefälhavare alltid förbehålla sig själv rätten att fatta beslut i ett ärende. Regleringen om beslutsfattandet är ändamålsenlig och inga ändringar föreslås i den.

Enligt 34 § 2 mom. i territorialövervakningslagen avses med fientlig verksamhet:

- 1) en främmande stats orättmätiga militära verksamhet som riktar sig mot finskt territorium eller som sker på finskt territorium,
- 2) överskridande av gränsen till finskt territorium av en främmande stats beväpnade örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller av ett militärfordon som tillhör en främmande stat oavsett varning som utfärdats av en territorialövervakningsmyndighet,
- 3) en främmande stats ubåts eller annat undervattensfordons olovliga ankomst till Finlands territorialvatten annat än i övervattensläge,
- 4) spaning och elektronisk störning som av en främmande stat orättmätigt riktas mot på finskt territorium belägna objekt som är viktiga med tanke på rikets säkerhet,
- 5) elektronisk störning som av en främmande stat orättmätigt riktas mot ett finländskt statsluftfartyg eller statsfartyg som utför ett territorialövervakningsuppdrag,
- 6) att en främmande stat orättmätigt utnyttjar finskt territorium vid sådan verksamhet som avses i 1–5 punkten och som riktar sig mot en tredje stat.

I väpnade konflikter har man också använt klart organiserade väpnade aktörer och utrustning som saknar beteckning, som klart kan jämföras med främmande staters militärpersoner och där den statliga aktören i bakgrunden är svår att identifiera entydigt då yttre kännetecken saknas, i synnerhet i början av en kris. Det har gällt avsaknad av klara, synliga yttre beteckningar, till exempel nationella beteckningar på militärpersoners uniformer på samma sätt som motsvarande nationalitetsbeteckningar på fordon. Detta har skapat förvirring i de stater som varit föremål för verksamheten och bromsat upp statens system för beslutsfattande att reagera tillräckligt snabbt på ett sådant hot, vilket klart har varit syftet med aktörens verksamhet. Med sådan aktivitet har man även lyckats dra ut på väpnade konflikter. Det är inte fråga om ett nytt eller ett enbart europeiskt fenomen. Exempel på stridande som saknar beteckningar finns över hela världen och under långa tider. Finlands territorialövervakningsmyndigheter ska kunna ingripa i territoriokränkningar omedelbart, även i fall av så kallade militärt hybridhot. Den internationella utvecklingen kräver att territorialövervakningslagen preciseras till vissa delar eftersom den gällande lagen inte känner alla yttre militära hot i den förändrade säkerhetsmiljön.

I 2 § 1 mom. 4 punkten i territorialövervakningslagen avses med en militärperson en beväpnad eller obeväpnad person som bär militär uniform och som hör till en stats väpnade styrkor. Enligt 5 punkten i samma bestämmelse avses med militär avdelning två eller flera militärpersoner som står under gemensam ledning, och enligt 6 punkten avses med militärfordon sådana med militära kännetecken försedda eller uppenbart för militärt ändamål tillverkade eller utrustade fordon som tillhör en stat. Definitionsbestämmelserna i territorialövervakningslagen täcker alltså endast militärpersoner, militärfordon samt statsfartyg och statsluftfartyg som är försedda med kännetecken för en utländsk stats väpnade styrkor. I det rådande rättsläget är det emellertid en tolkningsfråga om en grupp som kan jämföras med en militäravdelning, som står under gemensam ledning och vars statliga ursprung inte direkt kan identifieras och bruket av den kan höra nära ihop med den metodarsenal som ingår i hybridpåverkan, ingår i territorialövervakningslagens föreskrifter. Det är motiverat att öka precisionen i lagstiftningen.

I en territoriokränkning kan det vara fråga om styrkor som är jämförbara med en grupp militärpersoner från en främmande stat, som består av två eller flera personer, som är en strukturerad sammanslutning, inrättad för en viss tid, som handlar i samförstånd och står under gemensam ledning, som fungerar som en väpnad sammanslutning utan att bära en främmande stats beteckningar. Styrkorna lyder under en främmande stats väpnade styrkor och leds eller stöds

därifrån och handlar i samförstånd för att rikta territorieförseelser och territoriekränkningar mot Finland som avses i territorialövervakningslagen, och mot Finland rikta fientliga handlingar som direkt och allvarligt äventyrar rikets säkerhet.

Territorialövervakningslagen känner inte heller entydigt väpnad militär verksamhet som obehörigen riktas mot finskt territorium eller som ordnas på finskt territorium av en organiserad grupp som är jämförbar med militärpersoner från en främmande stat som fientlig verksamhet som avses i lagen. Att lagstiftningen är klart avgränsad och uppdaterad är viktigt med tanke på tillämpningen.

Gränsen för inre trygghet har förändrats och upplösts. Det är motiverat att betona att man med territorialövervakningslagens befogenheter inte bekämpar terrorism eller organiserad brottslighet, som hör till området för de myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten. Hos säkerhetsmyndigheterna syns utvecklingen på polisens verksamhetsområde bland annat som internationellt samarbete mellan aktörer inom organiserad brottslighet, som gränsöverskridande ökning av brottslighet och cyberbrottslighet, som fenomen som penningtvätt, illegal ankomst till landet, fenomen som beror på läget med asylsökande samt prioriteringar inom krigs- och terroristbrottsbekämpning. De ovan nämnda hör till behörigheten hos myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten. Försvarsmakten agerar på fältet för inre säkerhet enbart på begäran av och under ledning av polisen i handräckningsärenden med stöd av speciallagstiftning.

På grund av den förändrade säkerhetsmiljön har säkerhetsmyndigheterna ett accentuerat behov av att samordna sin verksamhet. I 23 § i territorialövervakningslagen finns det en uttrycklig föreskrift om territorialövervakningsmyndigheternas skyldighet att samordna sin verksamhet. Genom samarbete mellan myndigheterna bildas en förmåga att upptäcka och känna igen hot av olika grader, samt om hotet primärt hör till behörigheten för de myndigheter som ansvarar för säkerheten eller om det är en fråga om kränkning av den territoriella integriteten. Det bör finnas tillräcklig kännedom om en situation mellan myndigheterna i ett så tidigt stadium som möjligt, redan innan en situation utvecklas till ett allvarligt hot mot säkerheten.

Territorialövervakningslagens mekanism för beslutsfattande och bruket av militära maktmedel i territorialövervakningsuppgifter och i uppgifter inom försvaret bildar en fungerande och accepterad lagstiftningshelhet. Vissa nya hot behöver definieras i territorialövervakningslagen. Att de tas upp i lagen kräver inte att territorialövervakningslagen totalrevideras. Det är inte nödvändigt att med anledning av propositionen på något sätt ändra på ansvaret och fördelningen av behörighet mellan myndigheterna som ansvarar för säkerheten och territorialövervakningsmyndigheterna. Med behörigheter enligt territorialövervakningslagen svarar man endast på kränkningar som riktas mot Finland från främmande makter.

