

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen (RP 94/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- biträdande professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen ska ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

Utlåtande GrUU 65/2016 rd

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 1 § om suveränitet, 93 § 1 mom. om behörighet i internationella frågor, 127 § om skyldigheten att försvara landet och 80 § om utfärdande av förordningar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen ska ändras. Ändringarna gäller bestämmelser om internationell verksamhet. De preciseras och kompletteras för att Finland effektivt ska kunna delta i internationellt samarbete och lämna och ta emot internationellt bistånd.

Lagförslagen har ett nära samband med propositionen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd, vilken behandlas av riksdagen just nu (RP 72/2016 rd). Dessutom har förslaget beröringspunkter med lagförslag om civila myndigheters lämnande och mottagande av internationellt bistånd (RP 107/2016 rd).

Försvarets internationella uppgifter

Försvarmakten ska enligt föreslagna 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om försvarmakten bland annat delta i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet. Bestämmelsen föreslås ersätta regleringen i den nuvarande lagen, där försvarmaktens uppgift är deltagande i lämnande av bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan motsvarande händelse. Försvarmakten kan enligt 12 § i lagförslaget lämna en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation bistånd som hör till Försvarmaktens verksamhetsområde samt delta i annan internationell verksamhet med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och av andra folkrättsliga regler. Dessutom kan försvarmakten på begäran av ett behörigt ministerium eller en myndighet lämna internationellt bistånd också för att stödja en annan finsk myndighet.

Förslagen till ändring av lagen om försvarmakten väntas utvidga försvarmaktens internationella uppgifter betydligt. Lagen ska inte längre utesluta möjligheten att använda maktmedel vid lämnande av internationellt bistånd. Sammantaget blir regleringen av försvarmaktens internationella uppgifter mer ospecifik än den nuvarande lagen som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan.

Beslut om försvarmaktens deltagande i att lämna internationellt bistånd ska främst fattas enligt lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd, 12 § i lagförslag 1). Om villkoren i den lagen inte uppfylls, fattar försvarsministeriet beslut om deltagandet efter att ha hört utrikesministeriet. Beslutsfattandet om försvarmaktens deltagande hör således enligt huvudregeln till statsrådet eller republikens president. Ministeriet kan besluta endast om ärenden av mindre betydelse (RP, s. 49).

Grundlagsutskottet har tidigare tillmätt det militära försvarets särskilda karaktär en viss betydelse vid bedömningen av regleringens exakthet (GrUU 51/2006 rd). I det aktuella sammanhanget utgör det inte ett problem att definitionen av försvarmaktens internationella uppgift medger en

Utlåtande GrUU 65/2016 rd

viss tolkning, särskilt med beaktande av beslutsförfarandet vid lämnande av bistånd. Enligt motiven till lagförslaget kan lämnande av internationellt bistånd exempelvis handla om bistånd som lämnas med stöd av EU:s solidaritetsklausul eller klausul om ömsesidigt bistånd, territorialövervakningssamarbete eller evakuering av civilbefolkning från ett krisområde i form av en militär insats. Förvarsutskottet bör ytterligare överväga en precisering av uppgiftsregleringen i lagen exempelvis genom omnämmanden av faktorer som de som framställs i motiven till 2 och 12 §.

Mottagande av internationellt bistånd

Bestämmelser om att begära internationellt bistånd föreslås ingå i 4 a § i lagen om försvarsmakten. Enligt den kan försvarsministeriet efter att ha hört utrikesministeriet begära bistånd som hör till Försvarsmaktens verksamhetsområde av en annan stat, av Europeiska unionen eller av en internationell organisation, om inte något annat föreskrivs i lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Vid begäran om bistånd beaktas målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och av andra folkrättsliga regler.

Bestämmelserna om att begära och lämna bistånd har betydelse med avseende på Finlands suveränitet enligt 1 § i grundlagen. Med tanke på suveräniteten är det väsentligt att mottagandet av militärt bistånd alltid ska bygga på en begäran som Finland framställt. Enligt 4 a § i lagförslaget ska de högsta statliga organen i betydelsefulla ärenden besluta om biståndsbegäran enligt lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Grundlagsutskottet anser det viktigt att detta förfarande, som baserar sig på beslutsfattande av statsrådet och republikens president med riksdagens medverkan, tillämpas snarare extensivt än restriktivt.

Relevanta med tanke på suveräniteten är också bestämmelserna om behörighet för utländska trupper som lämnar bistånd och om truppers ledning. En styrka eller en enskild militärperson, som på begäran av Finland lämnar landet bistånd, är enligt den föreslagna 4 b § i lagen om försvarsmakten behörig att utföra sina uppdrag och använda maktmedel med iakttagande av vad som i lag föreskrivs om försvarsmaktens och militärmyndigheternas behörighet. Behörigheten begränsas dessutom av bestämmelserna i det beslut som gäller biståndet. Det föreslås inte bestämmelser om att trupperna ska ledas av Finlands myndigheter.

I grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om begränsningar av suveräniteten har behörighetens art och möjligheten att använda befogenheter självständigt ägnats uppmärksamhet (till exempel GrUU 9/2009 rd, GrUU 1/2007 rd, GrUU 56/2006 rd). I den aktuella regleringen är behörigheten för en utländsk trupp eller en enskild soldat som lämnar bistånd bunden till försvarsmaktens och militärmyndigheternas behörighet. Regleringen av behörighet blir på så sätt ganska allmänt hållen trots att behörigheten kan begränsas i beslut om bistånd. Regleringen i den föreslagna 4 b § passar inte heller särskilt bra ihop med 2 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken utövning av offentlig makt ska bygga på lag.

I ljuset av grundlagsutskottets tolkningspraxis verkar avsaknaden av reglering om ledningsförhållanden för främmande trupper problematisk med avseende på 1 § i grundlagen. Men vid bedömningen av den föreslagna regleringen i termer av suveränitet måste det beaktas att militär verksamhet överlag har bedömts på något andra grunder än utövning av offentlig makt allmänt taget (GrUU 51/2006 rd). Det har också betydelse att Finland vid begäran om bistånd i enskilda fall kan

Utlåtande GrUU 65/2016 rd

ställa upp begränsningar för truppernas verksamhet och även avtala om ledningsförhållanden med den som lämnar bistånd.

Regleringen av mottagande av internationellt militärt bistånd blir enligt grundlagsutskottets uppfattning dock som helhet bedömd problematiskt öppen med avseende på bestämmelsen om suveränitet i grundlagen. Utöver regleringen om truppernas behörighet och ledningsförhållanden påverkas bedömningen också av att innehållet i det bistånd som tas emot och villkoren för det föreslås bli reglerat i ganska stora drag.

Den föreslagna regleringen bör på grund av orsaker som beror på 1 § i grundlagen kompletteras antingen med mer detaljerade bestämmelser om vilket slag av internationellt bistånd som kan begäras och tas emot inom försvarsmaktens ansvarsområde och med bestämmelser om begränsningar i användningen av befogenheter eller åtminstone med bestämmelser om de omständigheter beträffande den utländska truppens ställning och ledningsförhållanden om vilka föreskrifter ska tas in i beslutet om bistånd. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Försvarsmaktens personals deltagande i internationellt bistånd

För att lämna internationellt bistånd och för annan internationell verksamhet används enligt 12 b § i lagen om försvarsmakten i första hand sådan personal vid försvarsmakten som har förbundit sig vid försvarsmaktens internationella verksamhet. Enligt motiven till bestämmelsen kan man för internationella uppdrag dock inte alltid använda enbart personer som har anmält intresse för detta. Försvarsmaktens personal ska också kunna förordnas att delta i sådan verksamhet, när det är nödvändigt att försäkra sig om tillräckliga personresurser och tillräckligt kunnande.

Grundlagsutskottet har tidigare granskat skyldigheten för en tjänsteman vid försvarsmakten att övergå till en annan tjänst eller uppgift vid försvarsmakten (GrUU 51/2006 rd). Utskottet har bedömt en bestämmelse i 9 § i grundlagen ur den synvinkeln att friheten att välja bostadsort har tryggats liksom också bestämmelsen i 21 § i grundlagen enligt vilken var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (GrUU 40/1998 rd). Utskottet har ansett att försvarsmaktens uppdrag är av sådan karaktär att det är motiverat att tjänstemännen föreskrivs skyldigheter som går längre än normalt. När en tjänsteman vid försvarsmakten förordnas till en annan tjänst eller ett annat uppdrag har det enligt utskottet varit fråga om ett normalt och godtagbart drag inom försvarsmaktens personalsystem, som de som tar anställning inom försvarsmakten på förhand är medvetna om. Sammantaget har utskottet ansett att den då föreslagna lagstiftningen om förflyttningsskyldigheten för en tjänsteman vid försvarsmakten och besvärsförbudet gällande detta inte är problematiska med tanke på grundlagen (GrUU 29/2006 rd).

Men den aktuella regleringen avviker från den tidigare. Det handlar inte om en ordinär förflyttning mellan två enheter inom Finlands försvarsmakt utan om en helt ny typ av deltagande i att lämna internationellt bistånd. Internationella uppdrag kan enligt lagförslaget inbegripa användning av militära maktmedel och således medföra exceptionellt hot mot den personliga säkerheten vilket är relevant också med avseende på 7 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att skyldig-

Utlåtande GrUU 65/2016 rd

het att delta i internationella uppdrag inte är en sak som med nödvändighet är känd i förväg för den som söker jobb inom försvarsmakten.

