

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 51/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om försvarsmakten samt vissa lagar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 november 2006 en proposition med förslag till lag om försvarsmakten samt vissa lagar som har samband med den (RP 264/2006 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till försvarsutskottet.

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om försvarsmakten som ersätter den gamla lagen från 1974. Det främsta syftet med propositionen är att förtydliga och modernisera lagstiftningen om försvarsmakten. I lagförslaget ingår bestämmelser om bl.a. försvarsmaktens uppgifter och befogenheter samt organisation, förvaltning och personal. Det finns också helt nya bestämmelser om landskapstrupper och bl.a. om försvarsmaktens deltagande i lämnande av bistånd till en annan stat. Dessutom ändras bestämmelserna om beslutsfattandet i militära kommandomål. I propositionen ingår också med revideringen sammanhängande förslag till upphävande av lagen om naturaprestationer för krigsväsendets räkning under fredstid och av 45 kap. 26 a § i strafflagen samt

till ändring av 35 och 39 § i gränsbevakningslagen och av 31 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2008.

I motiven till lagstiftningsordning behandlar regeringen bestämmelserna framför allt med utgångspunkt i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Regeringen tar företrädesvis fasta på grundlagens 7, 9 och 15 § om personlig integritet, rörelsefrihet och egendoms-skydd. Bestämmelserna om delegering av lagstiftningsbehörighet speglas i motiven mot 80 § i grundlagen och bestämmelserna om beslutsfattandet i militära kommandomål mot 58 § 5 mom. i samma lag. Också bestämmelserna om grun-

derna för statens regional- och lokalförvaltning i grundlagens 119 § 2 mom. diskuteras i motiven. Regeringen menar att lagförslagen kan behand-

las i vanlig lagstiftningsordning men anser det bäst att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Försvarsmaktens befogenheter att använda maktmedel

I 4 § i förslaget till lag om försvarsmakten finns inskrivet helt nya, för det militära försvaret av Finland relevanta bestämmelser om försvarsmaktens befogenheter att använda maktmedel. Enligt paragrafen tryggar försvarsmakten Finlands territorium, befolkningens livsbetingelser och statsledningens handlingsfrihet samt försvarar den lagliga samhällsordningen vid behov med maktmedel.

Med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. är regleringen av myndigheters befogenheter betydelsefull. Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas. Premissen är att den som utövar offentlig makt alltid har en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). För bestämmelser i lag gäller åter det generella kravet att lagen ska vara exakt och noga avgränsad. Regleringen av befogenheter är vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna.

Den föreslagna bestämmelsen är enligt propositionsmotiven tänkt att utgöra en generell fullmakt för försvarsmakten att använda militärt våld för att försvara landet. Författningsrättsligt är det motiverat att lagfästa en sådan befogenhet. Det är helt klart att det är försvarsmakten och ingen annan som ska trygga Finlands suveränitet och territoriella integritet, i sista hand med hjälp av maktmedel, och att det ska finnas en grundläggande bestämmelse om saken i lag.

Bestämmelsen är generellt hållen och har en bred täckning. Denna i och för sig helt förståeliga breda täckning är emellertid problematisk med hänsyn till att regleringen ska vara noga avgränsad. Att trygga "befolkningens livsbetingelser och statsledningens handlingsfrihet" och försvara "den lagliga samhällsordningen" är så allmänt sagt att försvarsmaktens befogenhet att använda maktmedel inte inskränks exempelvis till situationer som gäller militärt försvar av landet, utan försvarsmakten förefaller ha rätt att i likhet med polismyndigheterna använda våld även för annat än att avvärja ett militärt angrepp mot Finland eller annat yttre hot. När det gäller bestämmelser som tillåter militärt våld är ett så här diffust uttryckssätt inte godtabart från grundlagsynpunkt. Därför måste 4 § absolut kompletteras med att villkoret för att försvarsmakten ska få använda maktmedel är ett väpnat angrepp mot Finland eller mot något av de i paragrafen nämnda rättsobjekten eller ett därmed jämförligt yttre hot. I annat fall borde bestämmelserna om kriterierna och begränsningarna i fråga om maktmedlen i olika situationer göras avsevärt mer detaljerade för att lagen på denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. — Bestämmelserna om handräckning som försvarsmakten ger polisen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för förhindrande och avbrytande av terroristbrott är helt korrekta i det föreslagna 10 § 1 mom. och i den lag det hänvisas till där (GrUU 10/2005 rd, GrUU 23/2005 rd).

