Utlåtande GrUU 22/2016 rd─ RP 44/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av värnpliktslagen

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av värnpliktslagen (RP 44/ 2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Perttu Wasenius, försvarsministeriet
- juridisk rådgivare Minna Hulkkonen, Republikens presidents kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att värnpliktslagen ska ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2016.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen mot grundlagens 58 § om presidentens sätt att fatta beslut, 127 § om skyldigheten att försvara landet, 6 § om jämlikhet, 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, 9 § om rörelsefrihet och 21 § om rättssäkerhet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grunderna till förslaget och konstitutionellt relevanta frågor

Syftet med propositionen är att utveckla Finlands förmåga att snabbt svara på förändringar i säkerhetsläget. Enligt den gällande lagen sänds förordnandet att delta i en repetitionsövning till den värnpliktige minst tre månader innan övningen börjar. Enligt propositionen ska avvikelse från denna tidsfrist kunna göras om det är fråga om en övning som syftar till en flexibel höjning av den militära beredskapen. Ett villkor är att ett behov som framgår av Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter detta.

Beslut om sådana repetitionsövningar som avses i förslaget fattas av republikens president på föredragning av kommendören för försvarsmakten i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. Försvarsministern ska vara närvarande vid beslutsfattandet och uttrycka sin uppfattning om saken, och dessutom kan statsministern närvara och uttrycka sin uppfattning om saken. Ett förordnande till en övning kan enligt propositionen för varje enskild värnpliktig vara i kraft i högst 30 dagar åt gången och det ska återkallas omedelbart när säkerhetsläget tillåter det.

Enligt propositionsmotiven ska förfarandet föreskrivas med tanke på undantagssituationer. Ett exempel som nämns är hybridhot. Det ska vara fråga om ett exceptionellt förfarande, som ska användas endast när det inte är möjligt att upprätthålla säkerheten på annat sätt. Grundlagsutskottet anser att det inte finns någonting i propositionen som pekar på att det vore fråga om undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen och relaterad lagstiftning. Till den del propositionen leder till begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna handlar det således om att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna under normala förhållanden och ärendet bör inte bedömas i ljuset av 23 § i grundlagen.

Enligt 127 § i grundlagen är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. Skyldigheten att försvara landet utgör dessutom en godtagbar grund för att begränsa de värnpliktigas grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 9/2007 rd), men inskränkningarna i ska i regel ändå bedömas mot de allmänna villkoren, och i förekommande fall mot de särskilda villkoren (RP 309/1993 rd, s. 26). Det innebär att utom att begränsningarna ska vara godtagbara måste de vara noggrant avgränsade och proportionella, och de värnpliktigas rättssäkerhet måste beaktas (se t.ex. GrUU 11/2016 rd, och GrUU 9/2007 rd).

Av den föreslagna tjänstgöringsskyldigheten följer begränsningar åtminstone i den personliga friheten enligt 7 §, rörelsefriheten enligt 9 §, skyddet för privatlivet enligt 10 § och rätten att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som valts fritt enligt 18 § i grundlagen. Inriktningen av skyldigheterna och befrielsen från dem sammanhänger också med frågor relaterade till diskrimineringsförbudet. Propositionen är också relevant med avseende på grundlagens 58 § om presidentens sätt att fatta beslut.

Beslut om repetitionsövningar, förutsättningarna för det och befrielse från repetitionsövning

Enligt det nya 3 mom. som föreslås bli fogat till 32 § i värnpliktslagen ska republikens president förordna de värnpliktiga till en repetitionsövning som ordnas i det syfte som avses i 48 § 1 mom. 4 punkten i den lagen, det vill säga en flexibel höjning av den militära beredskapen.

Enligt bestämmelsen ges ett förordnande ”för varje enskild värnpliktig för högst 30 dagar åt gången”. Bestämmelsen påverkar således enligt sin ordalydelsen republikens presidents behörighet att utfärda ett förordnande att delta i repetitionsövning som är bindande för varje enskild värnpliktig. En reglering där republikens president skulle fatta en lång räcka bindande förvaltningsbeslut som gäller enskilda personer kan inte heller anses lyckad med tanke på republikens presidents konstitutionella ställning. Men av propositionsmotiven framgår att ett sådant beslutsfattande inte har eftersträvats med bestämmelsen. Enligt motiven (s. 13) ska försvarsmakten svara för verkställandet av republikens presidents beslut och ska därmed med stöd av presidentens beslut och inom de gränser som beslutet ställer förordna de värnpliktiga till repetitionsövning och besluta om övningens längd och eventuell förlängning av den för varje värnpliktig som har förordnats till övningen.

Grundlagsutskottet anser att försvarsutskottet bör precisera 32 § 3 mom. enligt propositionsmotiven. Det kunde enligt utskottets uppfattning göras exempelvis genom att i 3 mom. stryka omnämnandet om beslut av republikens president.

