Utlåtande GrUU 67/2016 rd– RP 187/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (RP 187/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- polisinspektör Seppo Sivula, inrikesministeriet
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om försvarsmakten ändras. I propositionen föreslås det dessutom att lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet, kemikalielagen, lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor samt hälsoskyddslagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas de föreslagna bestämmelserna med avseende på 7, 9 och 118 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom frågorna om lagstiftningsordningen delvis är tolkningsbara är det enligt regeringen skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande.

Klart
5.0

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grunderna för regleringen

I propositionen föreslås det att i lagen om försvarsmakten ska det föreskrivas att försvarsmakten har till uppgift att skydda anställda vid försvarsmakten, personer som hör till militärledningen i en främmande stat eller representerar en internationell organisation och är gäster hos försvarsmakten (18 a § 1 mom. i lagförslag 1). I personskyddsuppdrag ska försvarsmaktens tjänsteman till sitt förfogande ha en befogenhet av nödvärnstyp (22 a § 2 mom. i lagförslag 1).

Dessutom ska det i lagen föreskrivas om skyddandet av transporter av försvarsmaktens särskilda tillgångar (18 a § 1 mom. i lagförslag 1). I ett uppdrag som gäller att skydda transporter av försvarsmaktens särskilda tillgångar ska försvarsmaktens tjänsteman, när situationen är tillräckligt allvarlig, i transportens direkta närhet kunna spärra av, stänga eller utrymma en plats eller ett område i allmän användning eller förbjuda eller begränsa rätten att röra sig där samt avlägsna en person från platsen (22 b § i lagförslag 1).

Syftet med propositionen är att förbättra den allmänna säkerheten. Samtidigt förbättras försvarsmaktens handlingsmöjligheter när beredskapen utvecklas och höjs. I dylika situationer kan övriga myndigheters resurser vara bundna vid andra uppgifter som är av betydelse med tanke på samhällets funktion. Då måste försvarsmakten kunna skydda vissa centrala personer som hör till de anställda och förflyttningen av försvarsmateriel på ett tillräckligt sätt.

I propositionens avsnitt om lagstiftningsordning behandlas de föreslagna bestämmelsernas kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och särskilt till skyddet av den personliga friheten och integriteten enligt 7 § i grundlagen och av rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna innebär inskränkningar i dessa friheter. Den föreslagna regleringen måste bedömas utifrån de allmänna kriterierna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt propositionsmotiven kan de föreslagna inskränkningarna motiveras med samhälleliga intressen och med behovet att skydda grundläggande fri- och rättigheter som anknyter till andras hälsa och säkerhet samt förmögenhet och hemfrid.

Bedömning

Den främsta förändring som propositionen leder till jämfört med nuläget är att försvarsmaktens säkerhetsuppdrag och de behörigheter som uppdragen förutsätter utsträcks till att omfatta också andra områden än sådana som är i försvarsmaktens besittning. I nuläget har polisen allmän befogenhet att utföra säkerhetsuppdrag. Polisen bedömer i enlighet med sin egen praxis i vilka situationer man måste vidta särskilda åtgärder för att skydda en person, ett objekt eller egendom. Till sitt förfogande har polisen de befogenheter och maktmedel som fastslås i polislagen.

I grundlagen har det inte föreskrivits om vilken myndighet som ska kunna ges befogenheter på allmän plats. Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (se GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Ut-

gångspunkten är att utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Enligt utskottet är regleringen av befogenheter vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 10/2016 rd).

Uppgifterna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att förebygga brott har genom lagstiftningen anvisats polisen. Det har normalt krävts särskilda grunder för att uppgifter och befogenheter som hör till polisen anvisas andra myndigheter. Grundlagsutskottet har i tidigare utlåtanden påpekat att ett lagfäst bemyndigande för en annan myndighet än polisen att göra intrång i de grundläggande fri- och rättigheterna inte utan vidare är förenligt med det nödvändighetskrav som ingår i förutsättningarna (se GrUU 10/2016 rd, GrUU 49/2014 rd, s. 2/I, GrUU 37/2002 rd, s. 1—2 och GrUU 2/1996 rd, s. 3/I). Utskottet framhåller att polisen har särskilt utbildning för och erfarenhet av att använda de befogenheter som anknyter till inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Försvarsutskottet bör därför ytterligare pröva om det finns tillräckligt starka grunder för de föreslagna bestämmelserna och om syftena med propositionen kan uppnås genom alternativa arrangemang som innebär att uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på allmän plats i princip oförändrat kvarstår hos polisen.

Lagen om försvarsmakten innehåller ingen särskild bestämmelse om att befogenheterna i varje enskilt fall ska användas i enlighet med kraven på nödvändighet och proportionalitet. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att man vid tillämpningen av föreslagna bestämmelser om befogenheter som innebär inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna i enskilda fall måste beakta förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet kraven på nödvändighet och proportionalitet. Utskottet anser därför att det är viktigt att lagförslaget kompletteras exempelvis med sådana befogenhetsbegränsande bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i 1 kap. i polislagen och 2 kap. i gränsbevakningslagen (se även GrUU 10/2016 rd, s. 3).

I 15 § 8 mom. i lagförslag 1 finns ett bemyndigande för ministeriet att utfärda förordning. Genom förordning av försvarsministeriet får enligt bemyndigandet utfärdas närmare bestämmelser om de objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt om de förfaranden som ska tillämpas på dem. Det föreslagna bemyndigandet är oprecist och i paragrafen verkar det inte finnas sådana bestämmelser om vilka närmare bestämmelser kan ges genom förordning. I bemyndigandet ingår också en till sin avgränsning obestämd fullmakt att föreskriva om ”de förfaranden som ska tillämpas” på de i bestämmelsen avsedda objekten. Grundlagsutskottet anser att det av skäl som följer av 80 § i grundlagen är nödvändigt att komplettera 15 § 8 mom. med en grundläggande bestämmelse om de objekt som ska ges särskilt skydd. Vidare bör bestämmelsen preciseras så att det framgår vad som avses med uttrycket ”de förfaranden som ska tillämpas på dem”. Av propositionsmotiven framgår att bemyndigandet att utfärda förordning kan avse tämligen betydelsefulla omständigheter. Därför måste bestämmelsen ändras så att det är statsrådet som ges detta bemyndigande.

Enligt 18 b § 3 mom. i lagförslag 1 ska försvarsmakten i samverkan med polisen komma överens om de förfaranden som har samband med användningen av skjutvapen på allmän plats. Det är frågan om att myndigheter inom två olika förvaltningsområden ska avtala om det förfarande som ska

tillämpas i en sak, dvs. användningen av skjutvapen på allmän plats, som är mycket betydelsefull med avseende på skyddet av enskilda personer. Utifrån grundlagsutskottets praxis angående myndigheternas behörighetsförhållanden finns det anledning att avsevärt precisera bestämmelsen i fråga om vilka förfaranden som avses (se t.ex. GrUU 51/2006 rd, s. 9/II).

Med hänsyn till kraven på nödvändighet och proportionalitet ställer sig grundlagsutskottet också i någon mån kritisk till 22 a § 2 mom. och 23 § 1 mom. i lagförslag 1, där användningen av befogenheter knyts till kravet på att åtgärderna kan anses ”försvarliga”. Det är motiverat att användningen av befogenheter som innebär inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna dessutom knyts till kravet på nödvändighet (se t.ex. 22 § 1 och 2 mom. i tullagen, vilka tillkommit med grundlagsutskottets medverkan).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 20.12.2016

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
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.