

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 regeringens proposition med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (RP 30/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- riksdagens biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- juris doktor Sakari Melander
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten. Lagen avses ersätta gällande militära disciplinlag och lag om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. Syftet med revideringen är att skapa ett konsekvent och tidsenligt regelverk, som till alla delar svarar mot de krav som grundlagen ställer.

Rätten att söka ändring utvidgas så att den gäller alla disciplinstraff. I fråga om beslut som har fattats av lägre disciplinära förmän än kommandören för truppförbandet ska det först göras en begäran om avgörande hos kommandören för

truppförbandet. Ändring i ett beslut som kommandören för ett truppförband har fattat med anledning av en begäran om avgörande får sökas hos domstolen. Beslut av kommandören för truppförbandet och högre disciplinära förmän än kommandören kan överklagas direkt hos domstol. Enligt lagförslaget ska de disciplinstraff som påförs i ett disciplinärt förfarande med undantag av varning och disciplinbot kunna verkställas trots att ändring har sökts, om inte kommandören för truppförbandet eller domstolen av ett särskilt skäl bestämmer att verkställandet inte får inledas eller fortgå.

Lagen föreslås innehålla mer exakta och heltäckande bestämmelser om befogenheterna för dem som sköter brottsbekämpningen inom försvarsmakten. Vidare görs en klarare åtskillnad än tidigare mellan å ena sidan förebyggandet och avslöjandet av brott och å andra sidan utredningen av brott. Bestämmelser om undantagsförhållanden lyfts enligt förslaget upp på lagnivå. Samtidigt föreslås det ändringar i strafflagen och vissa andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft samtidigt med den nya förundersökningslagen, den nya tvångsmedelslagen och den nya polislagen, dvs. den 1 januari 2014.

I motiven till lagstiftningsordningen utgår regeringen från att skyldigheten att försvara landet enligt 127 § 1 mom. i grundlagen i sig är en godtagbar grund för att begränsa de värnpliktigas grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelserna om militärdisciplinförfarandet och

ändringssökande bedöms mot bestämmelserna om den dömande makten i 3 § 3 mom. i grundlagen och mot bestämmelserna om rättsskydd i 21 § i grundlagen. I motiven fäster regeringen också uppmärksamhet vid de krav som den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen ställer på disciplinförfarandet. Regeringen granskas också med avseende på den personliga frihet och integritet som garanteras i grundlagens 7 §, det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § och det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen. I motiven tangeras även bestämmelserna i 23 § i grundlagen om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Den anser det dock motiverat att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att ersätta gällande militära disciplinlag och lag om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten med en enda lag med bestämmelser om förebyggande, avslöjande och utredning av brott inom försvarsmakten samt om militärdisciplinförfarandet och de disciplinstraff som påförs i samband med det. Avsikten med reformen är att modernisera och förtydliga lagstiftningen om militärdisciplin och försvarsmaktens brottsutredning och se till att bestämmelserna uppfyller de krav som grundlagen ställer. Ett centralt mål är också att förbättra rättsskyddet för den som blir föremål för ett militärdisciplinförfarande.

Genom en hänvisningsbestämmelse i 1 § 2 mom. i lagförslag 1 föreskrivs om vilka personer militärdisciplinförfarandet kan tillämpas på. Skyldigheten att försvara landet i 127 § 1 mom. i grundlagen utgör i sig en godtagbar grund för att begränsa de värnpliktigas grundläggande fri-

och rättigheter (GrUU 9/2007 rd, s 2/II). Men inskränkningar i värnpliktigas och andra militärpersoners grundläggande fri- och rättigheter ska i regel ändå bedömas mot de allmänna villkoren och, i förekommande fall, mot de särskilda villkoren för att begränsa dessa rättigheter (RP 309/1993 rd, s. 26). Utom att begränsningarna ska vara godtagbara måste de vara noggrant avgränsade och proportionella samt tillgodose de värnpliktigas rättsskydd (se t.ex. GrUU 9/2007 rd).

