

FÖRSVARSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av territorialövervakningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av territorialövervakningslagen (RP 296/2014 rd) till försvarskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har kommunikationsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (KoUU 7/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Timo Turkki och äldre avdelningsstabsofficer Olli-Pekka Lund, försvarsministeriet
- polisinspektör Pekka Aho, inrikesministeriet

- sjöfartsråd Sirkka-Heleena Nyman, kommunikationsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- militärjurist Henri Ryhänen, Huvudstaben
- beredskapschef vid Flygvapnet, överste Kimmo Hyvärinen
- direktör Laura Kuistio, Trafikverket
- avdelningsdirektör Susanna Metsälampi, Trafiksäkerhetsverket Trafi
- polisinspektör Ari Alanen, Polisstyrelsen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Gränsbevakningsväsendet
- Tullstyrelsen
- Finavia Abp.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i territorialövervakningslagen. Till lagen fogas det bestämmelser som är mera exakta än de nuvarande när det gäller situationer där skötseln av ett brådskande territorialövervakningsuppdrag förutsätter att luftrummet snabbt kan tas i användning och på motsvarande sätt när det gäller de uppgifter som leverantören av flygtrafikledningstjänster har särskilt i dessa situationer. I

den föreslagna lagen finns det också bestämmelser om territorialövervakningsuppdragen för cellen för luftrumsplanering och Trafiksäkerhetsverket samt om den tekniska övervakningen i luftrummet.

I lagen föreslås preciseringar av bestämmelserna om tillstånd när det gäller en främmande stats statsluftfartygs och statsfartygs ankomst till landet, om undersökning som görs från ett

luftfartyg, om tillståndsvillkoren, om ändrings-sökande och om myndigheternas information till varandra samt nya bestämmelser om territorialövervakningens lägesbild och behandlingen av personuppgifter. Dessutom fogas det till lagen

bestämmelser om utlämnandet av uppgifter till myndigheter i en främmande stat och till internationella organ. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän motivering

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker den med följande anmärkningar och ändrings-förslag.

Territoriell integritet är ett centralt känne-tecken för en stats suveränitet. Försvarsmaktens främsta uppgift är det militära försvaret av Finland, i vilket enligt lagen om försvarsmakten (551/2007) ingår bl.a. övervakning av landområdena, vattenområdena och lufterummet samt tryg-gande av den territoriella integriteten. Bestäm-melser om övervakningen och tryggandet av Finlands territoriella integritet finns i territori-alövervakningslagen (755/2000).

Vid behov säkerställs rikets territoriella inte-gritet med användning av maktmedel. Försvars-makten och gränsbevakningsväsendet kan också använda militära maktmedel, med vilka enligt 33 § i territorialövervakningslagen avses sådan an-vändning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av militärper-sonens personliga vapen. Enligt 34 § i territori-alövervakningslagen ska alla nödvändiga åtgär-der i syfte att avvärja fientlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säker-het vidtas utan dröjsmål.

Territorialövervakningsmyndigheterna

Utöver militär- och gränsbevakningsmyndighe-terna sörjer också polis- och tullmyndigheterna och dessas tjänstemän som förordnats att sköta territorialövervakning för övervakningen och tryggandet av rikets territoriella integritet. Tra-

fikverket är territorialövervakningsmyndighet inom sitt verksamhetsområde. Också en leveran-tör av flygtrafikledningstjänster sköter territori-alövervakningsuppgifter inom sitt verksamhets-område. Ledningen och samordningen av territo-rialövervakningsmyndigheternas verksamhet ankommer på försvarsministeriet.

Militärmyndigheterna har till uppgift att sör-ja för verkställigheten av territorialövervakning-en samt för territorialövervakningsmyndigheter-nas samarbete. I praktiken sörjer gränsbevak-ningsväsendet i samband med sina uppgifter för territorialövervakningen vid gränserna till lands och till havs samt på de platser på vilka dess verksamhet enligt 4 § i gränsbevakningslagen (578/2005) inriktas.

Övriga territorialövervakningsmyndigheter deltar i territorialövervakningen i samband med sina egentliga uppgifter. De ska anmäla territo-rieförseelser eller territoriekränkningar och hot om sådana till en militär- eller gränsbevaknings-myndighet samt med till buds stående medel vid-ta åtgärder för att förhindra territorieförseelser och territoriekränkningar.

Det tekniska genomförandet av territorial-övervakningen

Finlands territoriella integritet övervakas konti-nuerligt med ett övervakningssystem som täcker hela landet. Systemet har genomförts i samar-be mellan de centrala territorialövervaknings-myndigheterna. De uppgifter som erhålls via in-ternationellt lägesbildssamarbete och territori-alövervakningssamarbete kompletterar övervak-ningssystemets kapacitet.

Försvarsmakten och gränsbevakningsväsen-det har enligt 30 § i territorialövervakningsla-

gen rätt att företa också teknisk övervakning i sina föreskrivna uppgifter. Den tekniska övervakningen får dock inte riktas mot byggnader som används som stadigvarande bostad eller annars hemfridsskyddade byggnader eller områden. I propositionen preciseras inriktningen av den tekniska övervakningen i samband med territorialövervakning så att den som ett led i territorialövervakningen också kan omfatta luftrummet. Regeringen föreslår att det i territorialövervakningslagen införs nya paragrafer med bestämmelser om lagring av data i registret över territorialövervakningens tillstånds- och övervakningsärenden samt om hantering och utlämnande av uppgifter i registret. Dataombudsmannens byrå konstaterar i sitt yttrande att byrån inte har något att anmärka på de föreslagna bestämmelserna.

Enligt uppgift till utskottet företas övervakningen av den territoriella integriteten till havs och i luftrummet i praktiken med olika slag av sensorer. Strävan är att identifiera alla objekt som överskrider rikets gränser samt rör sig i internationellt luftrum eller på internationellt havsområde i Finlands närområden. Om man inte lyckas identifiera ett objekt på annat sätt, identifieras det i sista hand genom att ett fartyg eller luftfartyg sänds på identifieringsuppdrag. För att underlätta luftövervakningen har en identifikationszon för luftfarten (ADIZ) grundats, vilken förutsätter förhandsanmälan till distriktsflygledningen om flygning i territoriet. Utskottet understryker att säkerställandet av den territoriella integriteten i alla förhållanden förutsätter att territorialövervakningsmyndigheterna anvisas tillräckliga resurser, inklusive personalresurser.

Trafikverket meddelar övriga territorialövervakningsmyndigheter om en territoriell kränkning eller hot om en sådan som verket har upptäckt i samband med övervakningen och styrningen av fartygstrafikservicen samt om annan verksamhet i strid med territorialövervakningslagen samt vidtar med till buds stående medel åtgärder för att förhindra en territoriell förseelse eller territoriell kränkning.

Samordning av den civila och den militära luftfarten

Enligt utredning till försvarsutskottet går bestämmelserna om begränsning av användningen av luftrummet i linje med luftfartslagen (864/2014) och annan lagstiftning om luftfarten. Försvarsutskottet ser det i likhet med kommunikationsutskottet (KoUU 7/2014 rd—RP 296/2014 rd) som viktigt att den civila och den militära luftfartens behov kan samordnas och att luftfartslagen och territorialövervakningslagen på dessa punkter tillämpas som en sammanhängande och konsekvent lagstiftning.

Polisstyrelsen framför i sitt yttrande att lagförslaget inte får äventyra möjligheten till snabba beslut i lägen där man av operativa skäl vill stänga luftrummet eller där det behövs brådskanande handräckning av försvarsmakten. Mot denna bakgrund menar utskottet att de föreslagna bestämmelserna är oproblematiska. Utskottet understryker dock att det väl fungerande myndighetssamarbetet inom sektorn inte till någon del får äventyras.

