

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2007 rd

### Regeringens proposition med förslag till värnpliktslag samt vissa lagar som har samband med den

*Till försvarsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 18 juni 2007 en proposition med förslag till värnpliktslag samt vissa lagar som har samband med den (RP 37/2007 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 Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny värnpliktslag som ska ersätta en lag med samma namn från 1950. Det huvudsakliga syftet med reformen är att modernisera värnpliktslagen i överensstämmelse med de krav som grundlagen ställer. I lagförslaget ingår bestämmelser bl.a. om uppbåd och prövning av tjänstdugligheten, förordnande till tjänstgöring och organisering av tjänstgöringen, vapenfri tjänst, tjänstgöring som inte baserar sig på skyldigheten att försvara landet, värnpliktsregistret samt om extra tjänstgöring och tjänstgöring vid mobilisering. Vidare föreslås lagar om ändring av lagen om militär krishantering, ändring av 18 och 39 § i lagen om frivilligt försvar, ändring av 45 kap. 27 § i strafflagen och ändring av 2 § i militära rättegångslagen.

Propositionen har samband med budgeten för 2008.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen mot 27 § i grundlagen om finska medborgares skyldighet att försvara landet och rätt att på grund av övertygelse befrias från skyldigheten. Lagstiftningen bedöms också mot grundlagens 6 § om jämlikhet och 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, 10 § om skydd för privatlivet och 18 § om friheten att välja arbete, yrke eller näring. I motiven tas också rättsskyddsbestämmelserna i 21 § i grundlagen upp och vilka krav de ställer på lagstiftningen. De tangerar dessutom de rättighetsbegränsande bestämmelserna under undantagsförhål-

landen i 23 §, liksom 121 § om kommunernas ställning. Enligt motiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av möjligheten till olika tolkningar på vis-

sa punkter har regeringen ansett det tillrådligt att begära utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Varje finsk medborgare är enligt 127 § 1 mom. i grundlagen skyldig att delta i fosterlandets försvar och att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag.

I bestämmelsen föreskrivs att försvaret är en grundlagsfäst skyldighet för varje finsk medborgare och den innehåller ett bemyndigande att bestämma närmare om vad denna skyldighet innebär genom lag. Den försvarsskyldighet som grundlagen talar om täcker in inte bara det militära försvaret utan också andra sätt att försvara fosterlandet och att bistå försvaret. Bestämmelsen omfattar värnplikt inom försvarsmakten samt civiltjänst som ersätter beväringstjänst och skyldighet att delta i annan försvarsutbildning (RP 1/1998 rd, s. 181-182, GrUU 10/1985 rd, s. 3/I, GrUU 18/1995 rd, s. 2/II, GrUU 9/1996 rd, s. 2/I).

Propositionens huvudsakliga syfte är att ersätta värnpliktslagen från 1950 med en ny lag med samma namn. Meningen är att modernisera och tydligaregöra lagstiftningen om värnplikt i överensstämmelse med de krav som grundlagen ställer. Lagen preciserar detaljerna i vad som menas i grundlagen med skyldigheten att försvara landet. Samtidigt är förslaget betydelsefullt med tanke på flera grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen. Det berör t.ex. grundlagens 7 § 1 mom. om rätten till personlig frihet och integritet samt 9 § 1 mom. om rörelsefrihet och 21 § om rättsskyddet.

I grundlagen finns inte någon särbestämmelse som 16 § i den tidigare regeringsformen<sup>1</sup> om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna för de som är i krigstjänst. Bara i 9 § 2 mom. om vars och ens rätt att lämna landet

nämns skyldigheten att försvara landet som en rättighetsbegränsande grund. I artikel 11 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna finns en särskild begränsningsklausul om att artikeln inte hindrar att det för medlemmar av de väpnade styrkorna görs lagliga inskränkningar i friheten att delta i sammankomster och föreningsfriheten. I artikel 22 om föreningsfrihet i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (nedan MP-konventionen) finns en motsvarande särskild begränsningsklausul som gäller medlemmar av de väpnade styrkorna.

