

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 4 § lagen om försvarsmaktens hand- räckning till polisen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av 4 § lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (RP 187/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

- polisöverinspektör Eero Laine, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— huvudstaben.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen ändras. Polisen föreslås få rätt att av försvarsmakten få nödvändig handräckning som kräver användning av militära maktmedel, om det är nödvändigt för att förhindra eller avbryta pågående terroristbrott. Enligt huvudregeln är det inrikesministeriet som begär handräckning hos försvarsministeriet och beslutet om handräckning fattas i statsrådet. Men i exceptionella lägen kan polisens högsta ledning begära handräckning hos huvudstaben, som omedelbart beslutar om lämnande av handräckning. I det fallet ska statsrådet utan dröjsmål underrättas om begäran och beslutet om

handräckning. I övrigt får försvarsmakten inte åläggas uppdrag som avses i förslaget, om inte något annat följer av den behörighet försvarsmaktens överbefälhavare har.

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

I motiven till lagstiftningsordning för regeringen ett resonemang om bestämmelserna utifrån grundlagens 2 § 3 mom. om att all utövning av offentlig makt kan bygga på lag. Regeringen kommer till att den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser det önskvärt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Användning av militära maktmedel. Polisen har rätt att med stöd av föreslagna 4 § 1 mom. av försvarsmakten få handräckning som kräver användning av militära maktmedel, om det är nödvändigt för att förhindra eller avbryta pågående terroristbrott enligt 34 a kap. i strafflagen.

Genom att använda militära maktmedel kan man göra intrång i en lång rad grundläggande rättigheter, t.ex. i den personliga integriteten och egendomsskyddet. I extrema fall kan användningen av militära maktmedel äventyra rätten till liv för dem som utsätts för dem. Militära maktmedel kan få effekter inte bara för de brottsmisstänkta utan också andra personers grundläggande rättigheter. Bedömningen av bestämmelserna bör ske utifrån de allmänna kriterierna för begränsning av de grundläggande rättigheterna. Bestämmelserna är betydelsefulla även i relation till 2 § 3 mom. i grundlagen, som föreskriver att all utövning av makt bygger på lag och att i all verksamhet ska lag noggrant iaktas.

Terrorism är ett brott som ytterst allvarligt hotar samhällets grundläggande funktioner, rättsordningen och människors liv, hälsa och säkerhet. Med tanke på de grundläggande rättigheterna finns det synnerligen tungt vägande skäl att förhindra och avbryta ett sådant brott. Brotts exceptionellt allvarliga karaktär bör också vägas in i bedömningen av om motmedlen står i rätt proportion till brottet. Med tanke på det som kännetecknar terroristhandlingar kan användningen av exceptionella maktmedel vara befogad i Extremsituationer.

Med hänsyn till kravet att bestämmelserna ska vara noga avgränsade är det vanskligt att det inte framgår av lagförslaget vad som avses med militära maktmedel. Här hänvisar regeringen i motiven till 33 § i territorialövervakningslagen, där det i 1 mom. sägs att med militära maktmedel avses sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av militärpersonens personliga vapen. Som exempel på krigsmateriel nämns i motiven olika

automatvapen med större kapacitet än stormgevär, pjäser, robotar och sprängämnen. I handräckningssituationer är det enligt motiven också möjligt att använda beväpning på pansarfordon, örlogsfartyg och militära luftfartyg utrustade med krigsmateriel. Handräckningsbestämmelserna förefaller alltså omfatta lejonparten av de militära resurser försvarsmakten förfogar över.

Ett fundamentalt problem med de föreslagna bestämmelserna är att varken den gällande lagstiftningen eller den föreslagna lagen ger försvarsmakten befogenheter att använda militära maktmedel för att förhindra ett brott eller avbryta ett pågående brott på finskt territorium. Det är primärt polisen som har rätt att använda maktmedel i detta syfte. Utgångspunkten i propositionen är att försvarsmaktens befogenheter på denna punkt ska grunda sig på 27 § i polislagen. Enligt 3 mom. i den paragrafen har den som på begäran eller med samtycke av en polisman tillfälligt bistår denne rätt att under polismannens uppsikt använda sådana nödvändiga maktmedel som polismannen med stöd av sina befogenheter ger honom fullmakt till. Detta är villkorat med att bistånd från en utomstående sida måste anlitas vid användning av maktmedel på grund av ett synnerligen viktigt och brådskande polisiärt tjänsteuppdrag. En likartad bestämmelse ingår i 6 § 2 mom. i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen. Den som hör till en handräckningsavdelning har enligt lagrummet i ytterst viktiga och brådskande uppdrag rätt att under en polismans uppsikt använda sådana maktmedel som polismannen med stöd av sina befogenheter ger fullmakt till och som är nödvändiga för genomförande av uppdraget. Vidare förutsätts att maktmedlen kan anses försvarliga med beaktande av situationen.

