

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2005 rd

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

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Förvaltningsutskottet begärde den 12 maj 2005 utlåtande av grundlagsutskottet om lagen om ändring av 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (RP 187/2004 rd) kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning utifrån inrikesministeriets bifogade skrivelse till förvaltningsutskottet den 9 maj 2005.

- lagstiftningsråd Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— professor Ilkka Saraviita  
— professor Veli-Pekka Viljanen.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

##### **Samband med andra handlingar**

Utskottet har lämnat ett utlåtande om propositionen (GrUU 10/2005 rd).

#### LAGFÖRSLAGEN

I inrikesministeriets skrivelse till förvaltningsutskottet föreslås preciseringar och kompletteringar i förslaget till lag om ändring av 4 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen i regeringens ursprungliga proposition. Justeringarna är så pass omfattande att bestämmelserna har

delats upp på två paragrafer. I sin skrivelse föreslår ministeriet samtidigt att 2 § om försvarsmaktens uppgifter i lagen om försvarsmakten ska ändras.

Paragrafförslagen i inrikesministeriets skrivelse ingår i en bilaga till detta utlåtande.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

##### *Inledande kommentar*

Det är möjligt att göra intrång i flera grundläggande rättigheter genom militära maktmedel. I extrema fall kan användningen av militära makt-

medel äventyra rätten till liv för dem som utsätts för dem, som grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om regeringens ursprungliga proposition (GrUU 10/2005 rd, s. 2/I). Militära maktmedel kan få effekter inte bara för de brottsmisstänkta utan också för andra personers grundläggande rättigheter.

Terrorism är brottslighet 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 sådan brottslighet. Brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär bör också vägas in i bedömningen av om motmedlen står i rätt proportion till den. Terroristiska handlingar är av sådan art att exceptionella maktmedel i extrema situationer kan försvaras (GrUU 10/2005 rd, s. 2/I).

Användningen av maktmedel begränsas i situationer av detta slag, som kan vara besvärliga med tanke på skyddet av många människors liv och hälsa, också t.ex. av artikel 2 om rätt till livet i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Enligt artikel 2.1 ska ingen avsiktligt berövas livet. Å andra sidan ska ingen utifrån artikel 2.2 a) anses ha berövats livet i strid med artikeln när det är en följd av våld som var absolut nödvändigt för att försvara någon mot en olaglig våldsgärning. I övervakningen av konventionen om de mänskliga rättigheterna har det varit praxis att se på relationen mellan antiterroristiska åtgärder och konventionsbestämmelserna utifrån en samlad bedömning av de rådande förhållandena i varje enskild situation. Utöver förhållandena har också legislativa och administrativa faktorer kunnat vägas in, t.ex. hur omsorgsfullt en operation har planerats och hur den har övervakats.<sup>1</sup>

Av grundlagen och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna följer i enlighet med detta vissa krav inte bara för lagstiftningen

utan också för hur myndigheterna i konkreta situationer får tillgripa maktmedel.

#### *Användning av militära maktmedel*

Lagförslaget i regeringens ursprungliga proposition kan enligt grundlagsutskottets tidigare utlåtande behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 4 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt (GrUU 10/2005 rd, klämman). Grundlagsutskottet ansåg att förslaget var problematiskt med hänsyn till kravet att bestämmelserna ska vara exakta och noga avgränsade, i synnerhet med hänsyn till att möjligheten att använda militära maktmedel på ett exceptionellt sätt inkräktar på en lång rad grundläggande rättigheter för mångas vidkommande. Av den orsaken var förslaget också förknippat med en del problem när det gällde bestämmelsernas proportionalitet. Därför ansåg utskottet att förslaget måste preciseras för att det skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 10/2005 rd, s. 3/I). Inrikesministeriets skrivelse till förvaltningsutskottet avser att korrigera lagförslaget utifrån grundlagsutskottets anmärkningar.

Grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt var att det av lagen för det första måste framgå vad som avses med militära maktmedel. Ambitionen var att åstadkomma en i den nya lagens behov förankrad bestämmelse som begränsar polisens rätt att få handräckning av försvarsmakten till maktmedel som lämpar sig för handräckningsuppdrag.

I inrikesministeriets skrivelse ingår ett förslag till definition av militära maktmedel i 4 § 3 mom. i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen. Enligt förslaget avses med militära maktmedel sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av militärpersonens personliga vapen. Förslaget svarar mot definitionen i 33 § 1 mom. i territorialövervakningslagen och uppfyller i sig grundlagsutskottets krav på att militära maktmedel ska definieras i lag.