I 4 § ställs som villkor för maktmedlen att det föreligger ett behov att använda våld för att trygga och försvara de i paragrafen nämnda rättsobjekten. Användningen av maktmedel begränsas av kravet att maktmedlen ska vara förenliga med

internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Med tanke på det militära försvarets egenart är denna vaga, allmänt hållna formulering förståelig och utgör inte något problem från grundlagssynpunkt sett, förutsatt att utskottets anmärkning om tillägg av yttre hot beaktas på behörigt sätt.

Lagförslaget specificerar inte närmare de maktmedel försvarsmakten får använda. Med hänsyn till det legislativa sammanhanget finns det inte heller på denna punkt något att anmärka mot i författningshänseende. Men mot bakgrund av att uttrycken bör användas konsekvent är det vanskligt att "militära maktmedel" överlag inte nämns i 4 § men nog i t.ex. 10 §. Dessutom finns i 22 och 23 § bestämmelser om enskilda tjänstemäns och militärers rätt att använda maktmedel i fall som anges i paragraferna. Av kravet på god lagskrivning följer att den generella befogenheten i 4 § för försvarsmakten att använda våld bör kompletteras med ett omnämnande om militära maktmedel.

Bistånd till en annan stat

När och hur får bistånd ges. Försvarsmakten kan enligt 12 § delta i lämnande av bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan motsvarande händelse.

Det godtagbara syftet med förslaget är att i lag föreskriva om försvarsmaktens möjligheter att hjälpa myndigheter, främst inom inrikesministeriets och miljöministeriets förvaltningsområde, att bistå andra stater, när Finland t.ex. på grund av sina internationella åtaganden eller på begäran från en annan stat eller en internationell organisation har rätt eller skyldighet att ge hjälp. Tanken är, som det framgår av propositionsmotiven, att göra det möjligt att använda försvarsmaktens utrustning, materiel och expertis i räddningsoperationer särskilt efter storolyckor. Problemet är emellertid att detta inte framgår av lagen, även om man med uttrycket "försvarsmak-

tens deltagande" sannolikt avsett hänvisa till försvarsmaktens myndighetsstödjande och därmed assisterande roll i biståndet. Villkoren för biståndet, biståndets karaktär och försvarsmaktens myndighetsstödjande roll måste uttryckas tydligare än vad regeringen föreslagit, framhåller utskottet.

Enligt motiven tillämpas paragrafen inte på bistånd som är förenat med användning av maktmedel. Denna väsentliga begränsning i den verksamhet som försvarsmakten bedriver utanför landets gränser framgår inte av själva bestämmelsen. Bristen är problematisk med tanke på 127 § 1 mom. i grundlagen, framför allt för att det förefaller möjligt att i biståndet till en annan stat också använda avdelningar med beväringar där det också ingår andra än sådana som anmält sig frivilligt för biståndsuppdrag. Bistånd som är förenat med användning av maktmedel måste därför genom en uttrycklig bestämmelse undantas från biståndsbestämmelsens räckvidd för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt.

I motiven ingår en hänvisning utan tydligt syfte till solidaritet mellan EU-staterna. Med anledning av detta vill utskottet påpeka att det bl.a. behövs bestämmelser i lag om exempelvis kriterierna för bistånd, om biståndsstyrkorna och deras juridiska status samt om ett förfarande som tillåter medverkan från riksdagen för beslut om lämnade av bistånd för att bistånd som är förenat med användning av maktmedel och som eventuellt bygger på en solidaritetsklausul ska kunna lämnas. Regeringen bör därför inom sig börja utreda vilka skyldigheter medlemsstaterna eventuellt åläggs i och med en solidaritetsklausul och i förekommande fall bereda lagstiftning som gör det möjligt att fullfölja åtagandena.