Enligt 17 kap. 7 b § i strafflagen kan enbart en militärperson från en främmande stat eller chefen för ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg från en främmande stat göra sig skyldig till territoriekränkning. Bestämmelsens tillämpningsområde täcker för närvarande inte medlemmar i militära styrkor som saknar beteckningar.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Mål

Den internationella utvecklingen och förändringen i de traditionella hotbilderna kräver precisering av territorialövervakningslagen. De lokala och territoriella politiska kriserna under de senaste åren, där väpnade styrkor använts, har skett oväntat och snabbt, endast några dagar efter att en situation har utvecklats. I dessa väpnade konflikter i närområdet har man också använt klart organiserade väpnade aktörer och utrustning som saknat beteckningar, som klart kan

jämställas med främmande staters militärpersoner, och där den statliga aktören i bakgrunden är svår att identifiera entydigt. Exempel på användning av stridande som saknar beteckningar i väpnade konflikter finns för långa tider överallt i världen.

Det huvudsakliga syftet med förslaget är att få lagstiftningen om tryggheten och övervakningen av Finlands territoriella integritet att mer heltäckande motsvara det förändrade säkerhetsläget och nya slag av militära hot. Territorialövervakningsmyndigheternas behörigheter i territorialövervakningslagen bör vara aktuella och för att trygga den territoriella integriteten bör man kunna svara på utmaningarna i en verksamhetsmiljö som förändrats till följd av den internationella utvecklingen.

3.2 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att territorialövervakningslagen ändras så, att också ett militärt hot vars statliga ursprung inte direkt kan identifieras utifrån yttre statliga kännetecken ska höras till lagens tillämpningsområde. En bestämmelse om förbud mot inresa till landet för militära styrkor som saknar beteckningar och medlemmar i sådana grupper fogas till territorialövervakningslagen. Det gäller avsaknad av klara, synliga yttre kännetecken, till exempel nationella beteckningar på militärpersoners uniformer på samma sätt som motsvarande nationalitetsbeteckningar på fordon. Utgående från internationella exempel framgår det att bruket av militärpersoner som saknar beteckningar har skapat förvirring i de stater som varit föremål för verksamheten och bromsat upp statens system för beslutsfattande att reagera tillräckligt snabbt på ett sådant hot, vilket klart har varit syftet med aktörens verksamhet. Lagen ska enligt förslaget få bestämmelser på vilkas grund maktmedel kan användas även på militära statliga aktörer vilkas ursprung inte kan identifieras och som saknar beteckningar.

Dessutom föreslås det att bestämmelserna om behörigheter och definitioner preciseras i territorialövervakningslagen. Efter en ändring av de viktigaste definitionerna blir territorialövervakningslagen som helhet kompletterad så, att samma maktmedel kan tillämpas på militära styrkor som saknar beteckningar som på militära avdelningar.

Enligt propositionen avses med fientlig verksamhet utöver militär verksamhet som obehörigen riktas mot finskt territorium eller som ordnas på finskt territorium av främmande stater även då en ordnad grupp som är jämförbar med en främmande stats militärpersoner utövar sådan verksamhet. Vissa likheter finns mellan definitionerna på en militär styrka som saknar beteckningar, en organiserad grupp brottslingar och en terroristgrupp, men förutsättningarna för att använda egentliga befogenheter är att typerna av situationer är olika. Direkta maktmedel som avses i territorialövervakningslagen kan riktas mot dem som kränker territoriet, medan utgångspunkten i fråga om brottsbekämpning är en brottsmisstanke, och på den följer de lagstadgade möjligheterna till förfaringssätten förebyggande av brott och förundersökning. Genom samarbete mellan myndigheterna kan man identifiera om ett hot primärt hör till behörigheten för de myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten eller om det är en fråga om kränkning av den territoriella integriteten.

I propositionen föreslås det att med militärt fordon avses fordon som är försedda med militära kännetecken eller fordon som klart är framställda eller utrustade för militära ändamål för en främmande stat eller för organiserade styrkor som är jämförbara med militärpersoner från en främmande stat. Enligt den föreslagna ändringen ska det finnas principer för identifiering av militära fordon på motsvarande sätt som det i nuläget finns för fartyg och luftfartyg. Föreskrifterna för identifiering av fartyg och luftfartyg grundar sig på internationell rätt, och för deras vidkommande finns det inget behov av ändringar på lagnivå.

Enligt de föreslagna ändringarna av definitionerna i 2 § och de övriga ändringarna som föreslås kan alla behörigheter i territorialövervakningslagen tillämpas även på militära aktörer som saknar beteckningar på Finlands hela territorium. Territoriekränkningar som riktas mot Finland av grupper som kan jämföras med militära avdelningar avvärs med befogenheterna i territorialövervakningslagen. I fråga om en enskild person ska ansvaret straffrättsligt sett kunna påvisas exakt och skarpt avgränsat.

Territoriekränkningar är kriminaliserade i strafflagen. Vid granskningen av ändringsförslaget ska det beaktas att territorialövervakningen till karaktären primärt inte handlar om brottsbekämpning, utan i grund och botten om att skydda suveräniteten från kränkningar som riktas mot Finland från främmande makter. Territorialövervakningslagen möjliggör omedelbara reaktioner på territoriekränkning. Vid en territoriekränkning är utgångspunkten att myndigheten beordrar den som kränker territoriet att genom påbud och bruk av de behörigheter som behövs avlägsna sig från Finlands jurisdiktion.

Enligt föreskriften i 17 kap. 7 b § i strafflagen är den som kränker territoriet militär eller befälhavare för ett luftfartyg eller ett fartyg. Utgångspunkten för utredning och undersökning av ett territorialövervakningsfall är att i denna process identifiera de eventuella personer som ska ställas till straffrättsligt ansvar. I brottsutredningsfasen är det i regel inte längre frågan om till ursprunget oidentifierade militära styrkor. Förundersökningsmyndigheterna identifierar exakt de personer som gjort sig skyldiga till territoriekränkning. Det är dock motiverat att precisera straffbestämmelsen om territoriekränkning i strafflagen så att den även gäller medlemmar i militära styrkor som saknar beteckningar. Lagstridigheten i territoriekränkningar som riktas mot Finland av militära aktörer som saknar beteckningar bör framgå av strafflagen på ett sätt som motsvarar ändringen i territorialövervakningslagen.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Ändringarna i lagstiftningen innebär inte merkostnader eftersom myndigheternas behörigheter och uppgifter förblir de samma.

Propositionen har lämnats till Rådet för bedömning av lagstiftningen vid statsrådets kansli den 22 mars 2017.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Förslaget har inga konsekvenser för territorialövervakningsmyndigheternas nuvarande ansvar och fördelning av behörighet.

Ändringar i myndigheternas anvisningar och informationssystem ska göras med de åtgärder och uppdateringar som ändringarna i lagstiftningen kräver. Identifieringen av oidentifierat militärt hot kräver ett intensivare sektorövergripande samarbete än tidigare. Åtgärderna medför dock inte mer än obetydliga merkostnader.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Ändringen medför konsekvenser som förbättrar den samhälleliga säkerheten mot yttre hot. Beredskapen i det förändrade säkerhetsläget förverkligas enligt handlingsmodellen för totalsäkerheten samt genom att utveckla lagstiftningen. Svaret på hot mot säkerheten förutsätter att hot identifieras i rätt tid, tillräcklig prestationsförmåga att påverka samt en klar mekanism för

RP 56/2017 rd

beslutsfattande om bruket av militära maktmedel. Lösningarna för regleringen grundar sig på lösningsmodellerna i den gällande lagstiftningen, och inga stora principiella ändringar föreslås.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts vid försvarsministeriet i nära samarbete med försvarsmakten. Under beredningens gång har de för ärendet viktigaste ministerierna och myndigheterna hörts.