Det är en viss brist att militära maktmedel inte begränsas på det sätt som utskottet rekommenderar enbart till maktmedel som lämpar sig för

<sup>1</sup> Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 243—245.

handräkningsuppdrag, utan att definitionen fortfarande ser ut att omfatta i princip all militär makt som försvarsmakten har till sitt förfogande. Å andra sidan innebär 4 § 4 mom. om maktmedlens proportionalitet och försvarbarhet i skrivelsen en situationspecifik begränsning också i möjligheten att använda olika slag av krigsmateriel. Det oaktat är det viktigt att definitionen kompletteras med en passus som begränsar den tillgängliga krigsmaterielen och som anger om den lämpar sig för polisuppdrag, t.ex. på följande sätt: "Med militära maktmedel avses sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av militärpersonens personliga vapen som lämpar sig för polisuppdrag".

Grundlagsutskottet menar att det av lagen tydligare än av det ursprungliga förslaget bör framgå när handräkning kan omfatta användning av militära maktmedel. Bestämmelsen skulle 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 som inte kan förhindras eller avbrytas på lindrigare sätt än med militära maktmedel (GrUU 10/2005 rd, s. 3).

Polisens rätt att få handräkning som kräver användning av militära maktmedel begränsas i 4 § 1 mom. i skrivelsen till åtgärder för att förhindra eller avbryta brott enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 2—7 punkten och 2 mom. i strafflagen. Ett ytterligare villkor enligt 4 § 1 mom. i skrivelsen är att det med polisens egen utrustning och personal inte är möjligt att förhindra eller avbryta ett brott.

Därmed kan handräkning ges för att förhindra eller avbryta de allvarligaste brott som begås i terroristiskt syfte. Enligt grundlagsutskottets ståndpunkt omfattar bestämmelsen inte förberedelse av ett brott som begås i terroristiskt syfte, ledning av en terroristgrupp, främjande av en terroristgrupps verksamhet och finansiering av terrorism, som enligt 34 a kap. i strafflagen är straffbara.

Handräkning kan enligt 4 § 2 mom. i skrivelsen omfatta användning av militära maktmedel,

om det är nödvändigt för att avvärja ett överhängande allvarligt hot mot ett stort antal människors liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet.

Det hot som ska avvärjas ska enligt förslaget uttryckligen gälla liv eller hälsa. Militära maktmedel kan således inte användas t.ex. för att avvärja hot mot egendom eller annan ekonomisk skada. Dessutom ska det vara fråga om ett allvarligt hot mot liv eller hälsa. Sannolikheten för att någon får sätta livet till eller att någons hälsa tar allvarlig skada bör enligt utskottets mening vara stor i detta sammanhang. Ett ytterligare villkor är att hotet ska vara konkret och omedelbart överhängande samt allmänt, dvs. rikta sig mot ett stort antal människor. Handräckningen kan därmed omfatta militära maktmedel, om alla villkor i den föreslagna bestämmelsen samtidigt uppfylls och det är nödvändigt att ta till maktmedel för att avvärja faran. Till dessa delar uppfyller förslaget grundlagsutskottets tidigare krav på preciseringar.

För det tredje ansåg grundlagsutskottet att lagen måste kompletteras med bestämmelser om kravet på proportionalitet i användningen av maktmedel och omständigheter som uttryckligen ska beaktas vid bedömningen av om det är försvarbart att använda militära maktmedel.

I 4 § 4 mom. i skrivelsen krävs att användningen av maktmedel ska vara försvarbar i relation till hur viktigt och brådskande uppdraget är, hur farligt motståndet är, vilka resurser som står till förfogande och övriga omständigheter som inverkar på en samlad bedömning av situationen. Till denna del svarar förslaget mot det som normalt föreskrivs i lagstiftningen om vad som ska beaktas i en bedömning av maktmedlens proportionalitet och acceptabilitet (t.ex. 27 § 2 mom. i polislagen och 31 § 1 mom. i territorialövervakningslagen). Dessutom bör utomstående personers rättigheter och säkerhet beaktas alldeles särskilt. Bestämmelsen är en påminnelse om att det är viktigt att beakta skyddet av utomstående personers liv, hälsa och andra rättigheter. I slutet av 4 § 4 mom. i skrivelsen föreslås ytterligare föregående varning om användning av maktmedel. Till dessa delar har utskottets tidiga-

re krav på att proportionalitetsprincipen ska skrivas in i lagen blivit beaktad på behörigt sätt.

Utifrån det som sägs ovan kan 4 § i skrivelsen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Handräckning och myndigheternas befogenheter*

Utgångspunkten för skrivelsen är mer eller mindre att lagstiftningen precis som regeringens ursprungliga proposition uttryckligen gäller polisens användning av maktmedel och att meningens är att möjliggöra för polisen att tillgodogöra sig försvarsmaktens specialutrustning och personal i sin tjänsteutövning.