Beslutsfattande. Beslut om försvarsmaktens deltagande i biståndsuppdrag fattas enligt 12 § 2 mom. av försvarsministeriet på begäran av ett behörigt ministerium efter att försvarsministe-

riet hört utrikesministeriet. Men om det är fråga om ett vittsyftande och principiellt viktigt projekt eller om ärendets betydelse av någon annan anledning kräver det, fattas beslutet enligt 3 mom. av statsrådets allmänna sammanträde. I det fall att lämnandet av bistånd är betydelsefullt i utrikespolitiskt hänseende, är det republikens president som med stöd av 3 mom. fattar beslutet.

Som det framgår av motiven kan beslut och åtgärder inom EU och dess medlemsstater ibland aktualisera bistånd. Utskottet vill därför understryka att det enligt 93 § 2 mom. i grundlagen är statsrådet, i detta fall försvarsministeriet eller statsrådets allmänna sammanträde, som ska fatta beslut om försvarsmaktens deltagande i lämnande av bistånd, om det handlar om ett beslut som fattats i Europeiska unionen eller Finlands åtgärder som hänför sig till en åtgärd som till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med ett sådant beslut (GrUB 10/1998 rd, s. 25/II, GrUU 49/2001 rd s. 2, GrUU 54/2005 rd, s. 3—4, GrUU 6/2006 rd, s. 2—3). Av grundlagen följer att befogenheterna i dessa fall tillkommer statsrådet, även om biståndsprövningen bedöms vara förknippad med betydande utrikespolitiska aspekter. En annan sak är sedan att statsrådet även då måste handla i nära samråd med republikens president.

Uttrycket "betydelsefullt i utrikespolitiskt hänseende" i 12 § 3 mom. bör med hänvisning till det ovan sagda förstås som en hänvisning till den befogenhet republikens president i enlighet med grundlagens 93 § 1 mom. har i samverkan med statsrådet. Om 12 § 3 mom. i förslaget förstås och tolkas på detta sätt påverkar det inte lagstiftningsordningen.

Försvarsmakten får enligt 12 § 4 mom. inte åläggas att delta i lämnande av bistånd utan det föreslagna förfarande för beslutsfattandet i 2 och 3 mom., om inte något annat följer av den behörighet republikens president har i egenskap av försvarsmaktens överbefälhavare. Denna i sig normala bestämmelse som avser sätta fokus på

försvarsmaktens överbefälhavares status har en skrivning som inte följer det normala mönstret och kan därför inte tillämpas när uppgiften som överbefälhavare överlåtits på någon annan. Bestämmelsen gäller nämligen endast när republikens president är överbefälhavare. Därför bör lydelsen ses över med invägande av det uttryck som normalt används för att framhålla överbefälhavarens status (se t.ex. 4 a § 2 mom. i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen eller 33 § 2 mom. i territorialövervakningslagen).

Landskapstrupper

I 28 § 4 mom. i förslaget till lag om försvarsmakten finns en helt ny bestämmelse om landskapstrupper som saknas i den nuvarande lagstiftningen. Landskapstrupperna bildas av frivilliga värnpliktiga som hör till reserven och av andra frivilliga som avgett till försvarsmakten en förbindelse enligt den föreslagna lagen om frivilligt försvar.¹ De bildas alltså på annat sätt än försvarsmaktens övriga trupper. I landskapstrupperna ingår inte försvarsmaktspersonal eller personer som med stöd av värnpliktslagstiftningen hör till försvarsmaktens trupper.

I lagförslaget ingår inga andra bestämmelser om landskapstrupperna än hur de bildas. De nya truppers ställning och subordination i försvarsmaktens organisation framgår därför inte på lagnivå. Det sägs intening om landskapstrupper i 24 § 2 mom. eller 27 § och 28 § 1—3 mom. som alla gäller försvarsmaktens allmänna sammansättning. På grund av denna brist kommer man enligt en motsatsvis tolkning till att landskapstrupperna inte utgör en del av försvarsmakten, åtminstone inte i samma avseende som exempelvis de i bestämmelserna nämnda truppför-

¹ Den föreslagna bestämmelsen har samband med en i riksdagen aktuell proposition med förslag till lag om frivilligt försvar och vissa lagar som har samband med den (RP 172/2006 rd). Grundlagsutskottet lämnar ett separat utlåtande om den.

banden, militära inrättningarna och garnisonerna.² Därför är det inte heller klart om alla i lagförslaget ingående bestämmelser om försvarsmaktens uppgifter och befogenheter är direkt tillämpliga på landskapstrupper.