Förhandlingarna med justitieministeriet visade att en straffbestämmelse som gäller territori-ekränkning bör fogas till strafflagen. Detta gjordes efter remissförfarandet.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Försvarsministeriet bad om yttranden om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av territorialövervakningslagen genom ett remissförfarande den 22 mars–13 april 2017. Remissinstanserna var inrikesministeriet, justitieministeriet, utrikesministeriet, kommunikationsministeriet, republikens presidents kansli, jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, huvudsta-ben, staben för gränsbevakningsväsendet, Tullen, Polisstyrelsen, skyddspolisen, centralkrimi-nalpolisen, Trafiksäkerhetsverket, Trafikverket, Finavia Abp, Finlands Röda Kors och Säker-hetskommitténs sekretariat. Begäran om yttrande var också allmänt tillgänglig på försvarsmi-nisteriets webbplats.

Yttrande lämnades av utrikesministeriet, inrikesministeriet, republikens presidents kansli, statsrådets kansli, kommunikationsministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, Säkerhets-kommitténs sekretariat, centralkriminalpolisen, skyddspolisen, Polisstyrelsen, huvudstaben, gränsbevakningsväsendet, Tullen, Trafikverket, Trafiksäkerhetsverket Trafi och Finavia (Air Navigation Services Finland Oyj). Största delen av remissinstanserna stödde förslaget, och rent generellt välkomnades målsättningarna. De preciseringar som yttrandena föreslog i para-grafformuleringarna var så gott som över hela linjen samstämmiga, och i övrigt gällde de före-slagna ändringarna främst vikten av myndighetssamarbete och smidigt informationsutbyte för utformningen av en lägesbild vid hybridhot.

Utrikesministeriet sade i sitt yttrande att det ser positivt på förslaget om utvidgade och precise-rade befogenheter för territorialövervakningsmyndigheterna för att svara mot hotbilden där militära styrkor som saknar beteckningar sätts in i Finland. Enligt yttrandet har en sådan hot-bild blivit verklighet bland annat i samband med konflikten i Ukraina, och det går inte att ute-sluta att sådana styrkor i framtiden skulle användas någon annanstans. Enligt utrikesministe-riet ser tröskeln för att sätta in styrkor utan beteckningar ut att vara något lägre än i fråga om konventionella militära avdelningar.

Utrikesministeriet omfattar beskrivningen i inledningen till propositionen om att omvärlden förändrats och att väpnade konflikter utvecklas snabbt och är svåra att förutse. Ministeriet ser det som viktigt att lagstiftningen garanterar myndigheterna tillräckliga befogenheter att genast ingripa om militära styrkor utan beteckningar aktiveras. Vid bedömningen av befogenheternas proportionalitet och förhållande till grundlagen måste det beaktas att styrkor som saknar be-teckningar på ett fundamentalt sätt kan kränka en stats suveränitet och den lagliga samhälls-ordningen. Sådana territoriella kränkningar kan få omfattande samhällskonsekvenser och även påverka statens yttre handlingsförmåga. Dessutom innehåller yttrandet påpekanden av teknisk natur, och dessa har beaktats i propositionen.

Republikens presidents kansli ansåg att lagändringen behövs och att den skapar klarhet i nulä-ge. Enligt kansliets yttrande måste de uppdagade luckorna i lagstiftningen omedelbart täppas till, eftersom de utgör ett hinder för effektiv beredskap och effektivt agerande i en krissituat-

ion. Kansliet föreslog att propositionen preciseras på så sätt att eventuella territoriекреänkningar inte är knutna till orättmätig ankomst till landet. Vidare föreslogs en precisering av definitionen av militära styrkor som saknar beteckningar. Synpunkterna beaktades i de allmänna motiven och i formuleringen av paragraferna.

Enligt statsrådets kansli finns det fog för principerna för ändring av territorialövervakningslagen. I yttrandet sägs det att 2 § 5 a-punkten bör preciseras för att det också i oklara fall utifrån objektiva kriterier ska gå att bestämma om det rör sig om en eventuell territoriекреänkning. Det bör tydligt framgå av lagen hur en militär grupp som saknar beteckningar ska kunna identifieras som sådana militära styrkor som avses i definitionen och vem som i oklara fall ska bedöma situationens art. Statsrådets kansli ställde sig inte bakom en ändring av den definition som beskriver territorialövervakningslagens tillämpningsområde. Yttrandet beaktades när paragraf-formuleringarna precisades.

I fråga om motiveringen ansåg statsrådets kansli att den del som gäller beslutsfattande och beredning delvis låter bli att nämna statsrådets gemensamma beredning och beslutsfattande. Vidare är propositionen väldigt knapphändig när det gäller EU-samarbetet och det internationella samarbetet.

Inrikesministeriets polisavdelning välkomnar målen i utkastet och anser det ha högsta prioritet att fientlig verksamhet kan avvärjas. Det som är mest angeläget ur polisens synpunkt är emellertid att ändringarna inte leder till situationer där de hierarkiska förhållandena blandas samman eller där det inte är klart om det i första hand är polisen eller försvaret som har ansvaret för situationen. Enligt yttrandet bör sådana militära aktörer utan beteckningar som omfattas av territorialövervakningslagen klart identifieras som statliga militära grupper som agerar under en främmande stats stridskrafter. Det innebär att gruppen kan jämföras med uniformsklädda soldater med militära emblem. Skillnaden till nuläget bör således bara vara den att gruppen inte är försedd med sådana beteckningar. Alla andra ovan avsedda grupper utan kännetecken och deras verksamhet ligger således också i fortsättningen på polisens ansvar. Definitionerna, de allmänna motiven och detaljmotiven i propositionen precisades för att de skulle motsvara synpunkterna i yttrandet i det avseendet.

Inrikesministeriets polisavdelning påpekade i sitt yttrande att definitionen i 2 § 2 punkten i territorialövervakningslagen inte i fråga om att lagen främst är tillämplig vid Finlands gränser behöver ändras för att nå det målet. Dessutom föreslog inrikesministeriet att territorialövervakningslagens bestämmelse om lägesbilden och informationsutbyte skulle göras mer förpliktande. Under den fortsatta beredningen ansågs det att det inte finns några hinder för utveckling av samarbetet eller för informationsutbytet, vilket innebär att det framkomna behovet inte behöver tillgodoses genom ändrad lagstiftning utan genom ett bättre samarbete.

Enligt yttrandet från staben för gränsbevakningsväsendet rör det sig om ett viktigt och behovligt ändringsförslag i en förändrad säkerhetspolitisk miljö. Territorialövervakningslagen bör ge tjänstemännen och de politiska beslutsfattarna ett klart och entydigt stöd för beslut när det krävs åtgärder mot ett oidentifierbart militärt hot. Enligt gränsbevakningsväsendets yttrande krävs det ett närmare samarbete av sådan art att det medger att ett ärende bereds i snabb takt i enlighet med förslaget.

