

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 52/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om frivilligt försvar och vissa lagar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om frivilligt försvar och vissa lagar som har samband med den (RP 172/2006 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet
- biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en ny lag om frivilligt försvar stiftas. Det huvudsakliga syftet är att reglera militärutbildningen för frivilliga inom försvarsmakten och under försvarsmaktens styrning. Lagförslaget innehåller också bestämmelser om annan frivillig försvarsverksamhet och om en offentligrättslig förening som ska fortsätta med den nuvarande föreningen Försvarsutbildning rf:s verksamhet. Lagen föreslås dessutom innehålla bestämmelser om de frivilligas möjlighet att förbinda sig vid utbildningen och stå till förfogande för olika lagfästa uppgifter inom försvarsmakten, samt om rättigheter och skyldigheter för de personer som avgett förbindelse. Ytterligare föreslås ändringar i flera andra lagar som har samband med reformen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008.

I motiven till lagstiftningsordning granskas regleringen utifrån grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter och 13 § om föreningsfrihet. Dessutom beaktas grundlagens 127 § 1 mom. om skyldighet att försvara landet och 21 § om rättsskydd samt 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet. En bedömning görs vidare utifrån grundlagens 119 § 2 mom. som föreskriver att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ ska regleras genom lag om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Lagförslagen kan enligt motiven behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har trots det föreslagit att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om propositionen eftersom det finns skäl att ytterligare granska vissa bestämmelser förhållande till grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Föreningsfrihet

Medlemskap i en offentligrättslig förening. Enligt 6 § i lagförslag 1 är Försvarsutbildningsföreningen en offentligrättslig förening som är riksomfattande samsamarbetsorganisation för den frivilliga försvarsutbildningen. Som medlemmar kan enligt 8 § antas riksomfattande föreningar vars verksamhetsområde eller uppgifter omfattar eller har nära samband med främjandet av försvaret. Försvarsutbildningsföreningen fortsätter enligt övergångsbestämmelserna i 45 § med den nuvarande Försvarsutbildning rf:s verksamhet. De föreningar som är medlemmar i Försvarsutbildning rf kan utan särskild ansökan bli medlemmar i Försvarsutbildningsföreningen.

Föreningsfriheten, som tryggas i 13 § 2 mom. i grundlagen, gäller enligt förarbetena till grundlagen i första hand s.k. ideella föreningar. Men bestämmelsen hindrar inte att man på lagstiftningsväg bildar offentligrättsliga föreningar med en offentlig uppgift. Det är också möjligt att genom lag stadga om medlemskap i en sådan förening. Men i det fallet talar stadgandet om föreningsfrihet i grundlagen för en återhållsam inställning till tvångsmedlemskap (RP 309/1993 rd).

Lagstiftningen går ut på att den nuvarande paraplyorganisationens medlemsföreningar enligt ett förenklat förfarande ska kunna bli medlemmar i den nya offentligrättsliga föreningen som grundas genom lagen. För att bli medlem i den nya paraplyorganisationen måste föreningen uttryckligen vidta åtgärder. Det är alltså inte fråga om något tvångsmedlemskap eller automatiskt medlemskap (jfr GrUU 39/2004 rd) så bestämmelserna påverkar inte lagstiftningsordningen.

Föreningens självbestämmanderätt. Den grundlagsenliga föreningsfriheten bygger delvis på självbestämmanderätten och handlingsfriheten inom föreningarna. Bland annat har föreningarna rätt att fritt godkänna sådana stadgar som de vill (RP 309/1993 rd). I sin praxis har grundlags-

utskottet utgått från att föreningar som organiserats genom lagstiftningsåtgärder inte behöver ha likadan självbestämmanderätt som vanliga föreningar som regleras enligt föreningslagen. Visserligen har utskottet i tidigare ståndpunkter ansett att autonomin för föreningar som organiserats genom lag inte bör begränsas mer än nödvändigt med tanke på deras lagfästa uppgifter (GrUU 39/2004 rd, GrUU 1/1998 rd).