Skyldigheten att försvara landet i 127 § 1 mom. i grundlagen är i sig en godtagbar grund för att begränsa de värnpliktigas grundläggande fri- och rättigheter. Men inskränkningar i värnpliktigas och andra militärpersoners grundläggande fri- och rättigheter bör i regel 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. 24-25). Utom att begränsningarna ska vara godtagbara måste de vara noggrant avgränsade och proportionella samt — på samma sätt som när det handlar om att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna för dem som är intagna i anstalt (se t.ex. GrUU 20/2005 rd, s. 2/I, GrUU 21/2006 rd, s. 2/II, GrUU 58/2006 rd, 3/I) — tillgodose de värnpliktigas rättsskydd.

I värnpliktslagen föreslås inga andra bestämmelser om de allmänna principerna för behand-

<sup>1</sup> I 16 § i regeringsformen hette det: "Vad angående finska medborgares allmänna rättigheter är sagt, utgör icke hinder för fastställande av sådana inskränkningar, som under krigstid eller uppror samt med avseende å personer i krigstjänst även annars äro nödvändiga."

ling av värnpliktiga än diskrimineringsförbudet i 56 §. Men i lagstiftning som är känslig med tanke på deras grundläggande fri- och rättigheter som är intagna i anstalt brukar man numera genom explicita bestämmelser lyfta fram de krav på lag- och ändamålsbundenhet och proportionalitet som ställs på myndigheternas befogenheter (se t.ex. GrUU 34/2001 rd, s. 2-3, GrUU 20/2005 rd, s. 2-3, GrUU 21/2006 rd, s. 2-3, GrUU 58/2006 rd, s. 3)<sup>2</sup>. Därför är det skäl att ta in t.ex. följande bestämmelse i lagförslaget: "De värnpliktigas rättigheter får med stöd av denna lag inte begränsas mer än vad som är absolut nödvändigt för att fullgöra tjänstgöringsskyldigheten, upprätthålla den militära ordningen och värna de värnpliktigas och övriga personers säkerhet."

Föreslagna 57 § föreskriver allmänt om en värnpliktigs tjänstgöringsskyldighet och närvaroskyldighet. Enligt 1 mom. ska en värnpliktig tjänstgöra vid den trupp som han förordnats till och iakttå bestämmelserna om militär ordning och tjänstgöring, lyda förmannens order och handla i enlighet med övriga förpliktelser som hör till tjänsten. En värnpliktig ska enligt 2 mom. befinna sig på den tjänstgöringsplats som han förordnats till om han inte fått lova att avlägsna sig. Utifrån 3 mom. utfärdas närmare bestämmelser om tjänstgöringsskyldigheten och närvaroskyldigheten genom ett reglemente som utfärdas som militärt kommandomål.

Bestämmelserna om en värnpliktigs tjänstgöringsskyldighet är schematiska i lagen. Därför måste den i långa stycken preciseras genom reglemente. Detta är inte helt problemfritt ur grundlagssynvinkel, även om det enligt utskottets mening är helt klart att det inte är nödvändigt eller möjligt att lagstifta om skyldigheten i detalj. En schematisk bestämmelse på lagnivå kan å andra sidan bli ett problem med tanke på grundlagens 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen och de krav som den ställer på att straffrättsliga be-

stämmelser ska utfärdas på lagnivå och att brottsrekvisitet ska vara exakt angivet. Bestämmelsen om tjänstgöringsbrott i 45 kap. 1 § i strafflagen är en så kallad blancostraffbestämmelse. Den har kommit till på grundlagsutskottets tillskyndan (GrUU 3/1999 rd) och kriminaliserar inte bara brott mot eller underlåtenhet att fullgöra en skyldighet som hör till tjänstgöringen utan också brott mot eller underlåtenhet att iakttå en bestämmelse som utfärdats genom reglemente eller på något annat sätt. Därför måste 57 § 1 mom. kompletteras så att där i överensstämmelse med syftet i propositionens motivering uttryckligen nämns att tjänstgöringsskyldigheten bara sträcker sig till sådana order och föreskrifter om den militära ordningen och tjänstgöringen som är bemyndigade genom lag. När straffbestämmelser tillämpas i enskilda fall bör det dessutom uppmärksammas särskilt att tjänstgöringsskyldigheten är schematiskt reglerad på lagnivå (jfr GrUU 7/2005 rd, s. 3/I).

