

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen (RP 66/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Elina Kokkonen, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- överste Jyrki Ojala, inrikesministeriet
- juridisk rådgivare Juha Rainne, republikens presidents kansli
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Sakari Melander
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att värnpliktslagen ändras.

Lagen avses träda i kraft senast den 15 juli 2024.

Utlåtande GrUU 27/2024 rd

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att 32 och 48 § i värnpliktslagen ändras. Det föreslås att 48 § om syftet med repetitionsövningar ändras så att syftet med reservens repetitionsövningar också kan vara att möjliggöra upprätthållandet av gränssäkerheten, om det är nödvändigt på grund av gränssäkerhetssituationen. I 32 § om förordnande till repetitionsövning föreslås bestämmelser om de reserver som kan förordnas till en repetitionsövning som ordnas för upprätthållande av gränssäkerheten och om beslutsförfarandet i fråga om en sådan övning.

(2) Enligt propositionsmotiven (s. 14) är målet att genom lagstiftning skapa mer omfattande metoder för att snabbare reagera på snabbt växande förändringar i gränssäkerheten, så att motsvarande förändringar i gränssäkerheten även i framtiden kan bemötas med normala medel när det är nödvändigt. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt regeringens proposition med förslag till ändring av gränsbevakningslagen, vars syfte var att stärka gränssäkerheten bland annat genom att förbättra Gränsbevakningsväsendets möjligheter att bereda sig och reagera på störningar under normala förhållanden samt förbättra Gränsbevakningsväsendets beredskap för undantagsförhållanden (GrUU 37/2022 rd). Utskottet ansåg (GrUU 37/2022 rd, stycke 8) att syftena med det förslag som då bedömdes var godtagbara och tungt vägande. Enligt utskottet ska staten sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla omständigheter (GrUU 16/2022 rd, stycke 10). Enligt utskottet finns det godtagbara och vägande skäl också för den nu föreslagna regleringen.

(3) De föreslagna bestämmelserna påminner till viss del mycket om de bestämmelser om repetitionsövningar som införts med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 22/2016 rd) för att möjliggöra en flexibel höjning av den militära beredskapen. Skillnaden jämfört med det då aktuella lagförslaget och de repetitionsövningar som avses i 48 § 1—3 punkten i värnpliktslagen är att den repetitionsövning som nu föreslås enligt motiveringen (s. 14—15) inte har samband med ett militärt hot, alternativt kan hotets militära karaktär inte påvisas.

Skyldighet att försvara landet

(4) Den föreslagna regleringen är relevant med avseende på grundlagens 127 § om skyldighet att försvara landet. Varje finsk medborgare är skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. Innehållet i skyldigheten anges inte närmare i grundlagen, men enligt förarbetena till grundlagen omfattar skyldigheten liksom tidigare utöver militärt försvar också andra sätt att försvara fosterlandet och bistå försvaret. Bestämmelsen omfattar värnplikt inom försvarsmakten och en anknytande skyldighet att delta i annan försvarsutbildning (RP 1/1998 rd, s. 182).

(5) De som deltar i den föreslagna repetitionsövningen ska kunna anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet enligt 30 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvalt-

Utlåtande GrUU 27/2024 rd

ning. På dem tillämpas gränsbevakningslagens 34 d § om befogenheterna för dem som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst när de anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Bestämmelsen har införts med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 6/2018 rd).

(6) Grundlagsutskottet har inte ansett att 34 d § i gränsbevakningslagen är problematisk. Med tanke på 127 § i grundlagen undersökte grundlagsutskottet frågan om till hurdana uppgifter värnpliktiga kan förordnas. Utskottet har sett det som möjligt att lagstifta om att värnpliktiga får förordnas till kortvariga uppgifter som i och för sig inte hör till försvarsmakten, men som främjar försvaret eller den militära utbildningen (GrUU 9/2007 rd, s. 7). Likaså har det varit möjligt att lagstifta om att värnpliktiga får förordnas att delta i bland annat vissa handräckningsuppdrag och räddningsuppdrag (GrUU 9/2007 rd, s. 6—7). De uppgifter som föreslogs bli reglerade i gränsbevakningslagen (såsom utredning av identitet, stoppande av fordon och reglering av trafiken, säkerhetskontroll) var enligt utskottet lämpliga för värnpliktiga och kunde väntas främja de värnpliktigas utbildning. Lagen hade också lämpliga bestämmelser om uppdragens längd, innehållet i och avgränsningen av befogenheterna samt utbildningen (GrUU 6/2018 rd, s. 4—5, se även GrUU 65/2016 rd, s. 6).

