Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av gränsbevakningslagen och utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av gränsbevakningslagen och utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med dem (RP 201/2017 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Tiina Ferm, inrikesministeriet
- enhetschef, brigadgeneral Antti Lehtisalo, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Teija Pellikainen, försvarsministeriet
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- enhetschef, överste Jarkko Alén, Gränsbevakningsväsendet
- överinspektör Anne Ihanus, Gränsbevakningsväsendet
- vice ordförande Ismo Nöjd, Reservistförbundet
- verksamhetsledare Janne Kosonen, Finlands Reservofficersförbund rf
- ordförande Jaakko Kivistö, Beväringsförbundet rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen är ett viktigt element i det lagstiftningsprojekt som avser att förbättra säkerhetsmyndigheternas befogenheter och beredskap att möta olika typer av säkerhetshot. De senaste två åren har det funnits liknande lagprojekt för att förbättra beredskapen och samarbetet mellan myndigheterna, bland annat en ändring av territorialövervakningslagen som gäller hotet från militära styrkor utan beteckningar (FsUB 5/2017 rd), en proposition om skydd för anställda inom försvarsmakten, gäster och materieltransporter (FsUB 1/2017 rd) och en ändring av värnpliktslagen (FsUB 2/2016 rd). Syftet med ändringen i värnpliktslagen var att den militära beredskapen skulle

kunna höjas flexibelt och att reserven på så sätt skulle kunna kallas in med en gång utan en fördröjning på tre månader.

För ett fortsatt stabilt säkerhetsläge måste aktörerna inom säkerhetsområdet i Finland ha adekvata resurser för att kunna driva heltäckande verksamhet både på riksnivå och regionalt. Utskottet har behandlat frågor kring förbättrad övergripande säkerhet i ett helhetsperspektiv i betänkandet om försvarsredogörelsen (FsUB 4/2017 rd).

Arbetsfördelning mellan säkerhetsmyndigheterna

Sakkunniga har lyft fram att den nuvarande rättsliga grunden bör granskas särskilt med avseende på hur befogenheterna och de nuvarande modellerna för ledning av verksamheten räcker till för att bemöta hybridhot. Utskottet framhåller att granskningen bör ta avstamp i den nuvarande behörighetsfördelningen mellan myndigheterna.

Polisen och Gränsbevakningsväsendet är de aktörer inom inre säkerhet som är viktigast för samarbetet med försvarsmakten. Konstellationen är enligt utskottet uppenbar: polisen bär det huvudsakliga ansvaret för inre säkerhet och försvarsmakten svarar för det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet är behörig myndighet med en självständig roll i gränszonen mellan inre och yttre säkerhet. Utskottet framhåller att Gränsbevakningsväsendets befogenheter i det militära försvaret beskrivs klart och tydligt i 34 c § i lagförslag 1.

Gränsbevakningsväsendet har kapacitet att effektivisera gränsbevakningen i hotsituationer, har det uppgetts till utskottet. I egenskap av territorialövervakningsmyndighet har gränsbevakningsmännen ständig beredskap att övervaka och säkra den territoriella integriteten. Gränstrupperna kan mobiliseras och användas för gränssäkerhetsuppgifter.

Gränsernas integritet och okränkbarhet är betydelsefulla värden i en självständig stat. Ett trovärdigt gränssäkerhetssystem förebygger och upptäcker hot mot säkerheten. Särskilt viktigt är detta i bekämpningen av hybridhot, eftersom fientlig påverkan kan vara svår att identifiera i den inledande fasen. Gränsbevakningssystemet med tillhörande trovärdiga kapaciteter är också i militära hotbilder ett väsentligt element i vårt försvar när det gäller att möta hot.

Med tanke på rikets säkerhet och statsledningens möjligheter att reagera är det ytterst viktigt att Gränsbevakningsväsendet kan hantera situationen effektivt med stöd av relevanta befogenheter för gränsbevakning och territoriell övervakning. Utskottet understryker att det behövs tydlighet i myndigheternas uppgifter, arbetsfördelning och befogenheter i ett läge där vi håller på att glida från normala förhållanden i riktning mot åtgärder inför undantagsförhållanden. Då är det särskilt viktigt att säkerställa att polisen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten samverkar friktionsfritt. Enligt uppgift finns det fortfarande behov att närmare granska lagstiftningen för att se till att det finns en tydlig rättslig grund för effektiv myndighetsverksamhet i alla lägen.