Enligt 7 § i lagförslag 1 hänför sig Försvarsutbildningsföreningens uppgifter till frivilligt försvar och anknytande militär utbildning. Föreningens omkostnader täcks enligt 11 § med ett anslag som årligen tas in i statsbudgeten. Med beaktande av de här faktorerna och framför allt förvaltningsuppgifternas speciella natur kan det enligt utskottets åsikt lagstadgas om relativt långtgående begränsningar av föreningens autonomi. De föreslagna bestämmelserna om statsrådets befogenhet att utfärda bestämmelser om icke-lagfästa föreningsorgan och att besluta om majoriteten av styrelsemedlemmarna (9 §), övervakningen av föreningens ekonomi (16 §) och skyldigheten att anmäla militär utbildning (22 §) medför därför inga problem med tanke på grundlagen, anser utskottet.

Enligt 14 § i lagförslag 1 kan statsrådet besluta om frågor som enligt föreningslagen föreskrivs i föreningens stadgar. En öppen fullmakt att utfärda förordning är inte alldeles problemfri heller i den föreliggande lagstiftningen. Vidare stämmer den inte så bra överens med den uttryckliga lagreservationen i grundlagens 13 § 3 mom. som föreskriver att närmare bestämmelser om föreningsfriheten utfärdas genom lag. Därför bör fullmakten begränsas. Den bör lämpligen strykas i 14 § och i stället bör den föreslagna lagen innehålla de bestämmelser som eventuellt planerats bli utfärdade med stöd av den och som behövs för ledningen av Försvarsutbildningsföreningens verksamhet.

Föreningens tillgångar och skulder. Försvarsutbildning rf:s tillgångar och skulder, avtal och övriga förbindelser samt andra rättigheter och

förpliktelser övergår till Försvarsutbildningsföreningen enligt 45 § 2 mom. i lagförslag 1.

Formellt sett innebär förslaget att tillgångarna och skulderna samt de andra avsedda rättigheterna och skyldigheterna fräntas den befintliga juridiska personen och överläts på en annan juridisk person. I sak går lagstiftningen ut på att den nuvarande paraplyorganisationen för frivilligt försvar blir en offentligrättslig förening och att verksamheten formellt sett fortsätter inom den nya föreningen. Enligt 45 § 2 mom. i lagförslaget fortsätter Försvarsutbildningsföreningen med Försvarsutbildning rf:s verksamhet. Med stöd av paragrafens 1 mom. kan medlemsföreningarna i den nuvarande paraplyorganisationen "övergå" till att bli medlemmar i den nya paraplyorganisationen. Det här refererar till syftet enligt motiven att Försvarsutbildning rf upphör att existera och blir en ny förening. Även Försvarsutbildning rf:s personal övergår enligt 45 § 3 mom. till Försvarsutbildningsföreningen med sina tidigare förmåner och skyldigheter. Bestämmelsen om att den nuvarande föreningens tillgångar, skulder och motsvarande övergår till den nya föreningen i det här speciella sammanhanget medför enligt utskottet inte några problem med hänsyn till grundlagens 13 § om föreningsfrihet eller 15 § om egendomsskydd och påverkar därför inte lagstiftningsordningen.

Militär utbildning för frivilliga

Försvarsutbildningsföreningens offentliga förvaltningsuppgift är enligt 7 § i lagförslag 1 bl.a. att ordna militär utbildning som hör till det frivilliga försvaret.

Bestämmelserna måste granskas med utgångspunkt i 124 § i grundlagen. Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Med militär utbildning avses enligt 2 § i lagförslaget utveckling av den militära förmågan

och av samverkan inom truppen med tanke på agerande i krig eller vid andra väpnade konflikter. Utbildningen ges med försvarsmaktens utrustning och materiel. Den ordnas av försvarsmakten eller under försvarsmaktens ledning eller styrning. Utbildningen går alltså ut på träning i att utöva den krigsmakt som tillkommer försvarsmakten.

Att ordna utbildning för statens krigsmakt är utan tvivel en offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. 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. Utskottet anser att grundlagen helt klart förhindrar att t.ex. militärutbildningen för värnpliktiga privatiseras.