Enligt propositionsmotiven kan ett disciplinärt förfarande användas i små och klara ärenden. Ett disciplinstraff får påföras endast om den som är misstänkt för ett brott har erkänt gärningen eller om det annars kan anses klart att personen är skyldig (46 § 1 mom. i lagförslag 1). Däremot framgår det inte direkt av lagen att brott som behandlas i disciplinförfarande ska vara ringa. Enligt lagförslaget ska man i ett militärdisciplinförfarande kunna undersöka om en person som omfattas av ett militärdisciplinförfarande har gjort sig skyldig till ett brott som avses i

2 § i militära rättegångslagen. Utöver de militära brott som avses i 45 kap. i strafflagen faller också många andra gärningar som kriminaliserats i strafflagen inom tillämpningsområdet. En del av dessa brott, exempelvis brott mot liv och hälsa, är inte ringa. Tillämpningsområdet för lagen omfattar således brott som inte ens i propositionsmotiven är avsedda att behandlas i ett disciplinärt förfarande (s. 42). Den föreslagna regleringen ger ingen större klarhet i förhållandet mellan disciplinärt förfarande och militär rättegång, så bestämmelserna bör med fördel preciseras så att de brott som ska behandlas i ett disciplinärt förfarande anges noggrant.

Gripande och anhållande

En person som ertappats eller på sannolika skäl misstänks för ett i 2 § i militära rättegångslagen avsett brott får med stöd av 15 § i lagförslag 1 gripas och anhållas, om upprätthållandet eller återställandet av disciplin, ordning eller säkerhet kräver det. De föreslagna nya befogenheterna är ett ingrepp i den personliga friheten, som är tryggad i 7 § i grundlagen, men utgör inte frihetsberövande (GrUU 9/2009 rd, s. 3/I). Med hänsyn till militärdisciplinen och säkerheten finns det godtagbara grunder för regleringen, och dess räckvidd i fråga om person (1 § 2 mom.) och geografiskt område (24 §) är begränsad. Även bestämmelserna om vem som har rätt att verkställa gripande är precisa (16 §). Bestämmelsen utgör inte något konstitutionellt problem på denna punkt.

Vid anhållande är det däremot fråga om sådant frihetsberövande som avses i 7 § 3 mom. i grundlagen. Den föreslagna bestämmelsen går betydligt längre än bestämmelserna om anhållande i den nuvarande tvångsmedelslagen (450/1987) och den nya tvångsmedelslag som träder i kraft vid ingången av 2014 (806/2011), vilka kan tillämpas också i disciplinära förfaranden. I den föreslagna paragrafen sägs ingenting om hur allvarligt brottet ska vara för att anhållande ska vara tillåtet, och enligt paragrafens ordalydelse kan anhållande göras på grundval av samtliga brott som avses i 2 § i militära rättegångslagen, om upprätthållandet eller återstäl-

landet av disciplin, ordning eller säkerhet kräver det. Anhållande innebär ett avsevärt och relativt långvarigt ingrepp i den personliga friheten. Utskottet menar att anhållande inte är ett proportionellt tvångsmedel i samband med brott som bara kan bestraffas med böter eller disciplinstraff eller som enligt den allmänna praxisen inte leder till strängare straff än böter eller disciplinstraff.

Vid en bedömning av den föreslagna bestämmelsen måste man också ta hänsyn till artikel 5 i Europakonventionen. Enligt artikel 5.1 c i konventionen får en person anhållas eller berövas friheten i den ordning som lagen föreskriver för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det anses nödvändigt att hindra personen från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta. Syftet med frihetsberövandet ska alltså vara att ställa den misstänkte inför behörig rättslig myndighet¹. Till denna del verkar 15 § i lagförslaget inte motsvara bestämmelsen i Europakonventionen.

Till följd av det som sagts ovan bör möjligheten till anhållande utgå ur paragrafen. Därmed skulle anhållande regleras enbart genom tvångsmedelslagen. Alternativt måste förutsättningarna för och syftet med anhållande i samband med militärdisciplin ändras så att de motsvarar proportionalitetsprincipen och bestämmelsen i Europakonventionen. Det kan göras genom att koppla användningen av tvångsmedel till hur allvarligt brottet är och till de särskilda tjänstgöringsförhållandena och till ändamålet med straffprocessen. Det är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Verkställighet av disciplinstraff

Straff som påförs vid ett disciplinärt förfarande ska, med undantag av varning och disciplinbot, verkställas trots ändringssökande, enligt 70 § i lagförslag 1. Kommendören för truppförbandet