Det går inte att av lagförslaget eller motiven bilda sig en uppfattning om vilka landskapstruppernas huvudsakliga uppgifter är. Däremot framgår det av motiven till en annan regeringsproposition som tangerar saken (RP 172/2006 rd) att landskapstrupperna är tänkta att ingå i försvarsmaktens krigstida sammansättning. Deras uppgifter hänför sig alltså primärt till försvarsmaktens krigstida uppgifter. Men enligt motiven till den nämnda propositionen bereder man sig på att använda landskapstrupperna även för att t.ex. trygga livsviktiga samhällsfunktioner och för försvarsmaktens handräckningsuppgifter, också krävande sådana, under normala förhållanden, i störningssituationer under normala förhållanden och vid undantagsförhållanden. Av lagförslaget framgår inte hur mångsidiga och krävande de uppgifter är som frivilligtrupperna avses få.

De föreslagna bestämmelserna ger inte klart besked om var landskapstrupperna placerar sig i försvarsmaktens militära kommandokedja. I lagförslaget saknas nämligen bestämmelser likt dem på försvarsmakten i övrigt tillämpliga 27 § och 28 § 1 och 2 mom. om landskapstruppernas eventuella subordination i förhållande till högre militärstaber eller motsvarande enheter.

Enligt 119 § 2 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag. Med de allmänna grunderna avses i förarbetena till grundlagen närmast enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter

² I det förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten som ingår i den andra i riksdagen aktuella propositionen (RP 172/2006 rd) föreslås däremot att 4 § 1 mom. 5 punkten i den gällande lagen ändras som följer: "Försvarsmakten omfattar5) truppförband, landskapstrupper och andra enheter.". Enligt den bestämmelsen utgör landskapstrupperna en från truppförband och andra enheter fristående del av försvarsmakten.

samt dess behörighet (RP 1/1998 rd, s. 174/II, se även t.ex. GrUU 28/2004 rd, s. 5/I). Samma principer bör enligt utskottets mening följas även när enheter av ny typ som utövar offentlig makt inrättas på en myndighet eller något annat organ inom statsförvaltningen.

Det är, menar utskottet, ytterst viktigt ur konstitutionell synvinkel att lagförslaget tydliggörs och kompletteras för att de i försvarsmaktens struktur helt nya landskapstruppernas primära uppgifter, status och subordination i försvarsmaktens organisation samt eventuella avvikande befogenheter på behörigt sätt ska framgå av lagen.

Tillfällig användning av fastigheter

Användningsrätt. Försvarsmakten har med stöd av 14 § rätt att tillfälligt använda andra fastigheter än sådana som stadigvarande används av försvarsmakten, om det är nödvändigt med tanke på militär övningsverksamhet eller en höjning av försvarsberedskapen.

Det finns en tungt vägande försvarsrelaterad samhällelig beställning på denna bestämmelse som är relevant med tanke på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Mot bakgrund av de grundläggande fri- och rättigheterna utgör behovet av militära övningar och en höjning av försvarsberedskapen en acceptabel orsak att rucka på egendomsskyddet. Försvarsmaktens rätt begränsas enligt förslaget till tillfällig användning av fastigheter och gäller över huvud taget inte bostadshus, till dem hörande gårdsplaner och trädgårdar, odlingsmark före skörden eller försöksfält inom jord- och skogsbruket. Tillfällig användning villkoras med att detta är nödvändigt med tanke på de i bestämmelsen nämnda ändamålen. Förbudet i 1 mom. att orsaka onödig olägenhet eller skada och rätten i 4 mom. för fastighetens ägare eller innehavare att få ersättning för skada som användningen av en fastighet orsakat är också betydelsefulla i ett proportionalitetsperspektiv. Bestämmelserna påverkar inte lagstiftningsordningen.