Denna typs regler om en enskild polismans befogenheter lämpar sig ytterst dåligt som verksamhetsgrund, när det handlar om polisens möjligheter att i exceptionella fall av försvarsmakten få handräckning som inbegriper användning av militära maktmedel. Polisen har nämligen i princip inte rätt att i tjänsteuppdrag använda

några som helst militära maktmedel. Försvarsmakten åter har enligt den förslagna lagstiftningen inte rätt att använda andra maktmedel än sådana som polisen i kraft av sina befogenheter ger fullmakt till. Handräckningsreglerna utvidgar inte polisens befogenheter att använda maktmedel och tillför inte heller försvarsmakten nya, från polisens befogenheter fristående befogenheter. Därför ger de föreslagna bestämmelserna inte enligt utskottet en adekvat grund för en bedömning av i vilken utsträckning de militära maktmedel som eventuellt riktas mot ett, som exempel i propositionsmotiven taget, av terrorister kapat luftfartyg bygger på lag.

På grund av det ovan anförda är förslaget problematiskt med hänsyn till kravet att bestämmelserna ska vara exakta och noga avgränsade, i synnerhet om man beaktar att möjligheten finns att användningen av militära maktmedel på ett exceptionellt sätt inkräktar på en lång rad grundläggande rättigheter för mångas vidkommande. Av denna orsak är förslaget också förknippat med en del problem när det gäller bestämmelsernas proportionalitet. Förslaget måste därför preciseras för att det till dessa delar ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För det första bör av lagen framgå vad som avses med militära maktmedel. Det räcker inte med kommentarerna i motiven och hänvisningarna i dem till territorialövervakningslagen. Ambitionen bör vara att åstadkomma en i den nya lagens behov förankrad bestämmelse som begränsar polisens rätt att få handräckning av försvarsmakten till maktmedel som lämpar sig i handräckningsuppdrag.

För det andra bör lagen tydligare ange under vilka förutsättningar handräckningen kan inkludera användning av militära maktmedel. I 4 § 1 mom. i förslaget kan man skönja en viss cirkularitet. Enligt lagrummet förefaller det nämligen som om ett av villkoren för lämnande av handräckning som inbegriper användning av militära maktmedel är att polisen behöver handräckning som kräver användning av militära maktmedel. Med tanke på lagstiftningens syfte är det dessutom alltför extensivt att säga att militära maktmedel används för att förhindra brott eller avbryta

begående av brott som avses i 34 a kap. i strafflagen, när det enligt kapitlet också är straffbart att förbereda brott som begås i terroristiskt syfte, leda en terroristgrupp, främja en terroristgrupps verksamhet och finansiera terrorism. Bestämmelsen bör i lagen begränsas till att gälla sådana i 34 a kap. i strafflagen avsedda allvarliga gärningar, som omedelbart måste förhindras eller avbrytas för att skydda andra personers liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att förhindra eller avbryta gärningen än med militära maktmedel.

För det tredje måste lagen kompletteras med bestämmelser om kravet på proportionalitet i användningen av maktmedel och om omständigheter som uttryckligen ska beaktas i bedömningen av om det är försvarbart att använda militära maktmedel. Bestämmelser av detta slag ingår i bl.a. 27 § 1 och 2 mom. i polislagen, 31—33 § i territorialövervakningslagen och 5 och 21 § i inrikesministeriets förordning om stoppande av fortskaffningsmedel.

Beslut om handräckning. Enligt huvudregeln i 4 § 2 mom. är det inrikesministeriet som begär handräckning hos försvarsministeriet och beslutet om lämnande av handräckning fattas i statsrådet. Tanken är, som det framgår av propositionsmotiven, att beslutet fattas i statsrådets allmänna sammanträde. Det behövs en kompletterande passus om detta i lagen.

I brådskande fall som direkt och allvarligt äventyrar synnerligen viktiga samhällsfunktioner ska polisens högsta ledning enligt förslaget kunna begära handräckning hos huvudstaben, som omedelbart beslutar om lämnande av handräckning. Statsrådet ska utan dröjsmål underrättas om begäran och beslutet om lämnande av handräckning.