(7) Skyldigheten att försvara landet enligt 127 § 1 mom. i grundlagen utgör enligt grundlagsutskottet en godtagbar grund för att begränsa de värnpliktigas grundläggande fri- och rättigheter. Men begränsningarna ska ändå bedömas mot de allmänna villkoren, och i förekommande fall mot de särskilda villkoren, för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1995 rd, s. 26). Man måste inte bara ta hänsyn till om begränsningarna är godtagbara, utan också till om de är noga avgränsade och proportionella samt till de värnpliktigas rättsskydd (GrUU 9/2007 rd, s. 2, se också GrUU 22/2016 rd, s. 2—3).

(8) Av den nu föreslagna tjänstgöringsskyldigheten följer begränsningar åtminstone i den personliga friheten enligt grundlagens 7 §, rörelsefriheten enligt 9 §, skyddet för privatlivet enligt 10 § och rätten att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som man valt fritt enligt 18 §. Grundlagsutskottet konstaterar att den nu föreslagna regleringen på samma sätt som den tidigare granskade 48 § 4 punkten i värnpliktslagen innebär ett relativt djupgående ingrepp bland annat i den personliga friheten (GrUU 22/2016 rd, s. 3).

Förutsättningar för tillämpning av bestämmelserna

(9) Genom reservens repetitionsövningar ska det enligt 48 § 5 punkten i den föreslagna värnpliktslagen bli möjligt att upprätthålla gränssäkerheten om det är nödvändigt på grund av gränssäkerhetssituationen. I det föreslagna 32 § 3 mom. står det att när ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det ska värnpliktiga som hör till reserven kunna förordnas till en repetitionsövning som avses i 48 § 5 punkten med avvikelse från den tidsfrist på tre månader som föreskrivs i 2 mom.

(10) Tillämpningen av lagförslaget är som sig bör kopplad till nödvändighetskravet (jfr GrUU 22/2016 rd, s. 3). I propositionsmotiven (s. 36) betonas dessutom att det är fråga om ett exceptionellt förfarande som används i sista hand. Tröskeln för användning av den här metoden är därför enligt motiven relativt hög och det tvingande behovet måste kunna motiveras.

Utlåtande GrUU 27/2024 rd

(11) Grundlagsutskottet anser trots allt att det utifrån regleringen inte är möjligt att tillräckligt noggrant avgränsa och exakt definiera vilka gränssäkerhetsstörningar som ska göra det möjligt att förordna reservister till repetitionsövning. Det ska vara möjligt att ha repetitionsövning för reservister med upprätthållande av gränssäkerheten som syfte, om övningen är nödvändig "på grund av gränssäkerhetssituationen". Ordalydelsen avgränsar således inte särskilt tydligt bedömningen av nödvändigheten av att tillämpa bestämmelsen.

(12) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelserna om repetitionsövningar för att flexibelt höja den militära beredskapen konstaterat att det inte är möjligt att på förhand i lag definiera alla behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska miljö (GrUU 22/2016 rd, s. 3). Det samma kan man enligt utskottet konstatera om behoven när det gäller att upprätthålla gränssäkerheten. På grund av proportionaliteten, en noggrann avgränsning och exakthet bör den föreslagna 48 § 5 punkten dock av konstitutionella skäl preciseras så att det tydligare framgår i vilka situationer reservister kan förordnas till repetitionsövning i syfte att upprätthålla gränssäkerheten. Bestämmelsen kan enligt utskottet formuleras exempelvis så att en förutsättning för repetitionsövning enligt 48 § 5 punkten är att övningen är nödvändig för att avvärja en mycket snabbt utvecklad störning av gränssäkerheten eller för att hindra konsekvenserna av en situation som kräver förstärkt övervakning av riksgränsen.

