Utlåtande GrUU 66/2016 rd─ RP 107/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 107/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- ledande sakkunnig, polisavdelningen Johanna Puiro, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- överinspektör Pietari Vuorensola, Gränsbevakningsväsendet
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Janne Salminen
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i polislagen, gränsbevakningslagen, räddningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, polisförvaltningslagen, skjutvapenlagen, lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen och lagen om genomförande av vissa bestämmelser i rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

Klart
5.1

Genom lagförslagen i propositionen ändras den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 1 § om suveränitet, 7 § 1 mom. om rätt till liv, 9 § om rörelsefrihet och 15 § om egendomsskydd.

Enligt regeringens uppfattning är det befogat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Den aktuella propositionen har en nära koppling till propositionen om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd). Dessutom har förslaget beröringspunkter med lagförslaget om militärt internationellt bistånd (RP 94/2016 rd). Utskottet ser det som viktigt att det står klart hur lagförslagen är relaterade till varandra och att lagstiftningen sammantaget fungerar.

Den föreslagna lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd) ska tillämpas på beslutsfattande i fråga om bistånd som grundar sig på artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen, bistånd som inbegriper betydande militära resurser eller som kan inbegripa användning av militära maktmedel, bistånd som är betydelsefullt i utrikes-och säkerhetspolitiskt hänseende eller bistånd som är vittsyftande och principiellt viktigt. I de lagförslag som ingår i den föreliggande propositionen (9 kap. 9 b § i lagförslag 1, 38 § i lagförslag 6 och 15 c, 15 d och 77 § i lagförslag 7) finns hänvisningar till den föreslagna lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Enligt utredning är avsikten att den föreslagna lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd alltid ska vara tillämplig när de villkor den föreskriver om är uppfyllda.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör förvaltningsutskottet skriva in att procedurbestämmelserna i den föreslagna lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd har företräde (till exempel "Om inte något annat följer av lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd ...").

Suveränitet

Regeringen föreslår att gränsbevakningslagen (lagförslag 7) ska kompletteras med nya 35 e och 35 f § där det föreskrivs om befogenheterna inom finskt territorium för en tjänsteman från en EU-medlemsstat som lämnar gränssäkerhetsbistånd till Finland med stöd av EU:s solidaritetsklausul. Bestämmelserna om befogenheter för en annan EU-medlemsstats tjänsteman ska överföras till nya 9 c § i 9 kap. i polislagen (lagförslag 1). De ska också preciseras. I paragrafen finns det också bestämmelser om befogenheterna för en EU-medlemsstats tjänsteman i Finland när tjänsteman-

nen deltar i verksamhet som genomförs med stöd av Atlasbeslutet. Dessutom fogas till polislagen bestämmelser om ställningen för en främmande stats tjänsteman i annat internationellt samarbete (9 kap. 9 d §).

Bestämmelserna har betydelse med avseende på Finlands suveränitet enligt 1 § i grundlagen. Vid tolkningen av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen har utgångspunkten av hävd varit att man bör beakta att Finland är medlem i många internationella organisationer och att Europeiska unionen är en av de viktigaste (RP 1/1998 rd, GrUU 56/2006 rd, GrUU 1/2007 rd och GrUB 9/2010 rd). Utgångspunkten är att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modern internationell samverkan och som bara i obetydlig utsträckning inverkar på statens suveränitet inte som sådana står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (t.ex. GrUU 1/1998 rd).

En tolkning av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen utgående från Finlands medlemskap i Europeiska unionen innebär enligt utskottets tidigare ståndpunkter att man måste inse att medlemskapet uttryckligen har inneburit inskränkningar i suveräniteten inom olika sektorer av det allmänna (GrUU 1/2007 rd, GrUU 36/2006 rd). I praktiken har detta inverkat så att skyldigheter med kopplingar till EU i princip ansetts vara oproblematiska med avseende på suveränitetsbestämmelserna (GrUB 9/2010 rd, GrUU 3/2016 rd).

Med tanke på suveräniteten är det också väsentligt att mottagandet av biståndet enligt lagförslagen ska bygga på en begäran som Finland framställt. I de mest betydelsefulla ärendena ska de högsta statliga organen besluta om biståndsbegäran enligt lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd.