Handräckningsärenden är till sin art så exceptionella att det enligt utskottets åsikt vore skäl att överväga om reglerna för förfarandet i brådskande fall kunde ändras så att beslutet om lämnande av handräckning fattas av försvarsministeriet på begäran av inrikesministeriet. Också då bör beslutsfattandet villkoras med att det inte går att sammankalla statsrådet tillräckligt snabbt, me-

GrUU 10/2005 rd — RP 187/2004 rd

nar utskottet. Lagen bör kompletteras med en passus om detta. I propositionsmotiven sägs det att statsrådet utifrån anmälan kan besluta om fortsättande eller avbrytande av inledd handräckning. Även om detta behövs det en uttrycklig bestämmelse i lagen liksom om att en anmälan som avses i förslaget ska göras till både statsrådet och republikens president.

Helsingfors den 12 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 4 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vår åsikt är att propositionen med förslag till lag om ändring av 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen bara kan behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning enligt 73 § i grundlagen.

I motsats till utskottets bedömning i utlåtandet anser vi att polisen får en ny befogenhet i fredstid när det bli tillåtet att använda tung bevapning i form av handräckning från försvarsmakten. Också yttranden från utfrågade experter stöder vår ståndpunkt. Påståendet att polisens befogenheter inte ökar särskilt mycket genom lagförslaget, eftersom förslaget kan motiveras med polisens uppgifter och de befogenheter polisen enligt 27 § i polislagen har för att fullgöra dem, är ohållbart menar experterna.

När krigstillstånd råder eller landet är i en liknande kris kan intrång göras på en lång rad grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter genom användning av militära maktmedel. Men nu tillåter propositionen att dessa medel också ska få användas för terrorismbekämpning i fredstid.

Regeringen motiverar användningen av maktmedel bl.a. på följande sätt:

"Militära maktmedel kan behövas t.ex. i en situation då ett luftfartyg som kapats av terrorister kommer in i Finlands luftrum eller då det i Finlands luftrum avviker från sin flygrutt och riktar flygningen mot ett för samhället betydelsefullt mål som om det förstörs orsakar stora skador eller allvarlig fara på ett vidsträckt område, t.ex. ett kärnkraftverk. Ett sådant luftfartyg kan rikta sin flygning även mot en stor tätort eller en plats där statens högsta ledning är samlad."

Såväl motiven som expertutfrågningen pekar med all tydlighet på att försvarsmaktens vapenmakt kan användas i fredstid till att offra oskyldiga utomstående för att slå tillbaka en som det förefaller överhängande terrorattack. Genom att på detta sätt använda maktmedel underminerar man oåterkalleligt skyddet för de grundläggande

rättigheterna när det gäller bl.a. oskyldiga flygresenärer och eventuella andra utomstående.

Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet (1 mom.). Den personliga integriteten får inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund (3 mom.).

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan inte vara ovillkorligt så att rättigheterna inte under några förhållanden eller i någon utsträckning får begränsas. Det är viktigt för skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna att restriktionerna är så obetydliga som möjligt (Regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna RP 309/1993 rd, s. 31/II).

De grundläggande rättigheterna har trots allt ett kärnområde, där intrång i skyddet inte bör tillåtas. Utgångspunkten är att åtminstone djupgående, exceptionella eller summariska begränsningar i alla fall innebär ett sådant ingrepp i en grundläggande fri- och rättighet att de inte kan förverkligas genom en vanlig lag (RP 309/1993 rd, s. 32/I). Om man i lagstiftningen - låt vara att det bara sker på motivnivå - utgår från att oskyldiga utomståendes liv kan offras för att stoppa en terrorattack, godkänner man en exceptionell och summarisk begränsning av skyddet för utomståendes grundläggande rättigheter.

Som utskottet helt riktigt konstaterar i utlåtandet är den föreslagna bestämmelsen så tillvida problematisk att varken den gällande lagstiftningen eller den föreslagna lagen ger försvarsmakten befogenheter att använda militära maktmedel för att förhindra ett brott eller avbryta ett pågående brott på finskt territorium. I utlåtandet påpekar utskottet också att reglerna om en enskild polisman befogenheter lämpar sig ytterst dåligt som verksamhetsgrund, när det handlar om polisens möjligheter att i exceptionella fall av försvarsmakten få handräckning som inbegriper användning av militära maktmedel. Enligt

utlåtet har polisen i princip inte rätt att i tjänsteuppdrag använda några som helst militära maktmedel. Försvarmakten åter har enligt den förslagna lagstiftningen inte rätt att använda andra maktmedel än sådana som utgår från polisens befogenheter. Trots denna argumentation har utskottsmajoriteten inte kunnat dra de enligt vår mening riktiga logiska slutsatserna.

Polisens befogenheter att använda maktmedel begränsas i polislagen. Enligt förslaget gäller begränsningarna alltså också dem som från försvarmaktens sida utför handräckningsuppdrag.

