

Grundlagsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Heidi Aliranta, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen. Dessutom föreslås det att gränsbevakningslagen, polislagen, lagen om försvarsmakten och lagen om frivilligt försvar ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2022.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med avseende på grundlagsutskottets tidigare praxis beträffande handräckning.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser det önskvärt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

Utlåtande GrUU 3/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår en ny lag om försvarsmaktens handräckning till polisen (nedan kallad handräckningslagen) som upphäver den nuvarande lagen med samma namn från 1981. Vidare föreslås gränsbevakningslagen bli ändrad för att regleringen om handräckning ska motsvara regleringen i den nya lagen.

(2) Den nuvarande handräckningslagen ändrades i avgörande grad 2005 i och med att den fick bestämmelser om handräckning som inbegriper användning av militära maktmedel. Ändringen tillkom med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 10/2005 rd och GrUU 23/2005 rd). Också gränsbevakningslagens bestämmelser om handräckning till polisen som inbegriper militära maktmedel har kommit till med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 9/2014 rd).

Villkor för handräckning

(3) Enligt 2 i den föreslagna handräckningslagen har polisen rätt att få handräckning av Försvarsmakten endast om handräckning till följd av otillräckliga resurser inom polisen behövs för att utföra ett uppdrag som enligt lag hör till polisen och handräckningen kan ges utan att det äventyrar Försvarsmaktens uppgifter enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försvarsmakten.

(4) Enligt grundlagsutskottet återspeglar den föreslagna 2 § den utgångspunkten att handräckning ska kunna ges på en grund som anknyter till särskilda behov vid ett enskilt polisuppdrag och som polisen inte kan tillgodose inom ramen för sina egna resurser. Utskottet konstaterar att polisiär verksamhet inte kan vara uppbyggd på en handräckningsinstitution. Det ingår i polisens uppgifter att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Försvarsmaktens huvudsakliga uppdrag är i sin tur att försvara Finland militärt.

(5) I 2 § 2 mom. om villkoren för handräckning föreskrivs det om de situationer när Försvarsmakten ska ge polisen handräckning. Enligt 10 punkten ska handräckning ges också för skötseln av andra polisuppgifter som kan jämföras med de uppgifter som avses i 1–7 punkten.

(6) I motiveringen till paragrafen (s. 44) redogörs det med hjälp av exempel i vilka situationer 10 punkten eventuellt kan tillämpas. Avsikten är enligt motiveringen inte att med 10 punkten bredda grunderna för handräckning mer än enligt bestämmelserna om handräckning till polisen i övrigt. Vidare är avsikten inte heller att utvidga möjligheten att utnyttja handräckning till att omfatta alla polisiära uppdrag. Trots propositionsmotiven är regleringen i 2 § 2 mom. 10 punkten mycket generös. Regleringen är därmed problematisk med avseende på 2 § 3 mom. i grundlagen, som föreskriver att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Bestämmelserna i 2 § 2 mom. 10 punkten i lagförslag 1 måste antingen preciseras avsevärt eller strykas ur lagen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Användning av militära maktmedel

(7) I handräckningslagen föreslås bestämmelser om krävande handräckning. Krävande handräckning kan utöver en militärpersons maktmedelsredskap och personliga beväpning också innefatta

Utlåtande GrUU 3/2022 rd

slagkraftigare beväpning lämpad för polisuppdrag. Bestämmelser om villkor för och beslut om att använda krävande handräckning föreslås i 8–10 § i handräckningslagen. Bestämmelser om krävande handräckning av Gränsbevakningsväsendet till polisen föreslås bli fogade till 77 a–77 h § i gränsbevakningslagen.

(8) Bestämmelserna om krävande handräckning påminner i hög grad om bestämmelserna om handräckning som kräver användning av Försvarsmaktens maktmedel i 4 och 4 a § i den gällande handräckningslagen. I bedömningen av den gällande regleringen konstaterade grundlagsutskottet att användning av militära maktmedel kan ingripa i flera grundläggande fri- och rättigheter, bland annat i den personliga integriteten och egendomsskyddet. I extrema fall kan användningen av militära maktmedel äventyra rätten till liv för dem som utsätts för maktmedlen. Militära maktmedel kan få effekter inte bara för brottsmisstänkta utan också för andra personers grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelsen måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna är av betydelse också med avseende på 2 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 10/2005 rd, s. 2).

(9) I den gällande handräckningslagen föreskriver 4 § om handräckning för att förhindra eller avbryta vissa terroristbrott. Terrorism avser brottslighet som synnerligen allvarligt hotar samhällets grundläggande funktioner, rättsordningen och människors liv, hälsa och säkerhet. Därför finns det skäl att förhindra och stoppa terrorism som är godtagbara och mycket tungt vägande med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär måste också vägas in i bedömningen av om motmedlen står i rätt proportion till den (se t.ex. GrUU 34/2021 rd, stycke 3 och de utlåtanden som nämns där). Typen av terroristiska gärningar kan i extrema fall tala för användning av exceptionella maktmedel (GrUU 10/2005 rd, s. 2).

(10) I bedömningen av användningen av militära maktmedel vid handräckning har grundlagsutskottet tidigare bland annat pekat på att det hot som ska stoppas explicit måste hota liv eller hälsa och att en fara som hotar liv eller hälsa måste klassas som allvarlig. Vidare krävdes det då att ett hot inte bara skulle vara konkret utan också kort förestående, alltså ett omedelbart hot, och allmänt förekommande, det vill säga gälla ett stort antal människor. Användningen av maktmedel skulle dessutom vara nödvändig för att stoppa ett hot (GrUU 23/2005 rd, s. 3).