Fullföljdsförbud. Beslut som försvarsmaktens regionala eller lokala förvaltningsmyndigheter³ eller den som leder övningen fattat om tillfällig användning av en fastighet får enligt 14 § 3 mom. inte överklagas genom besvär. Fullföljdsförbudet måste bedömas utifrån 21 § 1 mom. i grundlagen om att 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.

Ett beslut om tillfällig användning av en fastighet karaktäriseras i propositionsmotiven som presterande förvaltning, som inte påverkar individuella rättigheter eller skyldigheter utan säkerställer att försvarsmaktens rättigheter tillgodoses. Enligt motiven rör det sig inte om att fatta ett överklagbart förvaltningsbeslut utan om faktisk förvaltningsverksamhet.

Beslut som under pågående militära övningar fattas om användning av fastigheter kan enligt utskottet mycket väl karaktäriseras som faktisk förvaltningsverksamhet där överklagbara beslut normalt inte fattas i förvaltningsprocesslagens anda. Mot denna bakgrund av fullföljdsförbudet onödigt.

Däremot kan beslut som fattas under planeringen och förberedelserna svårligen ses som faktisk förvaltningsverksamhet. Försvarsmakten strävar enligt propositionsmotiven alltid efter att före militära övningar avtala med ägarna eller innehavarna om användningen av fastigheter samt informera invånare och markägare i omgivningen om de förestående övningarna. Ett myndighetsbeslut som då fattas om användningen av en fastighet innebär en konkret skyldighet för fastighetsägaren att tillåta att området används av försvarsmakten. I den föreslagna 14 § begränsas försvarsmaktens rätt och markägarens respektive markinnehavarens skyldighet i många avseenden. Fastighetsägaren eller fastighetsinnehavaren kan i det läget ha ett välgrundat

behov av att låta en domstol bedöma om de lagfästa villkoren för användning av fastigheten uppfylls. Då förslaget dessutom gäller försvarsmaktens agerande under normala förhållanden och inte under undantagsförhållanden enligt grundlagens 23 §, står det föreslagna fullföljdsförbudet inte i samklang med 21 § 1 mom. i grundlagen, menar utskottet. Fullföljdsförbudet måste följaktligen strykas i 14 § 3 mom för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt.

Förbud och begränsningar beträffande rätten att röra sig

Förbud och begränsningar. Om militära orsaker eller skyddet av utomstående mot faror absolut kräver det, kan försvarsmaktens regionala eller lokala förvaltningsmyndigheter med stöd av 15 § 1 mom. förbjuda obehöriga att röra sig på ett område eller en plats som försvarsmakten förfogar över eller begränsa denna rätt. På områden eller platser som försvarsmakten tillfälligt förfogar över för att hålla övning och som används för att förvara materiel, för gruppering av trupper eller för verksamhet som kan vara farlig för utomstående kan enligt 2 mom. den som leder övningen bestämma om förbud att röra sig eller begränsningar i denna rätt.

Vägt mot de grundläggande fri- och rättigheterna finns det godtagbara, med militära aspekter och med skyddet av utomstående sammanhängande skäl för de föreslagna bestämmelserna om möjligheten att begränsa egendomsskyddet enligt grundlagens 9 § 1 mom. Förbuden och begränsningarna kan gälla endast områden och platser som försvarsmakten förfogar över. Ur proportionalitetssynpunkt är det också relevant att förbuden och begränsningarna måste vara nödvändiga för att de i paragrafen nämnda syftena ska nås. De föreslagna bestämmelserna utgör inte något problem ur grundlagssynpunkt.

Förfarande med passersedlar. Förbuden och begränsningarna i fråga om att röra sig kan enligt 15 § 3 mom. övervakas med ett förfarande med passersedlar som regleras närmare genom en förordning från försvarsministeriet. Enligt

³ Det framgår inte av lydelsen i 14 § 3 mom. att de i momentet nämnda regionala och lokala förvaltningsmyndigheterna uttryckligen avser försvarsmaktens myndigheter (jfr t.ex. 15 § 1 mom.).

propositionens motiv är det meningen att i ministerieförordningen föreskriva om t.ex. kriterierna för beviljande av passersedel inklusive eventuella krav på en säkerhetsutredning samt hur reglerna om passersedel tillämpas på dem som bor inom ett område som försvarsmakten förfogar över. Inte minst när bestämmelserna har koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna måste faktorer av detta slag som hör till grunderna för en administrativ tillståndsmekanism regleras i lag.