Vidare fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att personalens uppgifter vid lämnande av internationellt bistånd i allmänhet inte handlar om att överföra en tjänsteman från en tjänst eller uppgift inom försvarsmakten till en annan. Ett beslut som gäller deltagande i ett internationellt uppdrag får således inte överklagas även om det faktiskt skulle innebära förflyttning till utlandet. Ett sådant beslut är enligt utskottets mening egentligen jämförbart med ett beslut genom vilket en person förordnas till en annan uppgift på ett sätt som påverkar personens tjänstgöringsplats och som enligt gällande lagstiftning får överklagas.

Den föreslagna regleringen om att också annan personal än den som har förbundit sig vid internationell verksamhet kan anlitas för internationella uppdrag kan i och för sig backas upp med godtagbara grunder som går tillbaka på behovet av att trygga en tillräcklig kompetens. Dessutom har grundlagsutskottet tidigare tillmätt betydelse åt en internationalisering av försvarsmaktens uppgifter och en ökning av det internationella samarbetet (GrUU 9/2007 rd). Den nu föreslagna regleringen om möjligheten att förordna personal till internationella uppdrag utan samtycke och delvis utan möjlighet att överklaga är ändå inte helt adekvat med avseende på 7 och 21 § i grundlagen. Det är önskvärt att deltagande i uppgifter som inbegriper användning av vapenmakt är baserat på samtycke till den del det handlar om personer som har tagit anställning innan den nu föreslagna regleringen träder i kraft.

Värnpliktigas deltagande i internationellt bistånd

En värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning kan enligt det som föreslås i 62 § 1 mom. 3 punkten i värnpliktslagen förordnas till tjänstgöring utomlands, om han i enlighet med sitt uttryckliga samtycke deltar i lämnandet av internationellt bistånd eller annan internationell verksamhet. På sådan verksamhet tillämpas bestämmelserna i 78 § 1 mom. i värnpliktslagen om att värnpliktiga i bland annat internationella uppdrag inte får delta i exempelvis uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt.

Den föreslagna regleringen uppfyller kraven i utskottets tidigare utlåtandep Praxis i fråga om deltagande under samtycke och användning av vapenmakt och andra begränsningar i sak (GrUU 9/2007 rd, GrUU 51/2006 rd). Men utskottet framhåller ändå frivilligheten och konkretionen i fråga om samtycke att delta i uppgifterna. I fråga om omnämmandet i bestämmelsen om att samtycket ska vara uttryckligt räcker det inte med att samtycket gäller lämnande av internationellt bistånd eller deltagande i internationell verksamhet i allmänhet; samtycket bör vara betydligt mer specifikt. Av central betydelse är också det som även nämns i bestämmelsens motiv, att den värnpliktige när han ger sitt samtycke förstår innehållet i uppdraget och att det är frivilligt att ge sitt samtycke. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har försvarsmakten en förhöjd skyldighet att informera om detta liksom om att skyldigheten att delta i landets försvar enligt 127 § u grundlagen inte täcker deltagande i internationella uppgifter.

Grundlagsutskottet vill också påpeka att en värnpliktig som deltar i internationella uppgifter ska ha en lämplig utbildning som åtminstone motsvarar den aktuella uppgiftens krav.

Utlåtande GrUU 65/2016 rd

Utvidgning av tillämpningsområdet för vissa internationella överenskommelser

I 12 c § i lagen om försvarsmakten föreslås en bestämmelse enligt vilken man genom förordning av statsrådet om sättande i kraft av internationella förpliktelser ska kunna föreskriva om att i paragrafen nämnda avtal ska tillämpas på mottagandet och lämnandet av internationellt bistånd samt på annan internationell verksamhet. Regleringen liknar regleringen i 4 § i lagen om militär krishantering om tillämpning av vissa avtal på militära krishanteringsinsatser eller till dem relaterad utbildning eller övning.

Grundlagsutskottet har ansett att regleringen i 4 § i lagen om militär krishantering är oproblematisksk till den del det gäller möjligheten att genom förordning utvidga tillämpningsområdet för lagar som sätter i kraft fördrag om status för väpnade styrkor och anspråk på ersättning. Enligt utskottets uppfattning kan man genom förordning bara föreskriva att fördragen eller egentligen bara ikraftträdandelagarna tillämpas på de uppdrag som nämns i lagen och på de trupper som utför dem (GrUU 54/2005 rd). Bestämmelsen i 12 c § i den nu aktuella lagen om försvarsmakten kan enligt utskottets mening bedömas på samma sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 4 b § beaktas på behörigt sätt.

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
ersättare Mats Löfström sv.

Utlåtande GrUU 65/2016 rd

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.