Förslaget innebär en reglering av den militära utbildningen i frivilligt försvar som ordnas under övervakning och ledning av myndigheterna. Med hänsyn till kraven i grundlagens 124 § har det betydelse att Försvarsutbildningsföreningen enligt de föreslagna bestämmelserna inte ska ha rätt att ordna allt slags militär utbildning som anknyter till frivilligt försvar. Enligt 17 § 3 mom. i lagförslaget är det bara försvarsmakten som får träna trupper för operationer samt ordna stridsskjutning med tunga vapen och annan motsvarande viktig militär utbildning. En viktig avgränsning finns också i 17 § 2 mom. Så kallad egentlig militär utbildning som ges frivilliga och till vilken hör användning av försvarsmaktens vapen, ammunition och explosiva varor kan enligt förslaget anordnas endast så att den är underställd militärmyndigheternas ledning (17 § 2 mom.) och försvarsmaktens styrning (20 § 2 mom.). Dessutom är det enligt 17 § 1 mom. och 20 § 1 mom. fråga om militär utbildning som försvarsmakten beställt och som endast kan ordnas av den lagfästa, offentligrättsliga Försvarsutbildningsföreningen och inte ens av dess medlemsföreningar. Därför anser utskottet inte att det handlar om att några i grundlagens 124 § avsedda uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt överläts på andra än stat-

liga myndigheter. Möjligheten att ordna på det föreslagna sättet avgränsad militär utbildning i frivilligt försvar under försvarsmaktens ledning och styrning blir enligt utskottet inte heller problematisk i fråga om kravet på ändamålsenlighet i grundlagens 124 §.

Lagförslagets 12 och 13 § innehåller adekvata bestämmelser om vilka allmänna förvaltningslagar som ska tillämpas på Försvarsutbildningsföreningens verksamhet samt om de föreningsanställdas skadeståndsansvar och straffrättsliga tjänsteansvar.

Ur grundlagssynvinkel sett är militär utbildning faktisk verksamhet. De grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kraven på god förvaltning i sådan verksamhet kan i regel tillgodoses genom generellt sett exakt reglering och annars lämpliga bestämmelser samt lämpliga och behöriga personer (se t.ex. GrUU 10/2006 rd).

Övningarna i att använda vapen och ammunition som avses i 17 § 2 mom. i lagförslaget kommer enligt motiven fortfarande att ordnas på övningsområden som försvarsmakten förfogar över. Detta faktum, som är viktigt med tanke på den personliga säkerheten för dem som deltar i övningarna och också för utomstående, bör med fog uttryckligen nämnas i lagen trots att övningsområdet kanske tolkningsmässigt är avgränsat i och med kravet i 17 § 2 mom. på att gällande reglementen och säkerhetsbestämmelser ska följas.

Enligt sista meningen i 17 § 2 mom. kan försvarsmakten av särskilda skäl bemyndiga en person som varit anställd vid försvarsmakten att vara ledare för skolskjutningar som Försvarsutbildningsföreningen ordnar. Förutsättningen är att personen i sin tjänst har haft behörighet att leda skjutningar. Enligt lagförslag 9 tillämpas strafflagens bestämmelser om militära brott på sådana här ledare för skjutningar. Förslaget i sig medför inte några problem i fråga om kraven i grundlagens 124 §. Men det bör inte tolkas som ett undantag från 17 § 2 mom. om ordnande av övningar under militärmyndigheternas ledning på så sätt att skjutningar skulle kunna ordnas en-

bart under ledning eller genom försorg av en person som fått specialtillstånd.

Enligt 21 § 1 mom. kan försvarsmakten bemyndiga personer som har tillräcklig utbildning och erfarenhet av att ordna skjutningar och motsvarande utbildning och som i övrigt anses vara lämpliga för uppgiften att vara utbildare vid utbildningsdagar som Försvarsutbildningsföreningen ordnar. På dem tillämpas enligt lagförslag 9 strafflagens bestämmelser om militära brott.

Syftet är antagligen att lagstadga om att utbildarna måste höra till försvarsmaktens personal eller av försvarsmakten vara godkända som utbildare. Men detta framgår inte av bestämmelsen om försvarsmaktens godkännande eller av något annat lagrum. Det finns alltså skäl att komplettera bestämmelsen så att den tjänar sitt syfte. Med beaktande av sammanhanget är det ett alltför vagt krav att utbildningen och erfarenheten ska vara "tillräckliga". Utskottet anser att bestämmelsen bör preciseras på den här punkten.