Rättssäkerhet

(13) Från den nu föreslagna repetitionsövningen ska det vara möjligt att söka befrielse i enlighet med 34 § i värnpliktslagen. Enligt 34 § 4 mom. i den lagen är en ansökan om befrielse inte en giltig orsak att utebli från tjänstgöringen. Det är möjligt att begära omprövning av ett beslut om förordnande till tjänstgöring och att söka ändring i ett beslut om begäran om omprövning (109 och 110 § i värnpliktslagen). Ett beslut om förordnande till tjänstgöring verkställs enligt 111 § i värnpliktslagen även om omprövning har begärts och besvär har anförts.

(14) Grundlagsutskottet anser att regleringen i sig är tillräcklig med avseende på grundlagens 21 § om rättsskydd. Med tanke på att rättssäkerheten faktiskt ska bli tillgodosedd och vara effektiv påpekar utskottet (se även GrUU 35/2018 rd, s. 30, GrUU 36/2018 rd, s. 34—35) dock att det enligt motiveringen till det nu aktuella lagförslaget (s. 41—42) är sannolikt att en värnpliktig som anfört besvär hos centralnämnden för uppbådsärenden inte hinner få sitt ärende avgjort innan repetitionsövningarna börjar.

(15) Besvär som anförts hos centralnämnden för uppbådsärenden ska enligt 114 § i värnpliktslagen behandlas och avgöras i brådskanie ordning. Grundlagsutskottet anser dock att det bör övervägas om regleringen bör kompletteras ytterligare med uttryckliga omnämnanden om att ett ärende som gäller förordnande till den repetitionsövning som nu föreslås ska avgöras utan dröjsmål och åtminstone innan repetitionsövningen avslutas.

Värnpliktigas befogenheter

(16) Enligt 34 d § i gränsbevakningslagen har en tjänstgörande som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst inte rätt att självständigt använda maktmedel, står det i propositionsmotiven (s. 39). Uppgifterna förutsätter dock i princip inte användning av maktmedel och de är inte farliga

Utlåtande GrUU 27/2024 rd

uppgifter i enlighet med 78 § 1 mom. i värnpliktslagen som värnpliktiga inte får delta i (RP 201/2017 rd, s. 42). Grundlagsutskottet har ansett att bestämmelserna i 34 d § om innehållet i och avgränsningen av befogenheterna samt utbildningen är korrekta (GrUU 6/2018 rd, s. 5).

(17) På grund av gränsbevakningsväsendets uppgifter och gränssäkerhetssituationen kan en farlig situation som kräver användning av maktmedel eller nödvärn emellertid trots riskbedömning uppstå plötsligt, och risken kan inte helt elimineras, står det i motiveringen till den nu aktuella propositionen (s. 39). I en sådan situation kan bestämmelserna i 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen om en utomståendes hjälp vid användning av maktmedel bli tillämpliga. I momentet föreskrivs det om tillfälligt bistånd som på begäran eller med samtycke av en gränsbevakningsman tillfälligt ges en gränsbevakningsman i en situation där bistånd från en utomståendes sida ska anlitas vid användning av maktmedel på grund av ett synnerligen viktigt och brådskande gränsbevakningsuppdrag.

(18) Grundlagsutskottet påpekar att vid en sådan snabbt utvecklad störning av gränssäkerheten som avses i propositionen kan frågan om användning av maktmedel bli aktuell oftare än vad som är normalt vid tillämpningen av 34 d § i gränsbevakningslagen. Utskottet ser det inte som helt lämpligt att en värnpliktig som deltar i en repetitionsövning och bistår en gränsbevakningsman har rätt att använda maktmedel med stöd av en mycket generell bestämmelse som i ljuset av sin ordalydelse uppenbarligen är avsedd för situationer som i någon mån avviker från de situationer som avses i den föreslagna lagstiftningen. Utskottet påpekar för försvarsutskottet och statsrådet att bestämmelserna om befogenheter att använda maktmedel framöver bör omprövas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 27/2024 rd

Helsingfors 24.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.