

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om frivilligt försvar och 17 § i skjutvapenlagen

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om frivilligt försvar och 17 § i skjutvapenlagen (RP 80/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Timo Tuurihalme, försvarsministeriet
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om frivilligt försvar och skjutvapenlagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft i juli 2022.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och 13 § om föreningsfrihet.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är enligt regeringen dock motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 36/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att lagen om frivilligt försvar och skjutvapenlagen ändras. De mest betydelsefulla ändringarna med avseende på grundlagen gäller bland annat möjligheten att använda Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets skjutvapen i skytteutbildning som Försvarsutbildningsföreningen ordnar och möjligheten för föreningen att ordna en mångsidigare skytteutbildning.

(2) Lagen om frivilligt försvar har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 52/2006 rd) och den har också ändrats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 67/2018 rd, GrUU 68/2018 rd).

(3) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av lagen om frivilligt försvar konstaterat att det utan tvivel är en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen att tillhandahålla utbildning för statens krigsmakt. Till väsentliga delar bör utbildningen handhas av myndigheterna. Utbildningsdeltagarna får träning i att utöva den viktigaste makt som staten har och i det avseendet också träning i att utöva offentlig makt, även om någon betydande offentlig makt inte utövas i själva utbildningen. Enligt utskottet står det således klart att grundlagen hindrar exempelvis privatisering av militärutbildningen för värnpliktiga (GrUU 52/2006 rd, s. 3).

(4) Grundlagsutskottet ansåg då att det med tanke på kraven i 124 § i grundlagen var av betydelse att Försvarsutbildningsföreningen enligt de föreslagna bestämmelserna inte fick rätt att ordna all slags militär utbildning som anknyter till frivilligt försvar. Enligt 17 § 3 mom. i lagförslaget var det uteslutande försvarsmakten som fick träna trupper för operationer och ordna stridsskjutningar med tunga vapen och annan liknande viktig militär utbildning. Dessutom kunde militär utbildning för frivilliga, som i förslaget kallas egentlig militär utbildning och där det ingår att använda försvarsmaktens vapen, ammunition och explosiva varor, enligt förslaget bara anordnas så att den är underställd de militära myndigheternas ledning och försvarsmaktens styrning. När man dessutom beaktar att det i den föreslagna regleringen var fråga om militär utbildning som beställts av försvarsmakten och att utbildning som beställts på detta sätt endast kan ordnas av Försvarsutbildningsföreningen, som genom lag bildas till en offentligrättslig förening, innebar regleringen enligt utskottets bedömning inte att uppgifter som innehåller betydande utövning av offentlig makt enligt 124 § i grundlagen anförtros aktörer utanför statens myndighetsmaskineri. Möjligheten att med den föreslagna avgränsningen ordna militär utbildning i frivilligt försvar under försvarsmaktens ledning och styrning var enligt utskottet inte heller problematisk med tanke på kravet på ändamålsenlighet i 124 § i grundlagen (GrUU 52/2006 rd, s. 4).

(5) Lagstiftningen om utbildning som Försvarsutbildningsföreningen ordnar har till vissa delar ändrats avsevärt genom lagar som trädde i kraft 2019 och 2020. Föreningens möjlighet att ordna militär utbildning slopades, men samtidigt utvidgades avsevärt innehållet i den utbildning som främjar den militära förmågan och som ordnas av föreningen. I lagen upphävdes bestämmelserna om att försvarsmakten beställer utbildning av Försvarsutbildningsföreningen. I och med ändringarna har det inte varit tillåtet för föreningen att ordna utbildning med försvarsmaktens ammunition eller explosiva varor och det har inte varit tillåtet att skjuta med försvarsmaktens vapen i den utbildning som föreningen ordnar.

Utlåtande GrUU 36/2022 rd

(6) Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör den utbildning som främjar den militära förmågan och som Försvarsutbildningsföreningen ordnar bedömas huvudsakligen enligt samma kriterier som utskottet tidigare (GrUU 52/2006 rd) tillämpat vid bedömningen av den militära utbildning som ordnas av föreningen. Utskottet noterar att det i den nu aktuella propositionen föreslås väsentliga ändringar bland annat i 20 a § om skytteutbildning som Försvarsutbildningsföreningen ordnar. Vid behandlingen av den proposition som ledde till att bestämmelsen infördes noterade grundlagsutskottet att den då föreslagna regleringen om skytteutbildning som främjar den militära förmågan var mycket inexakt i lagen och att det utifrån regleringen på lagnivå förblev oklart vilket förhållande bestämmelserna hade till de begränsningar som grundlagsutskottet hade ställt upp för innehållet i frivillig försvarsutbildning. Innehållet i, omfattningen av och ramarna för den skytteutbildning som Försvarsutbildningsföreningen ger måste avgränsas och preciseras avsevärt i lagen både på grund av att kravet på ändamålsenlighet i 124 § i grundlagen skulle uppfyllas och på grund av att betydande utövning av offentlig makt skulle begränsas. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 67/2018 rd, s. 5). Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande gjorde förvaltningsutskottet betydande ändringar i bestämmelsen (FvUB 37/2018 rd).