Vid utfrågningen av sakkunniga framhölls det att granskningen av befogenheter fortfarande görs alltför snävt för varje förvaltningsområde, även om samarbetet mellan säkerhetsmyndigheterna fungerar bra. De nya befogenheter som myndigheterna behöver måste i stället ses mot bakgrund av förbättringar i den övergripande säkerheten. Utskottet håller med om detta och påpekar att sä-

kerhetsmyndigheterna måste föra en intensiv dialog med varandra innan lagstiftningsprojekten startar. Det kan exempelvis ske inom ramen för säkerhetskommittén och gälla vilken typ av lagstiftning för att effektivisera och förbättra beredskapen vi överlag behöver. Minimikravet måste vara att alla säkerhetsmyndigheter ges en faktisk möjlighet att vara delaktiga i lagprojekt inom andra förvaltningsområden.

Närmare kommentarer till propositionen

Den som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor har enligt 34 d § i lagförslag 1 rätt att vidta vissa stödåtgärder, utom farliga uppdrag, under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn. Bestämmelserna föreslås också gälla de studerande vid Gräns- och sjöbevakningsskolan som kan förordnas att utföra en uppgift vid allvarliga specialsituationer i enlighet med lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

Bestämmelsen framhåller att den som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor bara kan anlitas, om det är nödvändigt av grundad anledning som anknyter till upprätthållandet av gränssäkerheten eller på grund av ett behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning. Ett sådant nödvändigt behov kan uppstå exempelvis i omfattande störningssituationer eller när Gränsbevakningsväsendets militära beredskap höjs. Enligt information till utskottet handlar det i sådana fall om extraordinära situationer. Något sådant behov av att anlita värnpliktiga som stöd för Gränsbevakningsväsendet har inte förekommit ens vid allvarliga störning på senare tid.

Vid utfrågningen av sakkunniga framhölls det att bestämmelsen, och i själva verket hela propositionen syftar till bygga upp beredskap inför eventuella situationer som kan uppstå i framtiden. Befogenheterna för de som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor frisätter i stället gränsbevakningsmän för uppdrag som kräver betydande utövning av offentlig makt och krävande befogenheter. Utskottet menar att detta är en motiverad ståndpunkt och framhåller att också försvarsmakten har vidtagit åtgärder för att i högre grad kunna anlita värnpliktiga för en rad försvarsuppdrag. Med anledning av detta begärde försvarsministern i januari 2015 precisering av justitiekanslern beträffande hur värnpliktiga kan anlitas för flexibel höjning av beredskapen och för krigstida uppdrag. I ställningstagandet[1] konstaterar justitiekanslern att det inte finns några principiella juridiska inskränkningar för att anlita beväringar och andra tjänstgörande värnpliktiga i uppdrag som grundar sig på grundlagens 127 § om skyldigheten att försvara landet. Justitiekanslern framhöll dock vikten av att de värnpliktiga får relevant utbildning.

Även försvarsutskottet anser det mycket viktigt att de värnpliktiga som sätts in som stöd för gränsbevakningsmännen får adekvat utbildning för uppdragen. Frågan uppmärksammas i 34 e § i lagförslag 1, som reglerar befogenheterna för en värnpliktig och den som fullgör frivillig militärtjänst. I 2 mom. ingår en inskränkning som innebär att en värnpliktig och den som fullgör frivillig militärtjänst bara kan anlitas för uppdrag som de har adekvat utbildning för.

1 https://www.okv.fi/media/filer_public/c2/e0/c2e0d77e-148a-410e-9517-2e7435b60146/okv_50_20_2015.pdf

Utlåtande FsUU 3/2018 rd

Sammanfattning

Utskottet vill påpeka att samarbetet och beredskapen för oförutsedda situationer inte kan förbättras enbart genom nya författningar och strukturella ändringar. Nyckelfaktorerna i sammanhanget är övergripande säkerhet, bra och fungerande relationer mellan myndigheterna och fullgoda övningar. Utskottet anser att säkerhetsmyndigheternas befogenheter under normala förhållanden måste vara utformade så att de räcker till för att hantera snabbt uppkomna störningar. Sett mot den bakgrunden är propositionen, som ger bättre befogenheter för Gränsbevakningsväsendet att bekämpa hybridhot, ett mycket viktigt projekt och den bör sättas i kraft skyndsamt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 8.3.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Mikko Savola cent
ersättare Eero Reijonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.