Av 80 § 1 mom. i grundlagen följer att det inte är tillåtet att genom förordning utfärda bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Utskottet har haft för vana att påpeka att 80 § i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna, liksom också av innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena (se t.ex. GrUU 47/2006 rd, s. 4/I). Det föreslagna bemyndigandet ger alltså bara rätt att utfärda bestämmelser om sådana smärre tekniska frågor med anknytning till förfarandet med passersedel som på det hela taget kan ingå i ministeriets befogenheter att utfärda förordning (RP 1/1998 rd, s. 133/I, GrUU 7/2005 rd, s. 11/I). Däremot går det inte att genom förordning föreskriva om saker som enligt grundlagen ska regleras i lag.

På denna punkt kan lagens syfte uppnås bara om lagförslaget kompletteras med bestämmelser typiska för en administrativ tillståndsmekanism, t.ex. om kriterierna för beviljande och återkallande av passersedel, om tillståndsmyndighet och om överklagande av tillståndsmyndighetens beslut (se GrUU 21/2000 rd, s. 3/I och t.ex. 19—22 § i territorialövervakningslagen).

Beslutsförfarandet i militära kommandomål

Bestämmelserna om presidentens beslutsförfarande i militära kommandomål i den nu gällande lagen om försvarsmakten har tillkommit med grundlagsutskottets medverkan (GrUB 2/2000 rd). I propositionen föreslås att reglerna preciseras genom att föredragningen av vissa ärenden som hör till kommandören för försvarsmakten

överförs på försvarsministern. Republikens president avgör enligt 32 § 1 mom. militära kommandomål som hör till de centrala grunderna för det militära försvaret på föredragning av försvarsministern när de hänför sig till försvarsministeriets strategiska planering. Besluten kontraheras av försvarsministern. Statsministern och kommandören för försvarsmakten har då rätt att närvara och uttala sin uppfattning om saken. Syftet med förslaget är att bredda den parlamentariska ansvarstäckningen i fråga om besluten om militära kommandomål.

I 58 § 5 mom. i grundlagen finns en grundläggande bestämmelse om republikens presidents beslutsfattande i militära kommandomål. Där sägs det att presidenten beslutar om dessa frågor under medverkan av ministern i enlighet med vad som bestäms närmare genom lag. Bestämmelsen fick sitt slutliga innehåll i grundlagsutskottets betänkande med motiveringen att grundlagen behövde fler parlamentariska inslag (GrUB 10/1998 rd, s. 6—7). Regleringsförbehållet i 58 § 5 mom. i grundlagen ("i enlighet med vad som bestäms närmare genom lag") indikerar att det detaljerade innehållet i bestämmelserna om presidentens beslutsfattande i militära kommandomål bestäms utifrån kombinationen grundlag/vanlig lag. Men grundlagen binder regleringsförbehållet genom att kräva att presidenten ska fatta sina beslut i kommandoärenden under medverkan av ministern. Detta är ett minimikrav som grundlagen ställer på presidentens beslutsfattande. Ministern kan, som utskottet påpekade i sitt betänkande om grundlagspropositionen, genom lag kopplas ihop med beslutsprocessen antingen i egenskap av föredragande eller på något annat sätt. När presidenten på föredragning från ministern fattar beslut i militära kommandomål, kan föredragningen ske utanför statsrådets sammanträde eller med iakttagande av statsrådets ordinarie former (GrUB 10/1998 rd, s. 18/I).

Förslaget att koppla ihop presidentens beslutsfattande i militära kommandomål med föredragning från försvarsministern harmonierar bra med de principer som följdes i grundlagen och påverkar därmed inte lagstiftningsordningen.

Andra synpunkter

Förflyttning av en tjänsteman till en annan tjänst eller uppgift. I 41 § föreskrivs det att en tjänsteman vid försvarsmakten är skyldig att övergå till en annan tjänst eller uppgift vid försvarsmakten när det är nödvändigt för att skötseln av uppgifterna eller tjänstgöringen ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Ett beslut om förflyttning till en tjänst eller förordnande till en uppgift får inte överklagas, utom när beslutet innebär ny tjänstgöringsort.

Utskottet har tidigare gjort en bedömning av liknande bestämmelser med utgångspunkt dels i rätten enligt grundlagens 9 § att fritt välja bostadsort, dels i vars och ens rätt enligt 21 § i grundlagen att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan (GrUU 40/1998 rd). Försvarsmaktens uppdrag är av den karaktären att det enligt utskottet är motiverat att föreskriva tjänstemännens skyldigheter utöver det normala. När en tjänsteman inom försvarsmakten förordnas till en annan tjänst eller ett annat uppdrag är det enligt utskottets tidigare ståndpunkt fråga om ett normalt och godtagbart drag inom försvarsmaktens personalsystem, som de som söker sig i försvarsmaktens tjänst på förhand är medvetna om. Utskottet har på det hela taget ansett att regler av den typ som nu föreslagits om skyldighet för tjänstemän vid försvarsmakten att övergå till en annan tjänst eller ett annat uppdrag och det därmed förknippade begränsade fullföljdsförbudet inte utgör något problem visavi grundlagen (se även GrUU 29/2006 rd, s. 3/II). Lagen kan på denna punkt behandlas i vanlig lagstiftningsordning. — En tjänsteman flyttas i allmänhet till en tjänst av samma rang eller till en högre tjänst (GrUU 40/1998 rd, s. 2/II). Denna princip bör följas också i statens nya lönesystem.

Avgångsålder. Enligt den föreslagna 47 § kan huvudstaben besluta att en tjänsteman vid försvarsmakten får kvarstå i sin tjänst efter avgångsåldern. Men den föreslagna lagen föreskriver ingenting om vilken avgångsåldern är. Av propositionsmotiven framgår det att avsikten är

att även framöver tillämpa de hithörande bestämmelserna i förordningen om försvarsmakten.

Bestämmelsen i grundlagens 80 § 1 mom. om området för lag täcker enligt ett uttryckligt omnämnande i grundlagsmotiven och utskottets tidigare yttranden också grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd, s. 132/I, GrUU 3/2000 rd, s. 3/I, GrUU 1/2005 rd, s. 3/I, GrUU 41/2005 rd, s. 2/I). En tjänstemans avgångsålder hör odiskutabelt till dessa grunder. Utskottet ståndpunkt har också varit att en obligatorisk avgångsålder inte kan regleras annat än i en lag som uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 60/2002 rd, s. 5).

De avgångsåldrar som för närvarande föreskrivs genom förordning är i och för sig motiverade med tanke på de särskilda krav som ställs på uppdragen inom försvarsmakten. Men till följd av grundlagen får bestämmelserna om avgångsålder inte längre finnas på förordningsnivå utan måste lyftas upp på lagnivå.

Fotografering på ett område som används av försvarsmakten. Bestämmelserna i 16 § om krav på tillstånd för fotografering eller annan bildupptagning på olika områden som används av försvarsmakten är motiverade av försvarsmässiga skäl och utgör i sig inget konstitutionellt problem. Enligt propositionens motiv kan i ett tillstånd bestämmas att bildmaterialet eller det övriga framtagna materialet ska visas för tillståndsmyndigheten för kontroll av att tillståndsvillkoren iakttas. Men myndigheten kan på grund av 2 § 3 mom. i grundlagen inte utfärda sådana bestämmelser om lagen inte kompletteras med en bestämmelse angående detta (se 14 § 3 mom. i territorialövervakningslagen).

Registret för tillstånds- och övervakningsärenden. Grundlagsutskottet har av hävd ansett det viktigt med tanke på grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för personuppgifter att bland annat förvaringstiden för uppgifterna i personregistren regleras (GrUU 25/2005 rd, s. 6/I, GrUU 20/2006 rd, s. 3/II). I lagen finns inga regler för

hur länge de uppgifter som införs i registret i 17 § ska förvaras. Förslaget måste absolut kompletteras på denna punkt (se t.ex. 18 § i lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten).