Formuleringen av paragraferna bör preciseras, menar gränsbevakningsväsendet. Enligt yttrandet är det i praktiken så pass svårt att påvisa att en grupp hör till en främmande stats stridskrafter och att den formuleringen därför bör utgå ur 2 § 5 a-punkten. Förslagen beaktades och paragrafen ändrades. Staben för gränsbevakningsväsendet föreslog också preciseringar och strykningar i beskrivningen av nuläget, konsekvensbedömningen och den internationella jämförelsen. Ändringsförslagen beaktades till största delen. I det stycke som gäller jämförelse av

alternativen ingår ställningstaganden till den föreslagna formuleringen som gäller en utvidgning av definitionen av militära avdelningar och militärpersoner. Dessutom tog gränsbevakningsväsendet i sitt yttrande upp dels behovet av att ändra strafflagen, dels den föreslagna formuleringen av 25 § i territorialövervakningslagen, vilket beaktades i den fortsatta beredningen.

Staben för gränsbevakningsväsendet framförde i sitt yttrande att också fartyg som hör till styrkor som saknar beteckningar behöver definieras. Under den fortsatta beredningen ansågs det emellertid att territorialövervakningslagens bestämmelser om luftfartyg och fartyg ligger i linje med internationell rätt och är tillräckliga för deras identifiering. Bestämmelsen om användning av maktmedel i 31 § i territorialövervakningslagen täcker in fartyg och luftfartyg, och befogenheten är inte bunden uttryckligen till definitionen av militära fartyg och luftfartyg. Om territorialövervakningslagen ändras i fråga om militära styrkor som saknar beteckningar blir det möjligt för territorialövervakningsmyndigheterna att vidta åtgärder mot sådana styrkor oavsett vilket fordon eller fartyg den som kränker territoriet använder.

Enligt centralkriminalpolisens yttrande måste distinktionen mellan organiserade kriminella sammanslutningar och terroristgrupper å ena sidan och militära styrkor som saknar beteckningar å andra sidan vara klar. Definitionen i territorialövervakningslagen bör vara så enkel och klar som möjligt, eftersom den skapar den primära rätten att handla i situationen. Yttrandet understryker vikten av myndighetssamarbete och informationsutbyte. Enligt 24 § i territorialövervakningslagen ska militärmyndigheterna svara för verkställandet av territorialövervakningen och för samarbetet mellan territorialövervakningsmyndigheterna. Varje territorialövervakningsmyndighet bör vara skyldig att informera de andra territorialövervakningsmyndigheterna när de observerar hot som territorialövervakningslagen gäller. Enligt yttrandet visar erfarenheterna av PTG-kriminalunderrättelsestrukturen att informationsutbyte och funktionskapacitet i realtid bäst kan säkerställas om myndighetsrepresentanterna arbetar i samma lokaler eller om det åtminstone finns beredskap och färdiga processer för detta. Som centralkriminalpolisen ser det kommer ett närmare samarbete och effektivare informationsutbyte exempelvis genom gemensamma plattformar för informationslagring att medföra merkostnader. Också behovet att utveckla handräkningsbestämmelserna mer allmänt nämndes. Definitionerna, de allmänna motiven och detaljmotiven i propositionen preciserades för att de skulle motsvara synpunkterna i yttrandet.

Polisstyrelsen anser i sitt yttrande att centralkriminalpolisens yttrande är välmotiverat och instämmer i de framförda synpunkterna. Den påpekar att polisen i egenskap av myndighet som ansvarar för allmän ordning och säkerhet och har det huvudsakliga ansvaret för brottsbekämpning och brottsutredning är den centrala myndigheten vid hybridhot. Polisen gör första insatsen om ett sådant hot konkretiseras. När hotbilderna flätas samman eller det sker en övergång till olika störningar accentueras vikten av tydliga ledningsförhållanden. Flexibilitet och reaktionsförmåga i snabbt föränderliga lägen måste försöka uppnås genom utveckling av samarbetet och av bland annat lagstiftningen om handräkning och annan samverkan.

Enligt Polisstyrelsens yttrande kan den föreslagna ändringen i definitionen i 2 § 2 mom. göra lagens tillämpningsområde oklarare och skapa oreda i fråga om ledningsförhållandena och myndigheternas rollfördelning i ett läge där det är allt viktigare att ledningsförhållandena är klara, eftersom hotbilden förändrats. Yttrandet säger att det inte enbart rör sig om en teknisk ändring utan om en faktisk ändring med stor betydelse för det rådande läget.

Polisstyrelsen anser att den föreslagna 2 § 5 a-punkten bör preciseras. Det måste tydligt framgå av bestämmelsen att det som kommer i fråga klart är militära styrkor som står under statlig och militär ledning och organisation, men vars nationalitetsbeteckningar inte går att bestämma. En styrka som är organiserad på något annat sätt är en kriminell liga som inte omfattas.

tas av territorialövervakningslagens bestämmelse om fientlig verksamhet. Paragrafen, de allmänna motiven och detaljmotiven har preciserats för att beakta det som framfördes i yttrandet.

Skyddspolisen ansåg att propositionen behövs. Enligt dess yttrande kunde man med fördel ännu tydligare i propositionen understryka hur säkert det ska vara att styrkor utan beteckningar har statligt ursprung för att exempelvis militära kraftåtgärder enligt territorialövervakningslagen ska få sättas in. Den föreslagna ändringen av tillämpningsområdet behövs inte, menade skyddspolisen. Yttrandet beaktades när paragraferna, den allmänna motiveringen och detaljmotiveringen preciserades.

Säkerhetskommitténs sekretariat stödde helt målsättningen för den föreslagna ändringen. I dess yttrande föreslogs en mer precis definition av militära styrkor som saknar beteckningar genom strykning av formuleringen om ledningsförhållanden. Dessutom bör den ändring som föreslås i 25 § också täcka in dem som ingår i militära styrkor utan beteckningar. De föreslagna ändringarna har inarbetats i paragraferna.

Huvudstaben stödde den föreslagna ändringen. Enligt dess yttrande bör definitionen av militära styrkor utan beteckningar preciseras på ett sätt som hänvisar till styrkornas ledningsförhållanden. Dessutom föreslog huvudstaben kompletteringar till den internationella jämförelsen i de allmänna motiven. Förslagen beaktades när paragraferna formulerades och också i den allmänna motiveringen.

Trafikverket välkomnade den föreslagna ändringen. Dess yttrande underströk vikten av ett flexibelt myndighetssamarbete och informationsutbyte i syfte att skydda vitala samhällsfunktioner från fientlig verksamhet. Synpunkterna beaktades i de allmänna motiven och paragrafformuleringarna.

Trafiksäkerhetsverket (Trafi) ställde sig positivt till propositionen och föreslog kompletteringar i detaljmotiven när det gäller definitionen av fordon. De föreslagna korrigeringsarna infördes i propositionen.

5.3 Jämförelse av olika alternativ

Under beredningen övervägdes olika regleringsalternativ för att nå det mål som uppställdes i beslutet om tillsättning.

Först övervägdes det om en ändring av lagstiftningen behövs eller om det går att tolka den gällande territorialövervakningslagen på ett sätt som också täcker in de hot som följer av det förändrade säkerhetsläget. Slutsatsen blev att det är oklart om tillämpningsområdet för den gällande lagen och fientlig verksamhet innefattar sådana fientliga militära grupper utan kännetecken och beteckningar som agerar som en trupp under gemensamt befäl och vars nationella ursprung inte direkt går att identifiera. I ett konkret tolkningsfall skulle den gällande territorialövervakningslagen således inte ge beslutsfattarna ett tillräckligt rättsligt stöd för ett avgörande. Lagen känner heller inte som fientlig verksamhet till militär verksamhet som militära styrkor som saknar beteckningar riktar mot finskt territorium eller utövar på finskt territorium. Nulägets flertydighet är synnerligen problematisk. Därför är det motiverat att öka graden av precisering i lagstiftningen. Frågan bör regleras på lagnivå.