Det finns svagheter i de föreslagna bestämmelserna också med tanke på grundlagens 80 § om myndigheternas befogenhet att utfärda rättsliga regler. Utifrån 2 mom. kan också andra myndigheter än ministerier bemyndigas genom lag 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. Men enligt 1 mom. ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag.

Bestämmelsen om tjänstgöringsskyldighet i föreslagna 57 § 1 mom. är en ganska vag begränsning av befogenheten att utfärda reglementeenligt 3 mom. Å andra sidan brukar utskottet poängtera att 80 § i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandet. Därmed kan det inte genom myndighetsföreskrifter utfärdas allmänna rättsregler t.ex. om frågor som enligt grundlagen ska regleras i lag eller förordning (se

<sup>2</sup> Se t.ex. 1 kap. 3 och 6 § i fängelselagen, 1 kap. 4 § i lagen om häktningenslagen, 3 § i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, 64 § i barnskyddslagen och 22 a § mentalvårdslagen.

t.ex. GrUU 47/2006 rd, s. 4/II). Föreskriften kan strida mot grundlagen i den mening som denna bestämmelse avser även då den rör sådana frågor som enligt grundlagen skall regleras i lag.

I en redogörelse till utskottet framhålls det t.ex. att det i det gällande allmänna tjänstgöringsreglementet finns en rad bestämmelser om bl.a. valreklam och spridning av publikationer som kan ifrågasättas med tanke på vissa krav som följer av grundlagen och förutsätter reglering på lagnivå. Sådana bestämmelser i reglementet som står i strid mot grundlagen eller någon annan lag får till följd av 107 § i grundlagen inte tillämpas av domstolar eller andra myndigheter. I den mening som avses i denna föreskrift kan en bestämmelse strida mot grundlagen även då den handlar en fråga som enligt grundlagen skall stiftas i lagen.

På grund av föreslagna 129 § 4 mom. förblir gällande reglementen och bestämmelser i kraft. Men de måste ses över inom två år från lagens ikraftträdande. Utskottet anser därför att det är mycket viktigt att reglementen och föreskrifter ses över och påskyndar reformen. I samband med det projektet gäller det också att bedöma förhållandet mellan dels reglementen och föreskrifter, dels de krav som grundlagen ställer på författningsnivån och exaktheten.

Av motiven till 129 § 4 mom. framgår att bestämmelsen inte avses gälla rättsregler i reglementen och föreskrifter som står i strid med den nya lagen. Det är skäl att nämna detta i momentet.

#### *Jämlikhet*

*Särbehandling på grund av kön och ålder.* Enligt föreslagna 2 § 1 mom. är enbart manliga finska medborgare i en viss ålder värnpliktiga. En man är värnpliktig från ingången av det år när han fyller 18 år till utgången av det år när han fyller 60 år. Bestämmelsen är betydelsefull med tanke på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas av någon orsak som gäller hans eller hennes person, som kön och ålder.

Skyldigheten att försvara landet gäller enligt 127 § 1 mom. i grundlagen varje finsk medbor-

gare på det sätt som bestäms i lag. Grundlagsutskottet har av hävd tolkat motsvarande bestämmelse i den tidigare grundlagen som att skyldigheten omfattar alla medborgare och att detaljerna kan regleras i en lag som stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Med beaktande av syftet med grundlagsbestämmelsen har skyldigheten ansetts innebära att friska män i en viss ålder under fredstid är skyldiga att tjänstgöra en viss tid i aktiv tjänst eller i ersättande tjänst (GrUU 9/1985 rd, s. 1/II, GrUU 10/1985 rd, s. 2/I). Utskottet har upprepat denna sin ståndpunkt också efter det att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft 1995 (GrUU 37/1997 rd, s. 2/I).