(7) I 124 § i grundlagen ställs det som villkor för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter bland annat att detta behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna. Kravet på ändamålsenlighet är en rättslig förutsättning och det måste från fall till fall bedömas om kravet uppfylls (se t.ex. GrUU 44/2016 rd, s. 5, GrUU 16/2016 rd, s. 3). Vid bedömningen av om offentliga förvaltningsuppgifter behöver anförtros andra än myndigheter för att kunna utföras ändamålsenligt ska hänsyn tas till förvaltningsuppgiftens karaktär (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 52). Både användning av och träning för användning av militära maktmedel hör till statens kärnuppgifter, vilket enligt grundlagsutskottets uppfattning accentuerar betydelsen av kravet på ändamålsenlighet i den aktuella situationen. Utskottet anser att det är mycket beklagligt att kravet på ändamålsenlighet inte granskas i motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen. Däremot redogörs det för de godtagbara målen och alternativa sätt att genomföra regleringen. I ljuset av dessa kan kravet på ändamålsenlighet anses vara uppfyllt.

(8) I 124 § i grundlagen föreskrivs det att offentliga förvaltningsuppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt bara kan anförtros myndigheter. De nu föreslagna bestämmelserna om att Försvarsutbildningsföreningen också ska kunna ordna stridsskjutningar är av särskild relevans med tanke på betydande utövning av offentlig makt. Det föreslås dock att möjligheten att ordna stridsskjutningar begränsas bland annat genom bestämmelser om sättet att utföra skjutningen, de vapen som används vid skjutningen och antalet personer som deltar i skjutningen. I propositionen föreslås det dessutom inga ändringar i bestämmelserna i 17 § om att ordnandet av stridsskjutningar uteslutande hör till försvarsmakten, vilket grundlagsutskottet anser vara relevant med avseende på 124 § i grundlagen.

(9) De föreslagna ändringarna i 20 och 20 a § för enligt grundlagsutskottets uppfattning den utbildning som ordnas av Försvarsutbildningsföreningen närmare sådan betydande militär utbildning som enligt utskottet (GrUU 52/2006 rd) med stöd av sista meningen i 124 § i grundlagen endast kan ordnas av försvarsmakten. Dessutom finns det enligt utskottet inga adekvata argument för att upphäva bestämmelserna om förbud mot stridsskjutningar. Med beaktande av de ändringar som tidigare gjorts i lagen i fråga om beställning av utbildning och om försvarsmaktens led-

Utlåtande GrUU 36/2022 rd

ningsuppgift harmonierar den nu föreslagna regleringen inte med grundlagen. Bestämmelserna om skytteutbildning som ordnas av Försvarsutbildningsföreningen måste ändras. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(10) Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan bestämmelserna ändras exempelvis så att utgångspunkten är det som föreskrivs i 17 § i lagen om frivilligt försvar om uppgifter som uteslutande hör till försvarsmakten och genom att exakta bestämmelser utifrån den här uppgiftsfördelningen införs när det gäller vilken typ av skytteträning som kan ordnas i Försvarsutbildningsföreningens verksamhet.

(11) I propositionen föreslås flera bemyndiganden att utfärda föreskrifter. En del av dem gäller omständigheter om vilka rättsregler på lägre nivå än lag enligt den gällande lagen ska utfärdas genom förordning av statsrådet.

(12) De föreslagna bestämmelserna är av betydelse med tanke på 80 § i grundlagen, som gäller utfärdande av förordning och delegering av lagstiftningsbehörighet. Enligt 80 § 2 mom. kan andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat.

(13) Grundlagsutskottet anser att det normgivningsbemyndigande som försvarsmakten ges i 20 § 4 mom. är så omfattande och eventuellt också gäller frågor som är av betydelse för individens ställning att bemyndigandet inte utan problem uppfyller villkoren i 80 § 2 mom. i grundlagen. Försvarsutskottet måste antingen avsevärt inskränka bemyndigandets räckvidd eller ändra bemyndigandet så att det gäller utfärdande av förordning av statsrådet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till bestämmelserna om skytteutbildning beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 36/2022 rd

Helsingfors 22.6.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Markus Lohi cent
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.