Som utskottet ser det är utgångspunkten helt riktig. Det bör i första hand vara polisen som har rätt att använda maktmedel för att förhindra eller avbryta ett brott, eftersom polisen har den expertis som är nödvändig för att utföra uppdraget enligt lagen. I det här sammanhanget är det klart att polisen inte kan använda maktmedel t.ex. för att döda utan att begå en gärning som är straffbar enligt strafflagen. Därför är det föreslagna 4 § 5 mom. i skrivelsen om att polisen ska leda användningen av maktmedel befogat. Men utskottet vill ändå komplettera bestämmelsen med att polisen också fattar beslut om användning av maktmedel i konkreta situationer. Bestämmelsen kan formuleras t.ex. på följande sätt: "Polisen fattar beslut om användning av maktmedel enligt denna paragraf och leder användningen av dem."

Tanken bakom skrivelsen och regeringens ursprungliga proposition är att försvarsmaktens befogenhet att använda maktmedel ska bygga på 27 § i polislagen. I sitt tidigare utlåtande ansåg utskottet att bestämmelsen lämpade sig ytterst dåligt som handlingsgrund 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 vilka som helst militära maktmedel och försvarsmakten har enligt den föreslagna ursprungliga propositionen inte rätt att använda andra maktmedel än sådana som polisen i kraft av sina befogenheter ger fullmakt till. Handräck-

ningsreglerna utvidgar inte polisens befogenheter att använda maktmedel och tillför inte heller försvarsmakten nya, från polisens befogenheter fristående befogenheter (GrUU 10/2005 rd, s. 2—3).

De föreslagna bestämmelserna i skrivelsen tampas med liknande problem. Det är möjligt att den underliggande tanken är att handräckningslagen i sig räcker till för att ge både polisen och försvarsmakten befogenheter att använda militära maktmedel för att förhindra eller avbryta brott med de villkor, förutsättningar och begränsningar som lagen anger. På de grunder som utskottet anfört ovan är lagstiftningen huvudsakligen helt korrekt vad gäller handräckning och villkoren och begränsningarna för användning av militära maktmedel som eventuellt ingår i handräckningen. Men för att rätta till den lagstiftningstekniska bristen i handräckningskonstruktionen måste polislagen och lagen om försvarsmakten kompletteras med bestämmelser om polisens och försvarsmaktens befogenheter och befogenheterna samtidigt bindas vid de villkor och begränsningar som nu föreslås i handräckningslagen.<sup>2</sup>

#### *Beslut om handräckning*

I sitt tidigare utlåtande ansåg grundlagsutskottet det nödvändigt att komplettera lagen med ett beslut om handräckning enligt huvudregeln fattas i statsrådets allmänna sammanträde (GrUU 10/2005 rd, s. 3/II). Detta nämns också i 4 a § 1 mom. i skrivelsen. I momentet ingår också i enlighet med utskottets rekommendation en bestämmelse om anmälan till republikens president och befogenhet för statsrådet att utifrån an-

<sup>2</sup> Det är möjligt att komplettera 27 § i polislagen med ett nytt 4 mom. t.ex. som följer: "Polisen har rätt att med försvarsmaktens bistånd använda militära maktmedel för att förhindra eller avbryta ett terroristbrott enligt vad som föreskrivs i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen." I gengäld kan 2 § i lagen om försvarsmakten kompletteras med ett nytt 2 mom. t.ex. som följer: "Försvarsmakten har i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen rätt att använda militära maktmedel under polisens ledning när den bistår polisen i att förhindra eller avbryta ett terroristbrott."

målan besluta om fortsättande eller avbrytande av inledd handräckning.

Handräckningsärenden är till sin art så exceptionella att det enligt utskottets tidigare utlåtande var befogat att överväga om reglerna för förfarandet i brådskande fall kunde ändras så att beslutet om att lämna handräckning fattas av försvarsministeriet på begäran av inrikesministeriet. Också då bör beslutsfattandet villkoras med att det inte går att sammankalla statsrådet tillräckligt snabbt (GrUU 10/2005 rd, s. 3).

Inrikesministeriet föreslår i sin skrivelse att man håller fast vid lagstiftningsmodellen i regeringens ursprungliga proposition, eftersom det i brådskande situationer kan vara fråga om åtgärder som måste vidtas på några få minuter och att kedjan från information till beslut i praktiken inte kan vara särskilt lång i sådana situationer. Oberoende av dessa fullt begripliga synpunkter är det konstitutionellt viktigt att ett exceptio-

nellt beslut om att polisen begär sådan handräckning av försvarsmakten som kräver användning av militära maktmedel också i brådskande situationer fattas i ett ministerium som leds av en minister som är ansvarig inför riksdagen. Det är motiverat att se över 4 a § 1 mom. i skrivelsen för att det ska stämma överens med utskottets ståndpunkt.