Visitationer och kontroller samt maktmedel. De föreslagna 20—22 § om säkerhetsvisitation och säkerhetskontroll samt om rätt för en tjänsteman i vakt- eller jourtjänst att använda maktmedel motsvarar i många stycken bestämmelserna i gränsbevakningslagen som stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 19/2005 rd). Säkerhetskontroll kan med stöd av 21 § också utföras i fråga om personer som avlägsnar sig från försvarsmaktens lokaler, fordon eller område. Också här finns det till personers säkerhet relaterade skäl som är godtagbara i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna. Förutom att bestämmelserna är tillräckligt exakta uppfyller de också proportionalitetskravet. På denna punkt kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

De bestämmelser om militärers och militära förmäns maktmedel som nu ingår i 45 kap. 26 a § i strafflagen föreslås materiellt sett bli överförda till 23 § i den föreslagna lagen om försvarsmakten. Bestämmelserna i strafflagen tillkom i tiden med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 31/2002 rd). De föreslagna bestämmelserna påverkar inte lagstiftningsordningen. Om man däremot ser till god lagstiftningsred är det diskutabelt att i 23 § använda uttrycket "militärperson" utan att definiera vad det betyder i lagen om försvarsmakten. Eftersom det i strafflagens 45 kap. 27 § finns en uttrycklig definition på krigsman (som alltså i den nya lagen på svenska kallas militärperson), råder det ingen oklarhet om vad begreppet innefattar. Det är inte korrekt med begreppsliga luckor som uppstår när bestämmelser flyttas över, särskilt när det handlar om befogenheter att använda maktmedel. Lagen om försvarsmakten måste därför kompletteras med definierande bestämmelser om militärperson eller så krävs det en hänvisning till 27 § i strafflagens 45 kap.

Fullmakt att avvika från lagen. Enligt 39 § 2 mom. fattar försvarsmakten beslut om att bevilja de ersättningar som avses i paragrafen, om inte något annat föreskrivs i förordning av försvarsministeriet.

Den öppet formulerade fullmakten att genom förordning avvika från lagen är i princip problematisk med tanke på det hierarkiska förhållandet mellan lag och förordning (GrUU 14/2006 rd, s. 2/II). På grund av 2 § 3 mom. och 21 § 1 mom. i grundlagen har utskottet intagit en reserverad hållning till möjligheten att göra avsteg från bestämmelser om behöriga myndigheter i lag. Inte minst i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt ska framgå av lagen eller annars exakt eller åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (GrUU 24/2006 rd, s. 3/I, GrUU 17/2004 rd, s. 2/I, se även hänvisningarna i dessa utlåtanden till utskottets yttrandepraxis). I lagen behöver följaktligen läggas till de myndigheter eller typer av myndighet som genom förordning kan ges befogenhet av bevilja ersättning (se t.ex. 3 § i lagen om ersättningar inom utrikesrepresentationen).

Lagrubriken. Den finska rubriken "Puolustusvoimalaki" är särdeles misslyckad när det gäller en lag om försvarsmakten.

Ålands särställning. Enligt konventionen om icke-befästade och neutralisering av Ålandsöarna, som ingicks i Genève den 20 oktober 1921, får ingen anläggning eller operationsbas av militär art eller någon annan anordning avsedd för krigsändamål finnas på Åland. Där får inte heller förekomma väpnade trupper utom i de särskilda fall som nämns i konventionen. Förbudet gäller även tillverkning, införsel, transitering och återutförsel av vapen och krigsmateriel.

Den finska försvarsmakten respekterar självfallet den demilitariserade och neutraliserade status Åland tillerkänts internationellt. Samti-

GrUU 51/2006 rd — RP 264/2006 rd

diget upprätthåller försvarsmakten sin kapacitet att fullfölja den skyldighet som Finland i det sammanhanget ålagts att vidta åtgärder för att avvärja eventuella hot mot Ålands neutralitet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar mot 4 och 12 § samt 14 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 16 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd (delvis)

Markku Rossi /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.