I propositionsmotiven konstateras att när kommunikationsministeriet utsåg Finavia till leverantör av flygtrafikledningstjänster förutsatte ministeriet att Finavia i tillräcklig utsträckning skulle garantera tillgången på och kontinuiteten i fråga om tjänster bl.a. för territorialövervakningens, efterspanings- och räddningstjänstens samt den civila luftfartens behov. Utskottet konstaterar att en leverantör av flygtrafikledningstjänster har en framträdande roll i samarbetet med territorialövervakningsmyndigheterna och genomförandet av territorialövervakningen. Att det föreskrivs om uppgifterna i lag förtydligar enligt utskottet situationen i lägen där leverantören av flygtrafikledningstjänster är en aktör utanför Finland.

Det är angeläget att säkerställa en hög klass på flygsäkerheten och säkerhetskulturen i Finland och att säkra fortsatt tillgång till flygplatser och flygtrafiktjänster.

De marina myndigheterna

Enligt uppgift är samarbetet mellan de marina myndigheterna, dvs. marinen, gränsbevakningsväsendet och sjöfartsmyndigheterna (METO-samarbetet) etablerat sedan 1990-talet. I dag ingår Trafiksäkerhetsverket, Trafikverket, gränsbevakningsväsendet och marinen i METO-samarbetsgruppen. Inom samarbetet handlar varje myndighet inom gränserna för sin behörighet.

I praktiken övervakar myndigheterna havsområdet tillsammans och rapporterar till varandra om varje avvikelse från det normala. Marinens övervakningscentral, gränsbevakningsväsendets ledningscentral för sjöräddningen och Trafikverkets VTS-centraler (Vessel Traffic Service) samarbetar mycket nära och på daglig basis. Samarbetet innebär utbyte av information som kompletterar den egna lägesbilden och stöder de andra myndigheterna i deras arbete.

Den viktigaste formen för detta myndighets-samarbete är tekniskt samarbete vid den övervakning som görs på havsområdena och den riksomfattande marina lägesbilden som produceras tillsammans. Lägesbilden består av iakttagelser som marinens, gränsbevakningsväsendets och Trafikverkets sensorer producerar, och bilden sammanställs till en riksomfattande marin lägesbild vid marinstaben.

Utskottet understryker METO-samarbetets betydelse: det är kostnadseffektivt och väl fungerande. Här vill utskottet hänvisa till kommunikationsutskottets utlåtande, som ger ett kraftfullt stöd åt ett fortsatt intensivt myndighetssamarbete inom den marina sektorn. Enligt uppgift har det långt drivna samarbetet mellan de marina myndigheterna i Finland rönt internationell erkänsla och uppskattning.

Utskottet påpekar att detta samarbete i praktiken producerar mer än vad det i författningarna

fastställda samarbetet förutsätter. Det står klart att ett brett samarbete mellan de marina myndigheterna är en förutsättning för att Finland ska kunna svara på alla tänkbara former av säkerhetshot och andra säkerhetssituationer till sjöss.

Detaljmotivering

I 30 § 3 mom. i lagförslaget förskrivs att Trafikverket har rätt att för territorialövervakningen företa annan teknisk övervakning än sådan som riktar sig mot luftrummet. Under sakkun-nigutfrågningen framhölls att bestämmelsen är problematisk, eftersom den inte ansågs anknyta till Trafikverkets verksamhetsområde. Vidare framfördes att den föreslagna bestämmelsen inte ligger i linje med de gällande bestämmelserna om Trafikverkets roll i territorialövervakningen. Kommunikationsutskottet framförde i sitt ut-låtande också andra anmärkningar som talar för att momentet bör strykas helt. Försvarsutskottet föreslår därför att 30 § 3 mom. stryks.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propo-si-tionen men 30 § med följande ändring:

30 §

Teknisk övervakning

(1 och 2 mom. som i RP)

(3 mom. *utesl.*)

(3 mom. som 4 mom. i RP)

Helsingfors den 4 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Timo Heinonen /saml
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent
Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.