De godkända utbildarna kan med stöd av den sista meningen i 21 § 1 mom. beviljas tillstånd att använda stridsmateriel som tillhör försvarsmakten och som behövs vid övningarna. Bestämmelsen bör lämpligen omformuleras så att tillståndet kan gälla användning av stridsmateriel endast vid övningarna i fråga. Dessutom bör den stridsmateriel som kan komma på fråga preciseras med hjälp av exempel eller på något annat sätt.

Deltagande i handräckningsuppgifter

Enligt 23 § i lagförslag 1 kan försvarsmakten för sådana räddnings- och handräckningsuppgifter som nämns i paragrafen anlita frivilliga som avgett förbindelse. Chef för handräckningsavdelningen är en person som tjänstgör i en militär tjänst vid försvarsmakten. Frivilliga får dock inte anlitas för uppgifter som innefattar betydande utövning av offentlig makt.

Handräckningsavdelningen har enligt lagförslaget inga särskilda befogenheter. Avdelningen kan alltså bara ha de befogenheter som nämns i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen, som bestämmelsen hänvisar till. I den här

lagens 4 § 5 mom. föreskrivs att maktmedel som avses i paragrafen endast får användas av de i momentet avsedda personer som tjänstgör inom försvarsmakten. På en frivillig som hör till handräckningsavdelningen tillämpas alltså 6—8 § om rätten att gripa personer samt använda nödvärn och maktmedel med fullmakt av polisen. I ljuset av utskottets vedertagna praxis är det inte fråga om befogenheter att utöva betydande offentlig makt (GrUU 20/2002 rd, GrUU 21/2006 rd). Trots det är det motiverat att en person som innehar en militär tjänst ska leda handräckningsavdelningen. Dessutom gäller regleringen principiellt sett handräckning till räddnings- eller polismyndigheterna och frivilliga kan enligt 3 § i lagförslag 5 anlitas för handräckningsuppgifter endast i form av hjälp till försvarsmakten. Bestämmelserna medför därför inga problem med hänsyn till 124 § i grundlagen (GrUU 24/2001 rd, GrUU 11/2005 rd). För att bestämmelserna ska vara exakta bör lagen i varje fall nämna för vilka uppgifter som frivilliga inte kan anlitas (GrUU 11/2005 rd).

Besvärsförbud

I ett myndighetsbeslut som gäller godkännande eller avslående av en förbindelse får ändring inte sökas genom besvär, framgår det av 29 § 3 mom. i lagförslag 1. Enligt 30 § 3 mom. är det också förbjudet att söka ändring i ett beslut om återkallelse av ett beslut om godkännande av en förbindelse.

Besvärsförbuden har betydelse i fråga om grundlagens 21 § 1 mom. som föreskriver att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan.

Enligt 29 § i lagförslaget kan myndigheten fritt överväga att godkänna eller avslå förbindelser. En person har alltså ingen s.k. subjektiv rätt att få sin förbindelse godkänd i syfte att delta i militär utbildning och stå till förfogande för de i lagförslaget avsedda uppgifterna inom försvarsmakten. På grund av utbildningens och uppgifternas art anser utskottet det motiverat att ge myndigheterna en omfattande prövningsrätt. Be-

svärsförbudet i 29 § 3 mom. medför alltså inga problem i konstitutionellt hänseende.

Förutsättningarna för att återkalla ett godkännande av en förbindelse föreskrivs relativt noggrant i 30 § 2 mom. Godkännandet av förbindelsen kan med stöd av momentet återkallas om personen i fråga inte har uppfyllt sina förpliktelser eller bryter mot dem på ett väsentligt sätt eller visar sig sakna viktiga förutsättningar som krävs för deltagandet i verksamheten. Myndighetens beslutsfattande är alltså beroende av rättsprövning. Bestämmelsen om förutsättningarna för ett återkallande utgör ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rätt i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (GrUU 18/2005 rd, GrUU 16/2000 rd). Med tanke på rättssäkerheten är det dessutom viktigt att personen kan få frågor som gäller orsakerna till beslutet om återkallande behandlade vid en domstol, t.ex. eventuella försummelser eller förseelser. Besvärsförbudet i 30 § 3 mom. måste alltså strykas för att lagförslaget på dessa punkter ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Övrigt

De frivilligas tjänstgöringsområde. Tjänstgöringsskyldigheten för frivilliga som avgett en godkänd förbindelse gäller enligt 39 § 1 mom. i lagförslag 1 endast verksamhet på Finlands territorium, om inte försvarsmaktens handräckningsuppgifter kräver något annat.