#### *Andra synpunkter*

Utskottet påpekar rent generellt att en lagstiftning om användning av militära maktmedel skulle ha krävt en grundligare bedömning och omsorgsfull beredning.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottets anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 8 juni 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Arja Alho /sd  
medl. Leena Harkimo /saml  
Roger Jansson /sv  
Irina Krohn /gröna  
Miapetra Kumpula /sd  
Annika Lapintie /vänst  
Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent  
Simo Rundgren /cent  
Arto Satonen /saml  
Seppo Särkiniemi /cent  
Ilkka Taipale /sd  
Astrid Thors /sv  
ers. Toimi Kankaanniemi /kd  
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

## AVVIKANDE MENING

### *Motivering*

Ministeriets ändrade förslag till 4 och (nya) 4 a § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen löser enligt vår mening inte de grundläggande problem som förts fram bland annat i vissa sakkunnigas utlåtanden till utskottet.

Vi upprepar det som vi säger i vår avvikande mening i grundlagsutskottets första utåtande (GrUU 10/2005 rd). Dessutom konstaterar vi följande:

Propositionen tillåter också i sin ändrade form att försvarsmaktens tunga materiel används under fredstid i antiterroristiska polisoperationer också med den risken att oskyldiga utomstående får sätta livet till. Vår mening är att myndigheterna inte kan ges sådana här befogenheter genom en vanlig lag. Med tanke på konventionerna om mänskliga rättigheter är det tvivelaktigt om myndigheterna kan ges sådana befogenheter ens genom en lag som kommit till i kvalificerad grundlagsordning.

Det grundläggande problemet med propositionen är att konventionerna om mänskliga rättigheter mer eller mindre ovillkorligt garanterar att människor är skyddade till liv och fysisk integritet. De utgör också den viktigaste bestämmelsen om grundläggande rättigheter i vår grundlag (GL 7 §). Som framgått vid utfrågningen av sakkunniga är skyddet av rätten till liv en av de rättigheter i konventionerna om mänskliga rättigheter som det inte är tillåtet att kringgå ens i nödsituationer.

Det rimmar också illa med vårt rättstänkande att man skulle godkänna att den otrevliga konsekvensen eller nackdelen med någon polisoperation är att utomstående människor får sätta livet till. Vårt rättsväsende har inte heller hittills ac-

cepterat några undantagsbefogenheter för nödsituationer.

Vi accepterar inte heller den tanken att man avstår från att skydda en viss, i sig mindre människogrups liv för att den vägen kunna rädda eventuellt något fler människor på något annat håll.

Grundlagsutskottet tar i sitt fortsatta utlåtande ställning till myndigheternas befogenheter och konstaterar bland annat att det i första hand "bör vara polisen som har rätt att använda maktmedel för att förhindra eller avbryta ett brott, eftersom polisen har den expertis som är nödvändig för att utföra uppdraget enligt lagen. *I det här sammanhanget är det klart att polisen inte kan använda maktmedel t.ex. för att döda utan att begå en gärning som är straffbar enligt strafflagen.*"

Vi anser att grundlagsutskottet i sitt utlåtande borde ha krävt att bestämmelserna klart utesluter att polisen har befogenheter att döda utomstående människor. Därför är lagförslaget i sin nuvarande form inte acceptabelt som underlag för fortsatt behandling.

Det är grundlagsutskottets uppgift att ta ställning till den rätta lagstiftningsordningen för ett lagförslag och därför föreslog vi att lagförslaget behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning, dvs. enligt grundlagens 73 §, på grund av de mänskliga och de grundläggande rättigheterna.

### *Förslag*

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

*att lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.*

Helsingfors den 8 juni 2005

Annika Lapintie /vänst  
Veijo Puhjo /vänst  
Irina Krohn /gröna

*Bilagan finns tillgänglig endast på finska.*

Sisäasiainministeriön kirjelmään sisältyvät pykäläehdotukset

## Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille

### 4 §

Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta (*poist.*) voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua (*poist.*) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä.

*Virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.*

*Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoimien käyttöä.*

*Voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteissa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Erityisesti on otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Ennen voimakeinojen käyttöä on niiden käytöstä mahdollisuuksien mukaan varoitettava.*

*Poliisi johtaa tässä pykälässä tarkoitettujen voimakeinojen käyttöä. Voimakeinoja saa*

*käyttää vain puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva sekä se, joka on nimitetty puolustusvoimien virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen määrättyinä sotilastehtävään.*

### 4 a §

Edellä 4 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää poliisin ylijohto pääesikunnalta, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyyntöistä ja päätöksistä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin ilman 1 momentissa edellytettyä virka-avun pyyntöä ja päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).



## Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimien tehtävänä on:

2 §

*sekä terrorismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen* niin kuin siitä on erikseen säädetty;

6) antaa tarvittaessa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen