

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten

Till Försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 september 1997 proposition 118/1997 rd med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall ge utlåtande om ärendet till försvarsutskottet.

Sakkunniga

- Utskottet har hört
- äldre regeringssekreteraren Timo Turkki, försvarsministeriet
 - lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
 - professor Mikael Hidén
 - professor Antero Jyränki
 - professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Enligt propositionen införs i lagen om försvarsmakten bland annat en bestämmelse om att rätten att röra sig på ett område eller ett ställe som försvarsmakten förfogar över kan begränsas eller förbjudas.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas 2 b § som inskränker rätten för obehöriga

att röra sig på försvarsmaktens områden. Enligt propositionen innebär paragrafen ett intrång i skyddet för rätten att förflytta sig fritt enligt 7 § regeringsformen. Regeringen anser dock att regleringen uppfyller kriterierna för en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt propositionen strider regleringen inte heller mot Finlands internationella förpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Propositionens 2 §

Lagförslaget har konstitutionell betydelse när det gäller 2 b §, där det sägs att en genom förord-

ning angiven myndighet vid försvarsmakten av militära orsaker kan förbjuda obehöriga att röra sig på ett område eller ett ställe som försvarsmakten förfogar över eller också begränsa denna rätt. Straffpåföljderna regleras i strafflagen.

Förslaget är av betydelse eftersom 7 § 1 mom. regeringsformen föreskriver att finska medborgare och utlänningar som vistas lagligen i landet har frihet att förflytta sig inom landet och välja boningsort. I denna bestämmelse om en grundläggande frihet finns ingen reservation om rätt till begränsning genom en lag inskriven. I sådana fall måste den statsförfattningsrättsliga aspekten på begränsningar i en grundläggande fri- eller rättighet bedömas utifrån de generella kriterierna för restriktioner i grundläggande fri- och rättigheter (se GrUB 25/1994 rd, s. 5). Bland dessa kriterier uppmärksammar utskottet i detta sammanhang särskilt kravet på att en restriktion skall instiftas genom en lag, kravet på att en restriktion skall vara exakt formulerad och noga avgränsad, kravet på acceptabilitet och kravet på proportionalitet.

När det gäller kravet att restriktioner skall genomföras genom en lag är problemet att det anges genom förordning vilken myndighet inom försvarsmakten som har rätt att fatta beslut om inskränkningar i rörelsefriheten. Det är i och för sig förståeligt att regleringen utformas så här generell, eftersom 2 b § kan komma att tillämpas på mycket varierande situationer. På grund av kopplingen till de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet det dock nödvändigt att det redan i lagen sägs ut vilken myndighetsnivå som är behörig att fatta beslut om inskränkningar i rätten att röra sig fritt. En mer exakt reglering kan skrivas in i förordning.

I det stora hela uppfyller lagförslaget kraven på att en inskränkning skall vara exakt formulerad och noga avgränsad. I detta fall framgår det väsentliga innehållet, förbud eller inskränkning i rätten att röra sig fritt, av lagen. Det bör dock noteras att det krävs "militära orsaker" för att en restriktion skall kunna införas. I denna form är kravet inte exakt avgränsat, utan mycket generellt formulerat. Det vore på sin plats att precisera förslaget på denna punkt förslagsvis genom en hänvisning till de intressen som nämns i motiveringen till propositionen (s. 2, 1:a spalten), till exempel försvarsmaktens fysiska säkerhet och behovet att skydda utomstående för faror. Enligt propositionen får inskränkningen i de grundläggande fri- och rättigheterna genomföras på ett

område eller ett ställe som försvarsmakten förfogar över. Formuleringen i propositionen överensstämmer inte med 42 kap. 1 § strafflagen. Avvikelsen från strafflagen och dess betydelse bör utredas, anser utskottet. Lagen bör vara så entydigt formulerad som möjligt redan av den orsaken att den rumsliga omfattningen av förbudet också inverkar på omfattningen av straffhotet.

Restriktionerna enligt propositionen avser att skydda försvarsmaktens verksamhet i anknytning till den nationella säkerheten och skyddet av utomstående. Detta syfte är enligt utskottet ett acceptabelt kriterium för att skriva in en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i lag.

Inskränkningen måste också uppfylla kravet på proportionalitet. Restriktionen måste därför vara nödvändig för att ett godtagbart mål skall kunna nås. En inskränkning är därutöver tillåten bara om målet inte kan uppnås genom ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Restriktionen får inte vara mer långtgående än vad som är motiverat med hänsyn till det bakomliggande samhällsliga intressets betydelse i relation till det inskränkta rättsobjektet. Förslaget överensstämmer allmänt taget med dessa aspekter. Det framgår visserligen inte direkt av formuleringen i lagen att graden av inskränkning i rätten att röra sig fritt (förbud eller mindre restriktion och den spatiala omfattningen) bör stå i rätt proportion till de omständigheter som är orsaken till att rörelsefriheten inskränks. Utskottet menar att detta bör beaktas i formuleringen (till exempel "... kan i den utsträckning som militära orsaker och skyddet av utomstående för faror kräver ...").

I artikel 2.3 i protokoll nr 4 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna sägs att rättigheten att röra sig fritt inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för hälsovården samt för skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter. Enligt artikel

2.4 kan rättigheten inom bestämda områden liksom bli föremål för lagfästa inskränkningar, som är berättigade av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle. Behovet av inskränkningar inom särskilda områden bedöms således enligt ett kriterium som är mildare än kravet på nödvändighet. Utskottet anser det vara klart att områden som försvarsmakten förfogar över är sådana bestämda områden som avses i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och att lagförslaget därför inte utgör något problem med tanke på konventionsbestämmelserna.

Gällande lags 2 a §

Enligt propositionen ändras inte själva texten i 2 a § i den gällande lagen om försvarsmakten utan paragrafen kompletteras med ett nytt 2 mom. Den gällande paragrafen innefattar en be-

fogenhet att genom förordning bestämma om kraftåtgärder och tvångsmedel och inom vissa gränser också om straffpåföljder. Gällande 2 a § infördes 1988. Finland har sedan dess tillträtt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har införts. Utskottet anser att gällande 2 a § utan dröjsmål bör ses över med hänsyn till de krav i fråga om lagstiftningen som följer av de ovan nämnda omständigheterna.

Utlåtande

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 9 oktober 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
 vordf. Johannes Koskinen /sd
 medl. Esko Helle /vänst
 Anneli Jäätteenmäki /cent
 Juha Korkeaoja /cent
 Heikki Koskinen /saml
 Jorma Kukkonen /sd
 Osmo Kurola /saml

Johannes Leppänen /cent
 Jukka Mikkola /sd
 Paavo Nikula /gröna
 Riitta Prusti /sd
 Veijo Puhjo /vgr
 Maija-Liisa Veteläinen /cent
 suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