Med tanke på grundlagens 9 § 3 mom. är bestämmelsen betydelsefull. Där föreskrivs att finiska medborgare inte mot sin vilja får utlämnas eller föras till ett annat land. Grundlagsutskottet brukar anse att det är en mycket grundläggande rätt för medborgarna att i vilket fall som helst få stanna kvar i sitt eget land (GrUB 25/1994 rd, GrUU 45/2000 rd). Därför kan ingen på grundval av 39 § förordnas till en handräckningsuppgift utanför Finlands territorium, förutom frivilliga som gett sitt uttryckliga samtycke. Det här bör skrivas in i lagförslaget.

Landskapstrupper. I 4 och 4 a § i lagförslag 2 föreskrivs om landskapstrupper. Grundlagsutskottet har granskat en liknande reglering i sitt utlåtande om propositionen med förslag till lag om försvarsmakten samt vissa lagar som har samband med den (GrUU 51/2006 rd). Till skillnad från lagförslaget om försvarsmakten innehåller det föreliggande lagförslaget en adekvat bestämmelse om att landskapstrupperna hör till försvarsmakten. I övrigt hänvisar utskottet till det ovannämnda utlåtandet och anser av de orsaker som nämns där att det är mycket viktigt att göra regleringen tydligare. Av lagen bör det på tillbörligt sätt framgå vilka de viktigaste uppgifterna är för landskapstrupperna, som i relation till försvarsmaktens nuvarande uppbyggnad är helt nya. Vidare ska truppernas ställning och hierarkiska position i försvarsmaktens organisation specificeras, likaså eventuella särdrag i befogenheterna.

Lagstiftningstekniska anmärkningar. Lagförslagen måste finslipas i språkligt och lagstiftningstekniskt hänseende. Exempelvis innehåller 29 § 1 mom. i lagförslag 1 en felaktig hänvisning till 28 § 2 mom. Strängt taget stämmer inte heller hänvisningen i 21 § 2 mom. om att 17 § 2 mom. föreskriver om ledning av utbildning. Ytterligare är det inte meningsfullt att i 3 § 3 mom. i lagförslag 5 nämna försvarsmaktens möjlighet att agera "så som anges i 1 mom." i samma paragraf.

Definitionen av militär utbildning i 2 § i lagförslag 1 bör omformuleras så att den motsvarar syftet enligt motiven så att begreppet "militär utbildning" inte används i själva definitionen.

Bestämmelsen i 45 § 1 mom. i lagförslag 1 om tidsfristen för meddelande är en materiell bestämmelse som inte bör lämnas öppen så som ikraftträdandebestämmelsen.

I 23 § 1 mom. i lagförslag 1 finns en hänvisning till lagen om försvarsmakten från 1974. Hänvisningen måste eventuellt ändras därför att riksdagen nu behandlar ett förslag till lag om försvarsmakten (RP 264/2006 rd) som föreslås träda i kraft samtidigt som den föreliggande lagen och som avses upphäva den lag som föreslås bli ändrad enligt lagförslag 2. Försvarsutskottet bör beakta förslaget till lag om försvarsmakten när det behandlar lagförslag 2 i den föreliggande propositionen.

Enligt 16 § 3 mom. i lagförslag 1 står Försvarsutbildningsföreningen under statens revisionsverks och dessutom under statsrevisorernas tillsyn och granskning. Grundlagsutskottet uppmärksammar därför försvarsutskottet på att riksdagen nyligen har godkänt ett förslag till lag om ändring av 35 och 90 § i Finlands grundlag och vissa lagar som har samband med den (RP 71/2006 rd, RSv 202/2006 rd) att vila. Lagen kommer att innebära att statsrevisorerna slopas och att deras uppgifter överläts på riksdagens revisionsutskott.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot dess 30 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 16 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Markku Rossi /cent
Seppo Särkiniemi /cent

Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv (delvis)
Jan Vapaavuori /saml
ers. Terhi Peltokorpi /cent
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.