Ett alternativt sätt kunde vara samma sätt att reglera som i 4 och 5 kap. i statsrådets förordning om territorialövervakning, särskilt i 5 kap. 18 §, som gäller identifiering av luftfartyg. Enligt den paragrafen betraktas ett oidentifierat luftfartyg som kommer in i Finlands luftrum som ett militärt luftfartyg till dess att det kan identifieras som något annat. Med andra ord skulle lagen eller förordningen kunna kompletteras med en bestämmelse om att oidentifierade organiserade

militära styrkor som saknar beteckningar och lyder under gemensamt befäl ska betraktas som en fientlig militär avdelning till dess att den kan identifieras som något annat och då tillämpas bestämmelserna om militära avdelningar. En sådan bestämmelse skulle emellertid inte i tillräcklig utsträckning motsvara grundlagens krav på exakt avgränsning och därmed inte vara godtagbar som regleringssätt.

Valet föll på uttrycklig lagstiftning i frågan. Det innebär att territorialövervakningslagens definitioner ses över för att uppfylla kravet på exakt avgränsning. Lagens territoriella tillämpningsområde bör preciseras, en definition av militära styrkor som saknar beteckningar införs och de fordon dessa använder definieras. Det valda alternativet innebär att de krav som grundlagen ställer på lagstiftningen uppfylls. I fråga om fientlig verksamhet övervägdes en bestämmelse med en detaljerad förteckning över exakta kriterierna för när militära styrkor utan beteckningar bedriver fientlig verksamhet. Det ansågs att den valda lösningen var tillräckligt exakt, men samtidigt sådan att den svarar mot olika tillämpningssituationer.

En sak som övervägdes var att inkludera militära styrkor som saknar beteckningar och medlemmar av sådana styrkor i definitionerna av militärperson och militär avdelning i 2 § i territorialövervakningslagen. Det visade sig emellertid att detta inte var möjligt på grund av bestämmelserna om beviljande av tillstånd i 2 kap. i den lagen. Dessutom ville man särskilja den i internationell rätt godkända definitionen av militärperson och militär avdelning, inklusive tillhörande rättigheter och skyldigheter, från den nya definitionen av militära styrkor som saknar beteckningar.

I fråga om territorialövervakningsmyndigheternas befogenheter i 6 kap. i territorialövervakningslagen analyserades det vilka befogenheter enligt den lagen bör gälla ett oidentifierat militärt hot och också fientliga militära styrkor som saknar beteckningar. Enligt analysen kunde det bli fråga om användning av de medel som anges i 25, 31, 33 och 34 §.

6 Ålands ställning

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. I 27 § i självstyrelselagen räknas de frågor upp där det är rikets institutioner som har behörighet att stifta allmänna lagar. Den lagens 18 § innehåller en förteckning över de områden där lagtinget har lagstiftningsbehörighet.

Åland har varit demilitariserat sedan Krimkrigets slut 1856. Demilitariseringen avtalas i 1921 års konvention angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FördrS 1/1922) mellan Finland, Tyskland, Sverige, Förenade kungariket, Frankrike, Italien, Lettland, Polen och Estland. Dessutom har Finland och Sovjetunionen genom ett fördrag avtalat särskilt om Ålandsöarnas demilitariserade status 1940 (FördrS 24/1940 och FördrS 9/1948). Båda fördragen förbjuder uppförande av fasta försvarsanläggningar, militära flygfält eller andra anordningar för militära ändamål inom det berörda territoriet. I en krigssituation har Finland dock enligt 1921 års konvention rätt att minera Åländska vattenområden och en skyldighet att inom den berörda zonen vidta andra nödvändiga åtgärder för att uppehålla och tillbakavisa angriparen. Den grundläggande principen för konventionen är dock att de fördragsslutande parterna också i en krigssituation ska hålla Åland utanför krigshandlingar.

De nämnda fördragen anger bland annat vilka rättigheter och skyldigheter Finlands försvarsmakt har inom åländskt territorium. Artikel 7 innebär att Finland har en skyldighet att övervaka Ålandszonen och ha beredskap för att försvara den. Ålandszonen avser det område som anges i 1921 års konvention och 1940 års fördrag. Den tekniska definieringen av gränserna framgår av ett meddelande från utrikesministeriet (FördrS 31/2013).

RP 56/2017 rd

Det är territorialövervakningsmyndigheterna som är behöriga när det gäller att avvärja territoriokränkningar på Åland, vilket innebär att territorialövervakningslagen också är tillämplig på Åland.

Propositionen beaktar de internationella avtalen om Ålands ställning och lagstiftningen om Ålands självstyrelse. Enligt bedömningar står propositionen inte i strid med det gällande regelverket om Ålands särskilda status.

1 Lagförslag

1.1 Territorialövervakningslagen

2 §. Definitioner. Bestämmelsen föreslås få en ny 5 a-punkt som innefattar en definition av militära styrkor utan beteckningar. Med militära styrkor utan beteckningar avses 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.

Militär utrustning, beväpning eller att en grupp är organiserad är enligt förslaget kännetecken på militära styrkor utan beteckningar och som kan anses höra till tillämpningsområdet för territorialövervakningslagen, trots att ett ledningsförhållande till en främmande stat inte kan påvisas då militära beteckningar saknas. På så sätt kan militära styrkor som saknar beteckningar jämföras med en militär avdelning enligt 2 § 5 punkten i territorialövervakningslagen, men de har inte militära beteckningar eller till exempel militäruniformer. I fall av territori-ekränkning är det frågan om verksamhet som riktas mot Finland av främmande makter. Enligt bestämmelsen agerar en styrka utan beteckningar för en främmande stats räkning eller med en främmande stats samtycke, men det direkta statliga ursprunget kan förbli oidentifierat. Territorialövervakningsmyndigheten bedömer i praktiken ursprunget för den som kränker territoriet, vid behov i samarbete med andra säkerhetsmyndigheter.

Situationer där militära styrkor utan beteckningar gör sig skyldiga till kränkning av en stats suveränitet är enligt internationella exempel ägnade att skapa förvirring i den utsatta staten och fördröja statens förmåga att reagera på ett militärt hot. Definitionsbestämmelserna i territorialövervakningslagen ska täcka situationer där Finlands territoriella integritet kränks, även i fråga om militära styrkor utan beteckningar.

Andra kännetecken för militära styrkor utan beteckningar kan till exempel 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. En militär styrka utan beteckningar och som avses i definitionen arbetar i samförstånd för att rikta territorieförseelser eller territori-ekränkningar som avses i territorialövervakningslagen mot Finland.