(11) Ett villkor för att polisen ska kunna begära krävande handräckning är enligt 8 § i lagförslag 1 att den utifrån iakttagelser eller specificerade uppgifter som den fått på något annat sätt om en situation, ett evenemang eller en tillställning kan antas vara nödvändig för att förhindra eller avbryta vissa brott som räknas upp där och som allvarligt äventyrar liv eller hälsa för ett stort antal människor. Skillnaden jämfört med den nuvarande regleringen är alltså å ena sidan att regleringen inte längre förutsätter omedelbar fara och å andra sidan att krävande handräckning enligt förslaget i framtiden kan ges också för att förhindra eller avbryta andra brott än terroristbrott.

(12) Grundlagsutskottet noterar att villkoren för att ge krävande handräckning enligt 8 § i lagförslag 1 sett i ett helhetsperspektiv är problematiska. Formuleringen av bedömningen av nödvändigheten ("kan antas vara nödvändig") måste skärpas. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Detsamma gäller 77 a § i lagförslag 2.

Utlåtande GrUU 3/2022 rd

(13) Grundlagsutskottet anser att det i propositionen (t.ex. s. 54) anges godtagbara grunder för att utvidga krävande handräckning till att också gälla handräckning för att förhindra eller avbryta andra brott än terroristbrott. Också andra brott än terroristbrott omfattas av det föreslagna villkoret i 8 §, nämligen att brottet allvarligt äventyrar liv eller hälsa för ett stort antal människor. Utskottet påpekar dock att den brottsgrupp som bestämmelsen gäller är jämförelsevis omfattande. Förvaltningsutskottet bör ytterligare granska bestämmelsernas tillämpningsområde utifrån tanken att det bland de uppräknade brotten bara skulle finnas brott som också kan uppfylla de övriga villkoren för att tillämpa 8 §. Detsamma gäller 77 a § i lagförslag 2.

(14) Krävande handräckning kan enligt 9 § i lagförslag 1 och 77 b § i lagförslag 2 också ges för att skydda besök av personer som åtnjuter internationellt specialskydd. Bestämmelserna är nya och regleringen skiljer sig från den utgångspunkten att ett hot som ska avvärjas med krävande handräckning måste vara ett övergripande hot och alltså rikta sig mot ett stort antal människor (jfr GrUU 23/2005 rd, s. 3).

(15) Bedömningen av om krävande handräckning är nödvändig vid skydd av besök av personer som åtnjuter internationellt specialskydd avviker i viss omfattning från den nödvändighetsbedömning som i övrigt gäller krävande handräckning. Grundlagsutskottet anser att villkoren i 9 § i lagförslag 1 och 77 b § i lagförslag 2 bör skärpas exempelvis genom att det föreskrivs att en bedömning av risken för brott ska vara motiverad. Utskottet betonar dessutom att tillämpningssituationerna är exceptionella.

Beslut om handräckning

(16) Bestämmelser om beslut om krävande handräckning föreslås i 10 § i lagförslag 1 och i 77 c § i lagförslag 2. Enligt huvudregeln är det statsrådet som fattar beslut om krävande handräckning. Beslutet fattas av ministeriet om statsrådets allmänna sammanträde inte kan sammankallas tillräckligt snabbt. I det hänseendet motsvarar förslaget i huvudsak de gällande bestämmelserna.

(17) Enligt förslaget fattas beslutet om krävande handräckning emellertid av ministeriet i de situationer som närmare anges i lagen och i brådskande fall av Huvudstaben eller staben för Gränsbevakningsväsendet. Det kan vara fråga om sådan krävande handräckning som utöver en militärpersons personliga beväpning kan innehålla beväpning som är slagkraftigare än polisens maktmedelsredskap och vars verkan kan begränsas till ett noggrant specificerat objekt utan att orsaka utomstående uppenbar fara.

(18) Grundlagsutskottet har förhållit sig negativt till att beslut om handräckning som förutsätter Försvarmaktens maktmedel kan fattas i ett förfarande mellan polismyndigheten och Huvudstaben. Trots förståeliga synpunkter i brådskande fall är det enligt utskottet i konstitutionellt hänseende viktigt att ett undantagsbeslut om att polisen får anlita Försvarmakten för användning av maktmedel också i brådskande fall fattas i ett ministerium som leds av en minister med ansvar inför riksdagen (GrUU 23/2005 rd, s. 5).

(19) Grundlagsutskottet anser det fortfarande vara konstitutionellt motiverat att det som regel är statsrådets allmänna sammanträde som fattar beslutet och att beslut om krävande handräckning inte ens i brådskande fall delegeras till en lägre nivå än ett ministerium. Betydelsen av den före-

Utlåtande GrUU 3/2022 rd

slagna regleringen begränsas dock dels av innehållet i den handräckning som står till förfogande, dels av villkoret att situationen ska vara exceptionellt brådskande när beslutet fattas av en myndighet. Dessutom ska ministeriet enligt 10 § i lagförslag 1 och 77 c § i lagförslag 2 utan dröjsmål föredra ett ärende om krävande handräckning för statsrådet som ett ministerium eller en myndighet har fattat beslut om. Statsrådet kan då vid ett allmänt sammanträde besluta om den krävande handräckningen ska fortsätta eller upphöra. De föreslagna bestämmelserna är således inget konstitutionellt problem.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 2 och 8 § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 77 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 16.2.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna (delvis)
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf (delvis)
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Jani Mäkelä saf
ersättare Iiris Suomela gröna.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.