Grundlagen har inte ansetts innebära något hinder för att lagstifta att värnplikten bara gäller män. Det har varit möjligt att lagstifta om frivillig vapentjänst för kvinnor genom en vanlig lag. På den punkten har totalreformen av de grundläggande fri- och rättigheterna inte betytt någon förändring i regleringen i grundlagen. Det sägs i motiven till grundlagsreformen att det fortsatt ska kunna bestämmas genom lag att militärtjänst för kvinnor är frivillig (RP 1/1998 rd, s.2/I).

Utifrån detta påverkas behandlingsordningen för lagförslaget inte av att värnplikten bara omfattar män i en viss ålder. Den föreslagna bestämmelsen om den ålder då värnplikten börjar står i samklang med bestämmelserna om barns deltagande i väpnade konflikter i det fakultativa protokollet till den internationella konventionen om barnets rättigheter.

*Befrielse på grund av övertygelse.* Enligt 127 § 2 mom. i grundlagen ska det bestämmas genom lag om rätten att bli befriad från deltagande i landets militära försvar på grund av övertygelse. Bestämmelser om befrielse finns i civiltjänstlagen och i lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall, som det hänvisas till i lagförslagets 3 § 2 mom. I dem föreslås inga ingrepp.

Utskottet påpekar att lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt en gång stiftades i grundlagsordning som ett undan-

tag från grundlagen (GrUU 9/1985 rd). I samband med grundlagsreformen uppmanade utskottet regeringen att innan den nya grundlagen trädde i kraft bedöma hur nödvändiga undantagslagarna var och deras förhållande till den nya grundlagen och att vidta nödvändiga åtgärder för att regleringen också på den punkten kunde uppfylla grundlagens krav (GrUB 10/1998 rd, s. 23/I; se t.ex. också GrUU 3/2005 rd, s. 4 och GrUU 46/2005 rd, s. 4/II).

Av motiven till propositionen framgår det att försvarsministeriet har tillsatt en kommission för att klarlägga om lagen behövs och hur den ställer sig till grundlagen samt för att komma med ett förslag till översyn av lagstiftningen.

*Tjänstgöringstiden i vapentjänst.* I 37 § i lagförslaget föreskrivs att tiden för beväringstjänsten ska vara 180 dagar för dem som ska utbildas för uppgifter inom manskapet, 270 dagar för dem som ska utbildas för sådana uppgifter inom manskapet som förutsätter speciella färdigheter och 362 dagar för dem som ska utbildas till officerare och underofficerare samt för sådana specialuppgifter inom manskapet som ställer de högsta kraven.

Förslaget svarar mot de nuvarande bestämmelserna om tjänstgöringstiden, som kommit till med grundlagsutskottets medverkan. Utskottet har bedömt det förslag som lett fram till det rådande rättsläget mot den grundlagsbestämmelse som tidigare svarade mot den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i nuvarande 6 § 1 mom. i grundlagen och konstaterat, med hänvisning till förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 42-43) och sin redan då tillämpade tolkningspraxis, att det av en generell jämlikhetsbestämmelse inte går att härleda några skarpa gränser för lagstiftarens prövning då en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 37/1997 rd, s. 2/II). Utskottet har i sin senare praxis bekräftat denna tolkningsprincip och ansett den springande punkten vara huruvida lagstiftning om särbehandling kan motiveras på ett godtagbart sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna eller inte

(se GrUU 46/2006 rd och utskottets uttalanden i det).

Grundlagsutskottet har i de tidigare utlåtandena konstaterat att det krävs allt större kompetens och specialisering att hantera militär utrustning. Den högre allmänna utbildningsnivån har gjort det möjligt att anförtro beväringar allt mer kvalificerade uppgifter. Praktisk ledarskapsutbildning anses kräva en tillräckligt lång och effektiv tjänstgöring. Å andra sidan finns det också sådana uppgifter inom försvaret som det går att träna upp sig för på kortare tid. Enligt grundlagsutskottets dåvarande uppfattning kunde sådana faktorer utgöra ett argument för att gradera tjänstgöringstiderna och ändå vara godtagbart med hänsyn till den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen (GrUU 37/1997 rd, s. 2/II).