Försvarsmakten har inte befogenheter i fråga om uppgifter som gäller allmän ordning och säkerhet. Befogenheten hör enligt lag till polisen, som försvarsmakten kan stödja genom handräckning på det sätt som regleras separat. Myndigheterna identifierar genom samarbete om ett hot primärt hör till behörigheten för de myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten eller om det är en fråga om kränkning av den territoriella integriteten. Förutsättningarna för bruket av befogenheter inom brottsbekämpning och territorialövervakning ändras inte, eftersom olika myndigheter svarar på dem med stöd av olika lagar. Direkta maktmedel som avses i territorialövervakningslagen kan riktas mot dem som kränker territoriet medan utgångspunkten i fråga om brottsbekämpning är en brottsmisstanke, och på den följer de lagstadgade möjligheterna till förfaringsätten förebyggande av brott och förundersökning.

I territorialövervakningslagen ändras 2 § 6 punkten så, att med militärfordon avses sådana med militära kännetecken försedda eller uppenbart för militärt ändamål tillverkade eller utrustade fordon som tillhör en stat eller militära styrkor utan beteckningar. Med fordon avses en anordning som är avsedd för färd på marken och som inte löper på skenor enligt 3 § 1 mom. 1 punkten i fordonslagen (1090/2002).

I nuläget avses enligt 2 § 6 punkten i territorialövervakningslagen med militärfordon sådana med militära kännetecken försedda eller uppenbart för militärt ändamål tillverkade eller utrustade fordon som tillhör en stat. I de senaste väpnade konflikterna har även statliga aktörer i sin väpnade verksamhet använt fordon och militära fordon utan beteckningar. Därför fogas det till definitionen i bestämmelsen att med militärfordon avses sådana med militära kännetecken försedda eller uppenbart för militärt ändamål tillverkade eller utrustade fordon som tillhör en stat eller militära styrkor utan beteckningar.

10 a §. *Militära styrkor utan beteckningar eller medlemmar i sådana grupper.* Till 2 kap. i territorialövervakningslagen fogas ett förbud enligt vilket inresa i landet för militära styrkor utan beteckningar eller medlemmar i sådana grupper förbjuds i alla situationer. Det är nödvändigt att foga till ett allmänt förbud i lagen för militära styrkor utan beteckningar eftersom motiveringen för obehörig inresa i landet bör framgå av en uttrycklig bestämmelse. Ställningen för militära styrkor utan beteckningar och för en medlem i en sådan grupp skiljer sig på ett grundläggande sätt från en militärpersons eller en militär avdelnings ställning jämfört med tillståndsförfarandena för i 2 kap. 4–8 § i territorialövervakningslagen. Tillståndsprövning som avses i territorialövervakningslagen utförs inte för militära styrkor utan beteckningar eller för medlemmar i sådana grupper.

25 §. *Anmärkning, varning och territorialövervakningsmyndighetens förordnanden.* Paragrafen ändras så att den också täcker militära styrkor utan beteckningar och en medlem i en sådan grupp. Enligt gällande lag får en territorialövervakningsmyndighet förordna att sådana militärpersoner, militäravdelningar, militärfordon, statsfartyg eller statsluftfartyg från en främmande stat som lagstridigt uppehåller sig inom finskt territorium skall avlägsna sig från finskt territorium.

34 §. *Avvärijande av fientlig verksamhet.* Bestämmelsen ändras så att paragrafens tillämpningsområde även omfattar militärt hot vars statliga ursprung inte direkt kan identifieras. Åtgärderna som fastställts i bestämmelsen kan alltså vidtas för att förhindra fientlig verksamhet när territoriet kränks av militära styrkor utan beteckningar. På så sätt kan avvärijandet av fientlig verksamhet som avses i territorialövervakningslagen riktas även mot styrkor utan beteckningar och som är jämförbara med en militär avdelning eller mot fordon som tillhör dem på hela Finlands territorium. Det ska vara fråga om en kränkning som riktas mot Finland från främmande makter, och inte till exempel en allvarlig störningssituation i statens inre säkerhet. Territorialövervakningslagen tillämpas inte på organisationer inom organiserad brottslighet, på terroristbrott eller på brott i samband med illegal ankomst till landet som hör till polisens befogenhet.

1.2 Strafflagen

17 kap.

7 b §. *Territoriekränkning.* Bestämmelsen om territoriekränkning i strafflagen behöver preciseras för att vara enhetlig med förslaget till ändring av territorialövervakningslagen. Enligt bestämmelsens 1 mom. döms en militärperson från en främmande stat eller chefen för ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg från en främmande stat, som har brutit mot bestämmelser i territorialövervakningslagen.

Paragrafens 2 mom. ändras enligt förslaget genom att en straffbestämmelse som gäller medlemmar i militära styrkor utan beteckningar fogas till momentet. För territoriekränkning döms även en medlem i militära styrkor utan beteckningar enligt 2 § 5 a-punkten i territorialövervakningslagen och som medlem i en sådan grupps verksamhet bryter mot förbudet att över-

skrida gränsen till finskt territorium eller uppehålla sig i landet enligt 2 kap. 10 a § i territorialövervakningslagen.

Den 10 a § som enligt förslaget ska fogas till territorialövervakningslagen innehåller ett ovillkorligt förbud för militära styrkor utan beteckningar och medlemmar i sådana grupper att resa in i eller att vistas i Finland. En bestämmelse i strafflagen som motsvarar förbudet hänvisar till bestämmelsen i territorialövervakningslagen. Dessutom ska det i strafflagen hänvisas till definitionen i 2 § 5 a-punkten i territorialövervakningslagen, där kännetecknen för medlemskap i militära styrkor definieras, och där grunderna för verksamhetens straffbarhet uttrycks. Enligt 2 § 5 a-punkten, som enligt förslaget ska fogas till territorialövervakningslagen, ska en person som hör till militära styrkor utan beteckningar vara militärt organiserad, beväpnad eller utrustad. Dessutom ska gruppen som personen hör till vara jämförbar med en militär avdelning. I bestämmelsen fastställs det också att den militära styrkans statliga ursprung inte kan identifieras trots att den agerar för en främmande stats räkning eller med samtycke av en främmande stat.

Ur territorialövervakningslagens perspektiv är utgångspunkten att bruket av befogenheterna riktas mot grupper och det hot de utgör. Ur straffrättsligt perspektiv ska ansvaret emellertid kunna preciseras i bestämmelsen så att det riktas mot personer. Förbud och bestämmelser kan även enligt territorialövervakningslagen riktas mot en person som agerar som medlem i en grupp.

Till paragrafen fogas enligt förslaget ett nytt 3 mom. med en bestämmelse enligt vilken åklagaren i ett ärende som gäller territoriekränkning får besluta att inte väcka åtal och domstolen får avstå från att döma till straff, om territoriekränkningen omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till kränkningen på grund av gärningen har avvisats eller utvisats. Bestämmelsen motsvarar till innehållet nuvarande 17 kap. 7 b § 2 mom. i strafflagen och den ska även omfatta medlemmar i militära styrkor utan beteckningar.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Rättsstatsprincipen befästs i 2 § 3 mom. i grundlagen. Där står det att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Rättsstatsprincipen ska iakttas enligt Finlands konstitution både under normalförhållanden, vid allvarliga störningar av normalförhållanden, vid undantagsförhållanden och under väpnade konflikter. Grundlagsutskottet (GrUU 51/2006 rd, s. 2/I) har i sina bedömningar av bestämmelserna om myndigheternas befogenheter utgått från att regleringen är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. Utövning av offentlig makt ska alltid ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I).