I 2 § i polislagen ingår allmänna principer för polisens verksamhet. Enligt 1 mom. ska polisen i sin verksamhet vara saklig, opartisk och främja försonlighet. Polisens åtgärder ska inte medföra större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att en uppgift ska kunna fullgöras. Åtgärderna ska vara motiverade i förhållande till hur viktig och brådskande uppgiften är samt till övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Viktig är också bestämmelsen som säger att polisen inte får göra större ingrepp i någons rättigheter än vad som är nödvändigt för utförande av polisens uppgifter. I praktiken kan varken polislagens eller strafflagens (SL 4:6) bestämmelser om användning av maktmedel tillämpas på användning av försvarmaktens tunga beväpning.

Som experter påpekat håller man genom propositionen på att ympa in polisens befogenheter att anlita försvarmakten för att använda militära maktmedel i antiterrorismuppdrag i en lagstiftningsstruktur kreerad för mycket anspråkslösare åtgärder och i och med detta går med på att hålla till godo med en kompetensordning som med tanke på sakens tyngd är olovligt oklar och fel uppbyggd. Att på förslaget sätt besluta om användning av maktmedel och offra eventuella oskyldiga utomstående för att förhindra eller avbryta terrorhandlingar är enligt vår mening något som inte kan godkännas, åtminstone inte när frågan om i vilka situationer maktmedlen kan tillgripas har diskuterats så här minimalt. När militära maktmedel tillgrips är det på intet sätt självklart och sällan ens sannolikt att det bara är

de fåtal personer som gör sig skyldiga till en terroristhandling som får känna på effekterna (jfr gisslandramat på Dubrovkateatern i Moskva 2002 och gisslandramat i en skola i Beslan i Nordossetien 2004).

Tanken att arméns tunga vapen ska kunna riktas mot civila passagerarplan som kommit ur kurs genererar nya farliga situationer. Exempelvis i Tyskland, som har en likartad lag, har under de senaste åren inträffat flera tillbud där ett passagerarplan kommit ur kurs på grund av ett tekniskt fel. Propositionen negligerar helt passagerarnas säkerhet när den målar upp bilden av en liknande terrorattack i Finland som den som utfördes med passagerarplan i USA i New York och Washington den 11 september 2001.

Vi anser i likhet med vissa experter att polisens befogenheter i detta fall inte kan förankras i bestämmelserna om nödvärn och nödtillstånd. När polisen tar till maktmedel ska det ske utifrån de specifika behörighetsbestämmelserna. Nödvärnskonstruktionen kommer inte i fråga i de fall som nu avses, eftersom den bygger på att en försvarshandling som är nödvändig för att avvärja ett obehörigt angrepp riktas mot angreppsobjektet, i detta fall en terrorist (se RP 44/2002 rd, s. 146). Vad beträffar nödtillstånd sägs det explicit i motiven till en proposition av rätt färskt datum att "enligt nödtillståndsbestämmelserna kan det inte vara tillåtet eller rättsenligt att beröva en annan människa livet" (RP 44/2002 rd, s. 124).

När grundlagen reviderades bibehölls möjligheten att stifta s.k. undantagslagar. Med en undantagslag avses en i grundlagsordning stiftad lag som utan att ändra grundlagens ordalydelse i sak innebär ett undantag från grundlagen. I grundlagens 73 § 1 mom. preciseras användningsområdet för möjligheten att stifta undantagslag med orden "avgränsande undantag från grundlagen". Uttrycket "avgränsande undantag" avser i första hand en materiell begränsning av det område som undantaget avser. En undantagslag ska vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad (Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland RP 1/1998 rd, s. 125/I).

I samband med den nya grundlagen antog man principen att undantagslagarna ska begränsas till ett minimum. Kravet att undantag ska vara avgränsade innebär att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, såsom de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Utgångspunkten är att man ska förhålla sig reserverat till användningen av undantagslagsförfarande och att området för undantag från grundlagen ska vara så snävt som möjligt.

Förslaget till lag om ändring av 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen gör ingrepp i en lång rad grundläggande och mänsk-

liga rättigheter och ger i vissa fall t.o.m. polisens högsta ledning extrem behörighet att använda maktmedel. Eftersom den föreslagna lagen inte ens partiellt ändrad kan fås att överensstämma med grundlagen och då det inte finns någon anledning att stifta en undantagslag, bör enligt vår mening vid den fortsatta utskottsbehandlingen föreslås att lagen förkastas.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i grundlagens 73 §.

Helsingfors den 12 april 2005

Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst