

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen och till vissa andra lagar som gäller handräckning

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen och till vissa andra lagar som gäller handräckning (RP 106/2021 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Heidi Aliranta, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jenni Herrala, försvarsministeriet
- polisinspektör Marko Savolainen, Polisstyrelsen
- gränssäkerhetsexpert, överstelöjtnant Jyrki Ojala, Gränsbevakningsväsendet
- militärjurist, vicehäradshövding Mika Lundelin, Huvudstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) Propositionen syftar till att förtydliga och uppdatera regleringen om handräckning till polisen så att den ska motsvara de förändrade kraven i den nuvarande säkerhetsmiljön. Tanken är att förbättra polisens förmåga att dels vara förberedd på, dels omedelbart ingripa vid hot och brott. Ett annat mål är att bättre möjliggöra att Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets särskilda kompetens och material utnyttjas för olika typer av handräckning, i synnerhet för terroristbekämpning. Enligt uppgifter till utskottet har propositionen beretts på bred bas och i gott samförstånd mellan olika myndigheter.

(2) De största problemen i den nuvarande lagen om handräckning gäller villkoren för att lämna handräckning som inbegriper användning av militära maktmedel samt beslutsförfarandet. Militära maktmedel definieras i 4 § i lagen om försvarsmakten. Med militära maktmedel avses militärpersoners användning av personliga vapen och slagkraftigare vapenmakt.

Utlåtande FsUU 7/2021 rd

(3) Den gällande lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen är från 1980. Lagen är föråldrad och delvis också svårtolkad. Den ger inte stöd för en tillräckligt exakt och noggrant avgränsad författningsgrund. Det är särskilt viktigt att den rättsliga grunden är tydlig vid krävande handräckning. Enligt sakkunniga har normal handräckning fungerat bra på ett praktiskt plan trots föråldrad lagstiftning. Deltagande i handräckning är en lagstadgad uppgift för Försvarsmakten, och det förekommer hundratals handräckningsuppdrag varje år. Typiska handräckningsuppdrag är röjning av explosiva varor i krigstid, avspärning av området och eftersökning av personer.

(4) I motiveringen till propositionen konstateras det att Försvarsmakten åren 2011–2018 gav polisen handräckning i snitt 67 gånger årligen. Den kapacitet som polisen får som handräckning består exempelvis av pansarfordon med besättning, specialtrupper, luftfartyg, verksamhet på vattendrag, trafikdirigering, avspärning av områden eller dykningar. Polisen har inte behövt begära handräckning som innebär användning av vapenmakt på flera år, trots att yrkesmilitärer inom handräckningsavdelningen, beroende på uppdraget, får ha med sig personliga tjänstevapen. Syftet med beväpningen är då nödvärn, inte att använda maktmedel. Av försvarsgrenarna är det armén som deltar mest i handräckningsuppdrag.

(5) Utskottet välkomnar att de grundläggande utgångspunkterna för handräckning inte ändras i propositionen. Det är fortfarande fråga om polisuppdrag som utförs under ledning av polisen och bestämmelserna innebär inte att Försvarsmakten får självständiga befogenheter eller uppdrag som är oberoende av polisen. Handräckning ska användas i enskilda fall när polisens egna resurser inte räcker till eller uppdraget kräver särskild personal eller materiel från Försvarsmakten. Försvarsmaktens primära lagstadgade uppdrag, det militära försvaret av Finland, får inte äventyras på grund av handräckning.

Krävande handräckning och beslutsfattande

(6) Ett av syftena med propositionen är att förtydliga beslutsfattandet om handräckning och utövandet av egentliga befogenheter i polisuppdrag. Propositionen gör skillnad mellan de olika stegen i beslutsfattandet om handräckning, det vill säga beslut att begära handräckning, beslut att ge handräckning som innefattar ett bemyndigande att använda de maktmedel som anges i beslutet och som sista steg beslut av ledningen för polisens ad hoc-organisation att använda maktmedel.

(7) Enligt 8 § i lagförslag 1 kan krävande handräckning utöver en militärpersons personliga beväpning också innefatta slagkraftigare beväpning lämpad för polisuppdrag. Beslutsnivån vid krävande handräckning ska enligt huvudregeln vara oförändrad. Det är alltså statsrådets allmänna sammanträde och i brådskande fall försvarsministeriet som fattar beslutet utifrån en begäran från inrikesministeriet till försvarsministeriet. Med den föreslagna lagen om handräckning ändras dock nuläget. Beslut om krävande handräckning i vissa situationer kommer att kunna fattas på lägre beslutsnivå än i dag, om det bedöms att det vid ett krävande handräckningsuppdrag räcker med att förlita sig på viss beväpning hos Försvarsmakten som ligger nära polisens egen beväpning men är slagkraftigare, exempelvis maskingevär och prickskyttegevär.

(8) Beslut om krävande handräckning, som inbegriper användning av Försvarsmaktens beväpning som ligger nära polisens egen beväpning men är slagkraftigare, ska som regel fattas av försvarsministeriet på begäran av inrikesministeriet. Om beslutet inte kan fattas av ministeriet för att

Utlåtande FsUU 7/2021 rd

situationen är oförutsägbar och brådsakande, måste beslutet kunna fattas av Huvudstaben på begäran av Polisstyrelsen. I båda fallen ska ärendet i efterhand föredras för statsrådets allmänna sammanträde, som har behörighet att besluta om handräckningen ska fortsätta eller upphöra. Utskottet anser de nya bestämmelserna vara motiverade.

(9) Beslutsmekanismen för handräckning som inbegriper militära maktmedel, och i synnerhet beredningen av beslutsfattandet, är en mycket tungrodd och tidsödande process, påpekar utskottet. Enligt uppgifter till utskottet är det Polisstyrelsens jour för ledningsberedskap som i det första steget bedömer om handräckning som kan kräva användning av militära maktmedel är nödvändig och om de lagfästa villkoren är uppfyllda. Därförinnan görs en bedömning av ärendet på den polisinsättning som leder det operativa läget. På framställning av polisinsättningen låter Polisstyrelsen utifrån sin egen bedömning frågan gå vidare till inrikesministeriet. Utifrån framställningen från Polisstyrelsen bedömer inrikesministeriet situationen och tar ställning till om lagstadgade villkoren är uppfyllda. Sedan beslutar inrikesministern utifrån sin egen bedömning om handräckning som innefattar användning av militära maktmedel ska begäras av försvarsministeriet. Samtidigt bereder den operativa nivån inledning av eventuell handräckning mellan huvudstaben och polismyndigheterna. Försvarsministeriet förbereder ett förslag till beslut för statsrådets allmänna sammanträde, som sammankallas av statsministern. En av utmaningarna i beslutsförfarandet vid statsrådets allmänna sammanträde är att förmedla en relevant och uppdaterad lägesbild till ministrarna i en snabbt föränderlig situation och att framför allt i extraordinära situationer sammankalla statsrådets allmänna sammanträde tillräckligt snabbt.

(10) I brådsakande situationer ska försvarsministeriet också bedöma om villkoren för dess behörighet att fatta beslut är uppfyllda enligt lag. För den bedömningen måste ministeriet utreda hur snabbt statsrådets allmänna sammanträde kan sammankallas och å andra sidan hur snabbt handräckning behövs. En bedömning av dessa frågor ingår som regel i inrikesministeriets begäran om handräckning. Försvarsministeriets behörighet att besluta om handräckning i brådsakande situationer är enligt 4 a § i handräckningslagen dessutom kopplad till fall som direkt och allvarligt äventyrar synnerligen viktiga samhällsfunktioner.

Förberedelser för att ge krävande handräckning

(11) I den föreslagna lagen ingår det en särskild bestämmelse om förberedelser. Bestämmelsen förpliktar polisen och Försvarsmakten att tillsammans planera och vidta andra åtgärder för att säkerställa att ett handräckningsuppdrag sköts på behörigt sätt. I propositionen ingår förslag till bestämmelser (4 § 2 och 3 mom. i lagförslag 1, 77 h § i lagförslag 2) om planering och förberedelser. På grundval av dem kan myndigheterna på förhand förbereda sig inför krävande handräckning i situationer där det utifrån en hotbedömning kan antas att sedvanlig handräckning inte räcker till för att genomföra uppdraget, men det inte finns sådana specificerade, konkreta uppgifter om läget som tillåter att ett beslut om att ge krävande handräckning kan fattas.

(12) Bestämmelserna gör det möjligt att på förhand flytta materiel för krävande handräckning till platsen för händelsen för att säkerställa att krävande handräckning kan ges inom den responstid som situationen kräver, om ett eventuellt hot realiserar. Utskottet anser det vara nödvändigt att ta in en sådan bestämmelse om förberedelser i lagen. Samtidigt påpekar utskottet att beslutet om för-

Utlåtande FsUU 7/2021 rd

beredelser på intet sätt är bindande för prövningsrätten för den behöriga myndighet som ska fatta beslutet om att lämna krävande handräckning.

Sammanfattning

(13) Samarbetet mellan de centrala myndigheter som arbetar med inre och yttre säkerhet (Försvarsmakten, polisen, Gränsbevakningsväsendet, Tullen) ska vara så smidigt som möjligt och det ska ske på ett sätt som tillåter att alla tillgängliga nationella resurser används för förberedelser inför olika typer av hotbilder och att det förmedlas information om dem.

(14) Polisen är vår ledande och vår viktigaste myndighet för ordning och säkerhet samt brottsbekämpning, också under kristider. Det militära försvaret är Försvarsmaktens främsta uppgift. Försvarsmakten är verksam inom området inre säkerhet bara på begäran av polisen och under ledning av polisen. Den föreslagna regleringen ändrar inte på något sätt denna konstellation. Enligt värnpliktslagen (78 §) är det förbjudet att förordna värnpliktiga till uppdrag som kräver vapenmakt eller för andra liknande farliga uppdrag som en del av handräckning. Utskottet anser att det vara motiverat att denna princip bibehålls under normala förhållanden.

(15) De många lagprojekt som genomförts under den pågående och den förra valperioden för att stärka Försvarsmaktens beredskap och funktionsförmåga och intensifiera samarbetet mellan säkerhetsmyndigheterna har varit mycket nödvändiga, framhåller utskottet. Den aktuella propositionen förbättrar ytterligare myndigheternas möjligheter att också reagera på bredspektriga hybridhot.

(16) Bestämmelserna om säkerhetsmyndigheternas befogenheter måste vara så noggrant avgränsade som möjligt. Vid hybridhot kan vi dock hamna ut för en situation där någon i ett fientlig angrepp mot Finland försöker utnyttja eventuella otydligheter i lednings- och behörighetsförhållandena. Detta bör särskilt beaktas när samarbetet mellan säkerhetsmyndigheterna vidareutvecklas och regleringen ses över.

(17) Vid krävande hybridhot måste en så snabb och heltäckande lägesbild som möjligt kunna skapas för att effektiva motåtgärder ska kunna sättas in. Då måste myndigheterna också omedelbart kunna besluta om hoten ska bekämpas utifrån handräckning eller om man exempelvis måste tillämpa befogenheterna enligt territorialövervakningslagen eller någon annan rättslig grund. Det kräver intensivt samarbete och mycket övning mellan myndigheterna, men också större tydlighet i tolkningen av lagstiftningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 7/2021 rd

Helsingfors 11.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Eeva Kalli cent
medlem Mika Kari sd
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jukka Kopra saml
medlem Joonas Könttä cent
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.