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 10/2016 rd) är regleringen av befogenheter relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna. I sin praxis har utskottet (GrUU 67/2016 rd, s. 2–4, och GrUU 10/2016 rd, s. 3) betonat att man vid tillämpningen av föreslagna bestämmelser om befogenheter som innebär inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna i enskilda fall behörigen måste beakta förutsättningarna för inskränkningar i dessa fri- och rättigheter, i synnerhet kraven på nödvändighet och proportionalitet. De föreslagna bestämmelserna utvidgar inte försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets möjligheter att bruka vapenmakt utanför tillämpningsområdet för territorialöver-

vakningslagen och skapar inte heller ny, av den lagen oavhängig behörighet för dessa myndigheter. Genom propositionen föreslås inga undantag från de rättigheter som grundlagen föreskriver.

Genom bestämmelserna om användning av militära maktmedel ges myndigheterna möjlighet att ingripa i flera av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet (GrUU 10/2005 rd) har konstaterat att användningen av militära maktmedel i extrema fall kan äventyra rätten till liv för dem som utsätts för dem. Lagförslaget hade att göra med bekämpning av terrorism och utskottet påpekade att maktmedel kan få effekter inte bara för de brottsmisstänkta utan också andra personers grundläggande rättigheter. Detsamma gäller i förhållande till en fientlig aktör som maktmedel enligt territorialövervakningslagen riktas mot, inklusive militära maktmedel.

I grundlagsutskottets praxis (GrUU 10/2005 rd) inskränks bruket av maktmedel i sådana svåra situationer när det gäller att skydda många människors liv och hälsa dels genom de grundläggande fri- och rättigheterna, dels också genom artikel 2 i Europakonventionen (FördrS 63/1999) om rätten till liv. Enligt konventionsartikel 2.1 ska ingen avsiktligt berövas livet. Samtidigt kan berövande av livet enligt artikel 2.2 a inte anses strida mot artikeln när det är en följd av våld som var absolut nödvändigt för att försvara någon mot olaglig våldsgärning. Dessutom bör det beaktas att inga inskränkningar i artikel 2 får enligt artikel 15.2 göras med stöd av den artikeln, utom när det är fråga om lagliga krigshandlingar. I situationer inom territorialövervakningslagens tillämpningsområde har tröskeln för krigshandlingar inte överstridits och det är inte fråga om självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan.

I Europadomstolens tolkningspraxis har exempelvis förhållandet mellan åtgärder mot terrorism och dessa avtalsbestämmelser granskats utifrån en samlad bedömning av de rådande omständigheterna i det enskilda fallet. Utöver detta har också lagstiftningsaspekter och administrativa aspekter kunnat anses vara relevanta, exempelvis hur omsorgsfullt operationen har planerats och hur den har övervakats. Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis (t.ex. GrUU 23/2005 rd och GrUU 10/2005 rd) följer av grundlagen och Europakonventionen vissa krav inte bara för lagstiftningen utan också för hur myndigheterna i konkreta situationer får tillgripa maktmedel.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis (GrUU 23/2005 rd och GrUU 10/2005 rd) fäst avseende vid kravet att bestämmelserna ska vara exakta och noga avgränsade, i synnerhet med hänsyn till att möjligheten att använda militära maktmedel på ett exceptionellt sätt inkräktar på en lång rad grundläggande rättigheter för mångas vidkommande. Därför måste bestämmelserna uppfylla kraven på proportionalitet.

Den specifika straffbestämmelsen i den föreslagna ändringen i strafflagen motsvarar i fråga om exakthet och precision den gällande bestämmelsen. Dessutom anger den klart att en medlem av militära styrkor utan beteckningar omfattas av straffbestämmelsen.

Den fara som ska avvärjas, dvs. den avsedda fientliga verksamheten, ska enligt förslaget riktas mot Finland från utlandet, hota eller kränka statens suveränitet och därigenom också medborgarnas liv eller hälsa. Det är inte fråga om statens rätt till självförsvar för att bevara självbestämmanderätten enligt artikel 51 i FN-stadgan. Däremot måste den fara som hotar medborgarnas liv eller hälsa, dvs. den fientliga verksamheten, vara av allvarlig art. Grundlagsutskottet har ansett att faran ska vara både konkret och överhängande. Försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets uppgift att övervaka och trygga Finlands territoriella integritet kan således innebära militära maktmedel, om de nämnda förutsättningarna föreligger samtidigt och det är nödvändigt att använda maktmedel för att avvärja faran, dvs. den fientliga verksamheten.

RP 56/2017 rd

Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet måste i situationer där de ska övervaka och trygga Finlands territoriella integritet och avvärja mot Finland riktad fientlig verksamhet från utlandet ha möjlighet att använda all den krigsmateriel som lämpar sig för övervakning av den territoriella integriteten, för uppgifter som avser tryggande av Finlands territoriella integritet och för att avvärja mot Finland från utlandet riktad fientlig verksamhet vid rikets gränser och på rikets territorium.

Lagförslaget har ovan granskats både avseende proportionalitet och avseende det allmänna kravet på exakt avgränsning av lag och noggrannhetskriterierna. Den föreslagna regleringen uppfyller grundlagens krav på exakthet i lagstiftningen med noggrann avgränsning av myndigheternas befogenheter i lag också när den säkerhetspolitiska miljön förändras. Det är motiverat att precisera lagen också för att uppfylla de krav som grundlagen ställer på lagstiftaren. I ett konkret tolkningsfall skulle den gällande territorialövervakningslagen inte ge beslutsfattarna ett tillräckligt rättsligt stöd för att fatta nödvändiga beslut.

De föreslagna bestämmelserna utvidgar inte försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets möjligheter att bruka vapenmakt utöver vad territorialövervakningslagen säger och skapar inte heller ny, av den lagen oavhängig behörighet för dessa myndigheter. Därmed uppfyller propositionen också kraven på ändamålsbundenhet. Genom propositionen föreslås inga undantag från de rättigheter som grundlagen föreskriver.

Regeringen anser därför att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av territorialövervakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i territorialövervakningslagen (755/2000) 2 § 6 punkten, 25 § 2 mom. 2 punkten och
34 § 2 mom. samt
fogas till 2 § en ny 5 a-punkt och till lagen en ny 10 a § som följer:

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

5 a) *militära styrka utan beteckningar* en grupp som är jämförbara med militära avdelningar och agerar för en främmande stats räkning eller med en främmande stats samtycke, som är militärt organiserad, utrustad eller beväpnad, och vars statliga ursprung inte kan identifieras,

6) *militärfordon* sådana med militära kännetecken försedda eller uppenbart för militärt ändamål tillverkade eller utrustade fordon som tillhör en stat eller en militär styrka utan beteckningar,

10 a §

Militära styrkor utan beteckningar och medlemmar av sådana styrkor

Militära styrkor utan beteckningar och medlemmar av sådana styrkor får inte överskrida gränsen till finskt territorium eller uppehålla sig i landet.