¹ Hirvelä — Heikkilä: Ihmisoikeudet — käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2013, s. 135, Pellonpää — Gullans — Pölönen — Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2012, s. 415.

kan med anledning av en begäran om avgörande och domstolen med anledning av disciplinbesvär av ett särskilt skäl bestämma att disciplinbeslutet inte ska verkställas eller verkställandet inte fortgå. Enligt propositionsmotiven är avsikten att detta temporära förordnande ska tillämpas endast i undantagsfall (s. 70/I). För att det disciplinära förfarandet ska fungera är det enligt propositionen nödvändigt att disciplinstraff som inte vunnit laga kraft kan verkställas (s. 29/II). Den bestraffade ska enligt 68 § i lagförslag 1 ges gottgörelse i form av pengar till den del som ett disciplinstraff som påförts i ett disciplinbeslut har verkställts, och disciplinbeslutet efter detta slutgiltigt har upphävts eller undanröjts eller disciplinstraffet har lindrats.

Utskottet har tidigare sett det som problematiskt med hänsyn till 21 § i grundlagen att en ekonomisk påföljd av straffnatur som i sak kan jämföras med en straffrättslig påföljd verkställs trots ändringssökande. Utskottet ansåg då att vanlig lagstiftningsordning förutsatte att det som villkor för att ta ut påföljdsavgift föreskrivs att beslut om att påföra avgift har vunnit laga kraft. På detta sätt får man genom rättsmedel adekvata garantier för att rättssäkerheten blivit tillbörligen tillgodosedd (GrUU 4/2004 rd, s. 7—8).

Bestämmelserna om verkställighet av disciplinstraff som inte vunnit laga kraft överensstämmer dåligt med oskuldspresumtionen, som hör till garantierna för en rättvis rättegång enligt grundlagens 21 § och tryggas i artikel 6.2 i Europakonventionen. Problemet blir mindre när hänsyn tas till syftet med militärdisciplinen, arten av de straff som påförs vid disciplinförfarande, möjligheten att avbryta eller skjuta upp verkställigheten genom ett temporärt förordnande och gottgörelsen till de bestraffade i det fall att disciplinstraffet undanröjs eller lindras. Bestämmelserna inverkar inte på lagstiftningsordningen. Utskottet föreslår dock att det övervägs om de föreslagna bestämmelserna kan ändras så att verkställigheten av disciplinstraff som inte vunnit laga kraft förutsätter samtycke av den bestraffade eller så att förutsättningarna för tempo-

rärt förordnande lindras till exempel genom att kravet på ett "särskilt skäl" slopas.

Förbud att söka ändring

I fråga om beslut som har fattats av lägre disciplinära förmän än kommandören för truppförbandet kan ändring sökas genom en begäran om avgörande hos kommandören. I ett beslut som kommandören eller en högre disciplinär förmän än kommandören har fattat på en begäran om avgörande får ändring enligt förslaget sökas hos domstol. I ett beslut som en domstol fattat i ett ärende som gäller disciplinbesvär får enligt 65 § 3 mom. i lagförslag 1 ändring inte sökas genom besvär.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det momentet ska rätten att söka ändring, som ingår i garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning, tryggas genom lag. Rätten att överklaga är en grundlagsfäst huvudregel som det å andra sidan är möjligt att lagstifta mindre avvikelser från genom lag (se t.ex. GrUU 18/2007 rd, s. 4/I). Utskottet menar att förbudet mot fortsatta besvär är en mindre avvikelse från huvudregeln om rätten att söka ändring. Militärdisciplinförfarandet och förbudet att söka ändring gäller en noggrant avgränsad och liten grupp personer. I ett disciplinförfarande kan man dessutom bara påföra lindrigare straff än arrest för en misstänkt som har erkänt gärningen eller vars skuld annars kan anses klar. Domstolen får inte heller ändra ett disciplinbeslut till ändringssökandens nackdel.

Övrigt

I 36 § 2 mom. och 87 § 2 mom. i lagförslag 1 nämns en förordning vid namn. Det är inte korrekt på grund av författningshierarkin (se t.ex. GrUU 20/2005 rd, s. 8/I). Momentet bör alltså omformuleras.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets kon-

*stitutionella anmärkning till 15 § i lag-
förslag 1 beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 8 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd (delvis)
Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Jukka Kopra /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.