Enligt det föreslagna 32 § 3 mom. kan en värnpliktig förordnas till repetitionsövning om ett behov som framgår av Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter detta. Ett sådant allmänt kriterium som kan hänföras till ett visst behov är ganska öppet och ospecifikt och säkerställer inte att begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Ändå menar utskottet att det står klart att alla behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska miljö inte kan definieras i lag i förväg. Men eftersom det handlar om ett relativt djupgående ingripande i bland annat den personliga friheten anser grundlagsutskottet att det finns grundad anledning att begränsa behörigheten att förordna värnpliktiga till repetitionsövning till situationer där Finlands säkerhetspolitiska miljö absolut kräver det. Därför menar utskottet att början av bestämmelsen kunde lyda exempelvis som följer: ”När ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det...”.

Den föreslagna 34 § gäller befrielse av en värnpliktig från en repetitionsövning. Enligt 2 mom., som gäller förordnande av en värnpliktig till en repetitionsövning i syfte att möjliggöra en flexibel höjning av den militära beredskapen, kan en värnpliktig på dennes ansökan beviljas befrielse om befrielsen är nödvändig av familjeskäl, på grund av den ekonomiska situationen eller för utövande av yrke eller näring.

Att beakta sådana nödvändiga behov kan i konstitutionellt hänseende anses motiverat eftersom de anknyter till rättigheter som är tryggade som grundläggande rättigheter, såsom skydd för privatlivet enligt 10 § och rätt för var och en att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt enligt 18 § i grundlagen. Utskottets uppfattning är att också de nödvändiga behov som anknyter till kulturella rättigheter enligt 16 § i grundlagen bör ges motsvarande tyngd i bestämmelsen. Med avseende på proportionalitetskravet vore det

motiverat att befrielse från en repetitionsövning på ansökan av den värnpliktige kan beviljas också en värnpliktig som absolut måste ha befrielse för att kunna slutföra en examen.

Behörighetsfördelningen i beslutsfattandet

Enligt 32 § 4 mom. i den föreslagna värnpliktslagen fattas beslutet om en sådan repetitionsövning som avses i 3 mom. av republikens president på föredragning av kommendören för försvarsmakten i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på så sätt att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Dessutom kan statsministern vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Republikens presidents beslut och de förordnanden som meddelats med stöd av det ska återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det.

I 32 § i lagen om försvarsmakten föreskrivs om beslutsförfarandet i militära kommandomål. Enligt 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten, som det hänvisas till i 32 § 4 mom. i förslaget till värnpliktslag, avgör presidenten övriga militära kommandomål (som inte nämns i bestämmelsens 1 mom.) på föredragning av kommendören för försvarsmakten. Besluten kontrasigneras av kommendören för försvarsmakten. När ett militärt kommandomål föredras för presidenten har försvarsministern rätt att närvara och uttala sin uppfattning om saken. Dessutom kan statsministern vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken.

Enligt 32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten kan presidenten på eget initiativ eller på förslag av försvarsministern överföra ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet. Härvid beslutar presidenten om saken på föredragning av försvarsministern utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. När ett militärt kommandomål föredras för presidenten i statsrådet har kommendören för försvarsmakten rätt att närvara och uttala sin uppfattning om saken.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör denna överföringsrätt gälla också de nu föreslagna repetitionsövningar som ordnas för att den militära beredskapen ska kunna höjas flexibelt. Det är motiverat att komplettera regleringen med en informativ hänvisning till 32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten. En sådan hänvisning kunde lyda exempelvis: ”Bestämmelser om att överföra ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet ingår i 32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten”. Motsvarande tillägg bör för tydlighetens skull göras också i 83 § i värnpliktslagen.

Beslut om att gränsbevakningsväsendet deltar i repetitionsövningar

Gränsbevakningsväsendet deltar utgående från 3 och 25 § i gränsbevakningslagen i rikets försvar. Enligt propositionsmotiven (s. 13) följs i fråga om de värnpliktiga som ska förordnas till gränsbevakningsväsendets repetitionsövning dessutom beslutsförfarandena enligt lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Enligt propositionsmotiven tillämpas i praktiken lagens 7 § i fråga om förordnandet av gränstrupper till repetitionsövning i enlighet med det föreslagna nya 3 mom.

Grundlagsutskottet menar att det inte är helt adekvat att ett nytt arrangemang som är så pass betydande med avseende på både individens och det allmännas intresse inom gränsbevakningsvä-

sendet blir beroende endast av ett tillämpningssätt som iakttas i praktiken. Den allmänna bestämmelsen om beslut av republikens president i militära kommandomål inom gränsbevakningsväsendet i 7 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning visar ännu inte tydligt att presidenten i fråga om gränsbevakningsväsendet har samma behörighet som i fråga om försvarsmakten i enlighet med 32 § i den föreslagna värnpliktslagen. Grundlagsutskottet anser att försvarsutskottet ytterligare bör säkerställa att den nya typ av repetitionsövning som nu föreslås också i fråga om dem som tjänstgör inom gränsbevakningsväsendet blir behörigen reglerad.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 20.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.