25 §

Anmärkning, varning och territorialövervakningsmyndighetens förordnanden

Om någon inte trots anmärkning och varning enligt 1 mom. iakttar det förbud eller förordnande som anmärkningen eller varningen gäller, har territorialövervakningsmyndigheten i enskilda fall rätt att:

2) förordna att sådana militärpersoner, militäravdelningar, militära styrkor utan beteckningar och deras medlemmar, militärfordon, statsfartyg och statsluftfartyg från en främmande stat som lagstridigt uppehåller sig inom finskt territorium ska avlägsna sig från finskt territorium;

34 §

Avvärjande av fientlig verksamhet

Med fientlig verksamhet avses:

- 1) orättmätig militär verksamhet som en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar riktar mot finskt territorium eller som sker på finskt territorium,
- 2) överskridande av gränsen till finskt territorium av en främmande stats beväpnade örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller av ett militärfordon som tillhör en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar oavsett varning som utfärdats av en territorialövervakningsmyndighet,
- 3) en främmande stats ubåts eller annat undervattensfordons olovliga ankomst till Finlands territorialvatten annat än i övervattensläge,
- 4) spaning och elektronisk störning som av en främmande stat eller av en militär styrka utan beteckningar orättmätigt riktas mot på finskt territorium belägna objekt som är viktiga med tanke på rikets säkerhet,
- 5) elektronisk störning som av en främmande stat eller av en militär styrka utan beteckningar orättmätigt riktas mot ett finländskt statsluftfartyg eller statsfartyg som utför ett territorialövervakningsuppdrag,
- 6) att en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar orättmätigt utnyttjar finskt territorium vid sådan verksamhet som avses i 1–5 punkten och som riktar sig mot en tredje stat.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2.

Lag

om ändring av 17 kap. 7 b § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 7 b § 2 mom., sådant det lyder i lag 756/2000, och
fogas till 17 kap. 7 b §, sådant det lyder i lag 756/2000, ett nytt 3 mom. som följer:

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

7 b §

Territoriekränkning

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 ett ärende som gäller territoriekränkning får åklagaren avstå från att väcka åtal och domstolen från att döma till straff, om territoriekränkningen omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till kränkningen har avvisats eller utvisats på grund av gärningen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 18 maj 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Försvarsminister Jussi Niinistö

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilagor
Parallelltext

1.

Lag

om ändring av territorialövervakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i territorialövervakningslagen (755/2000) 2 § 6 punkten, 25 § 2 mom. 2 punkten och 34 § 2 mom. samt
fogas till 2 § en ny 5 a-punkt och till lagen en ny 10 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

2 §

Definitioner

Definitioner

I denna lag avses med:

I denna lagen avses med:

6) *militärfordon* sådana med militära kännetecken försedda eller uppenbart för militärt ändamål tillverkade eller utrustade fordon som tillhör en stat,

5 a) *militär styrka utan beteckningar* en grupp som är jämförbar med militära avdelningar och agerar för en främmande stats räkning eller med en främmande stats samtycke, som är militärt organiserad, utrustad eller beväpnad och vars statliga ursprung inte kan identifieras,

6) *militärfordon* sådana med militära kännetecken försedda eller uppenbart för militärt ändamål tillverkade eller utrustade fordon som tillhör en stat *eller en militär styrka utan beteckningar*,

10 a §

Militära styrkor utan beteckningar och medlemmar av sådana styrkor

Militära styrkor utan beteckningar och medlemmar av sådana styrkor får inte överskrida gränsen till finskt territorium eller uppehålla sig i landet.

RP 56/2017 rd

Gällande lydelse

25 §

Anmärkning, varning och territorialövervakningsmyndighetens förordnanden

Om någon inte trots anmärkning och varning enligt 1 mom. iakttar det förbud eller förordnande som anmärkningen eller varningen gäller, har territorialövervakningsmyndigheten i enskilda fall rätt att:

2) förordna att sådana militärpersoner, militäravdelningar, militärfordon, statsfartyg eller statsluftfartyg från en främmande stat som lagstridigt uppehåller sig inom finskt territorium skall avlägsna sig från finskt territorium;

34 §

Avvärjande av fientlig verksamhet

Med fientlig verksamhet avses:

1) en främmande stats orättmätiga militära verksamhet som riktar sig mot finskt territorium eller som sker på finskt territorium;

2) en främmande stats beväpnade örlogsfartygs eller militära luftfartygs eller militärfordons överskridande av gränsen till finskt territorium oavsett varning som utfärdats av en territorialövervakningsmyndighet;

3) en främmande stats ubåts eller annat undervattensfordons olovliga ankomst till Finlands territorialvatten annat än i övervattensläge;

4) spaning och elektronisk störning som av en främmande stat orättmätigt riktas mot på finskt territorium belägna objekt som är viktiga med tanke på rikets säkerhet;

5) elektronisk störning som av en främmande stat orättmätigt riktas mot ett finländskt statsluftfartyg eller statsfartyg som utför ett territorialövervakningsuppdrag;

Föreslagen lydelse

25 §

Anmärkning, varning och territorialövervakningsmyndighetens förordnanden

Om någon inte trots anmärkning och varning enligt 1 mom. iakttar det förbud eller förordnande som anmärkningen eller varningen gäller, har territorialövervakningsmyndigheten i enskilda fall rätt att:

2) förordna att sådana militärpersoner, militäravdelningar, *militära styrkor utan beteckningar och deras medlemmar*, militärfordon, statsfartyg och statsluftfartyg från en främmande stat som lagstridigt uppehåller sig inom finskt territorium ska avlägsna sig från finskt territorium;

34 §

Avvärjande av fientlig verksamhet

Med fientlig verksamhet avses:

1) *orättmätig militär verksamhet* som en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar riktar mot finskt territorium eller som sker på finskt territorium;

2) *överskridande av gränsen till finskt territorium* av en främmande stats beväpnade örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller av ett militärfordon som tillhör en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar oavsett varning som utfärdats av en territorialövervakningsmyndighet;

3) en främmande stats ubåts eller annat undervattensfordons olovliga ankomst till Finlands territorialvatten annat än i övervattensläge;

4) spaning och elektronisk störning som av en främmande stat eller av en militär styrka utan beteckningar orättmätigt riktas mot på finskt territorium belägna objekt som är viktiga med tanke på rikets säkerhet;

5) elektronisk störning som av en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar orättmätigt riktas mot ett finländskt statsluftfartyg eller statsfartyg som utför ett territorialövervakningsuppdrag;

RP 56/2017 rd

Gällande lydelse

6) att en främmande stat orättmätigt utnyttjar finskt territorium vid sådan verksamhet som avses i 1–5 punkten och som riktar sig mot en tredje stat.

Föreslagen lydelse

6) att en främmande stat *eller en militär styrka utan beteckningar* orättmätigt utnyttjar finskt territorium vid sådan verksamhet som avses i 1–5 punkten och som riktar sig mot en tredje stat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 17 kap. 7 b § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 7 b § 2 mom., sådant det lyder i lag 756/2000, och
fogas till 17 kap. 7 b §, sådant det lyder i lag 756/2000, ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

7 b §

Territoriekränkning

Föreslagen lydelse

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

7 b §

Territoriekränkning

I ett ärende som gäller territoriekränkning får åklagaren avstå från att väcka åtal och domstolen från att döma till straff, om territoriekränkningen omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till kränkningen har avvisats eller utvisats på grund av gärningen.

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 ett ärende som gäller territoriekränkning får åklagaren avstå från att väcka åtal och domstolen från att döma till straff, om territoriekränkningen omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till kränkningen har avvisats eller utvisats på grund av gärningen.

Denna lagen träder i kraft den 20 .