För suveräniteten har också de bestämmelser relevans där det föreskrivs om befogenheterna och ledningen för utländska tjänstemän som lämnar bistånd. I grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om begränsningar av suveräniteten har uppmärksamhet fästs vid behörighetens art och möjligheten att använda befogenheter självständigt (t.ex. GrUU 9/2009 rd, GrUU 1/2007 rd, GrUU 56/2006 rd). I det här hänseendet innehåller 9 kap. 9 c och 9 d § i lagförslag 1 och 35 e och 35 f i lagförslag 7 tillbörliga bestämmelser om befogenheterna för tjänstemän som lämnar bistånd och om styrnings- och ledningsbefogenheterna för finska myndigheter. Utskottet påpekar ändå att en annan stats tjänstemän som lämnar bistånd bör få relevant introduktion i bland annat den gällande nationella lagstiftningen om befogenheter.

Användning av vapenmakt med krigsmateriel

Regeringen föreslår bestämmelser om användning av vapenmakt med krigsmateriel i 2 kap. 17 § och 9 kap. 2 a § i lagförslag 1, 4 § i lagförslag 4 och 77 a § i lagförslag 7.

I sin analys av lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen har utskottet tidigare noterat att man genom att använda militära maktmedel kan göra intrång i en lång rad grundläggande rättigheter, t.ex. i den personliga integriteten och egendomsskyddet. I extrema fall kan användningen av militära maktmedel äventyra rätten till liv för dem som utsätts för dem. Militära maktmedel kan få effekter inte bara för de brottsmisstänktas utan också för andra personers grundläggande rättigheter. Bedömningen av bestämmelserna bör ske utifrån de allmänna kriterierna för begränsning av de grundläggande rättigheterna (GrUU 10/2005 rd).

Bestämmelsen har också betydelse med avseende på 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag ska noggrant iakttas i all offentlig verksamhet (GrUU 10/2005 rd). Utgångspunkten är att utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd).

Grundlagsutskottet har vidare konstaterat att terrorism är brottslighet som ytterst allvarligt hotar samhällets grundläggande funktioner, rättsordningen och människors liv, hälsa och säkerhet. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna finns det synnerligen tungt vägande skäl att förhindra och avbryta sådan brottslighet. Brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär bör också vägas in i bedömningen av om motmedlen står i rätt proportion till den (se t.ex. GrUU 56/2016 rd och de utlåtanden som nämns där). Terroristiska handlingar är av sådan art att exceptionella maktmedel i extrema situationer kan försvaras (GrUU 9/2014 rd, GrUU 23/2005 rd och GrUU 10/2005 rd).

De bestämmelser som föreslås nu anger mycket exakt de befogenheter som finns tillgängliga. Med tanke på proportionalitetsprincipen är det väsentligt att användningen av vapenmakt med krigsmateriel begränsas till situationer där användningen är nödvändig för att avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa och där det inte finns något lindrigare sätt att avvärja faran. De föreslagna bestämmelserna inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Användningen av vapenmakt med krigsmateriel är i 9 kap. 2 a § 2 mom. i lagförslag 1 och i 77 a § 1 mom. i lagförslag 7 avgränsad på tillbörligt sätt (se GrUU 10/2005 rd) till situationer där det är fråga om att förhindra eller avbryta de allvarligaste terroristbrotten som avses i 34 a kap. i strafflagen (34 a kap. 1 § 1 mom. 2—7 punkten och 2 mom. i strafflagen). En sådan avgränsning ingår också i 4 § 1 mom. i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen. Regeringen föreslår inga ändringar i det momentet nu. I 2 kap. 17 § i lagförslag 1 blir det däremot i viss mån oklart om avsikten är att användningen av vapenmakt med krigsmateriel ska utvidgas så att vapenmakten också ska kunna användas för att förhindra och avbryta andra terroristbrott. Förvaltningsutskottet bör avgränsa befogenheterna att använda vapenmakt med krigsmateriel så att de uteslutande gäller de allvarligaste terroristbrotten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 13.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent

medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.