I ljuset av utskottets tidigare utlåtanden inverkar bestämmelserna om tjänstgöringstider i 37 § inte på lagstiftningsordningen. Olika tjänstgöringstider kan motiveras med försvarets utbildningsbehov och operativa behov på ett sätt som är godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

*Tjänstgöringstiden för vapenfri tjänst.* I 69 § föreskrivs att tiden för beväringstjänsten för en vapenfri tjänstepliktig är 270 dagar, om han inte förordnas till utbildning som förutsätter en tjänstgöringstid om 362 dagar. Det betyder att en vapenfri tjänstepliktigs tjänstgöringstid alltid är längre än 180 dagar, som är tiden för utbildning för manskapsuppgifter.

Enligt 67 § 1 mom. förordnas en värnpliktig till vapenfri tjänst om han intygar att han av samvetsskäl som grundar sig på övertygelse hindras att fullgöra sin värnplikt i vapentjänst och söker vapenfri tjänst. Därför är förslaget betydelsefullt med tanke på grundlagens 6 § 2 mom. om att ingen utan godtagbar orsak får särbehandlas på grund av sin övertygelse.

I propositionen motiveras förslaget dels med att den vapenfria tjänsten är lättare än den normala beväringstjänsten, dels med att den vapenfrias övertygelse inte prövas, utan att det räcker med en anmälan. Det senare argumentet kan inte anses betydelsefullt med tanke på de grundläggande

gande fri- och rättigheterna. Argumentet med hur ansträngande tjänstgöringen är totalt är i sig godtagbart men inte särskilt övertygande, om det jämförs med hur ansträngande tjänstgöringen är för dem som utbildas för alla slag av manskapsuppgifter.

I 68 § anges hur vapenfri tjänstgöring skiljer sig från vapentjänst. En vapenfri tjänstepliktig är inte skyldig att i tjänsten bruka vapen eller ammunition, inte heller att öva sig i att använda dem eller att delta i att underhålla dem. Detsamma gäller andra redskap och annan materiel som direkt syftar till att förgöra eller skada fienden. I övrigt ska en vapenfri tjänstepliktig fullgöra tjänstgöring enligt lagen och på honom ska tillämpas bestämmelserna om militärpersoner. I propositionens motivering konstateras det att den vapenfria tjänstepliktiga följer samma tjänstgöringsprogram som övriga beväringar.

Den vapenfria tjänsten skiljer sig till innehåll från vapentjänsten men den är inte nödvändigtvis mindre ansträngande totalt sett. Skillnaden i innehåll grundar sig i sin tur på de samvets-skäl som åberopats av den som sökt vapenfri tjänst. Bestämmelserna om olika tjänstgöringstider är därför inte utan vidare förenliga med diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen.

Det som i viss mån hjälper upp problemet med den föreslagna regleringen är att det handlar om en i sig lämplig ändring i den nuvarande vapenfria tjänstgöringstiden på 330 dagar. Utskottet tror ändå inte att försvarets utbildningsbehov och operativa behov nödvändigt kräver att alla vapenfria tjänstepliktiga är i tjänst minst 270 dagar. Därför är det angeläget att pröva en samordning av bestämmelserna om tjänstgöringstiden för vapenfria tjänstepliktiga och beväringar.

#### *Tjänstgöring utomlands och vissa uppgifter som en värnpliktig kan förordnas till*

*Tjänstgöring utomlands.* En värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning kan på villkoren i 62 § kortvarigt förordnas till tjänstgöring utomlands. Det är frivilligt att delta i utbildning enligt 1 mom. 1 punkten och en militär övning enligt 5 punkten. På dessa punkter svarar förslaget mot 3 b § i gäl-

lande värnpliktslag, som med grundlagsutskottets medverkan har stiftats i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 54/2005 rd, s. 8).

Utifrån 62 § 1 mom. kan också en värnpliktig vid en sådan handräckningsavdelning som avses i momentets 3 punkt kortvarigt förordnas till tjänstgöring utomlands. Det handlar om en avdelning som ska ge handräckning utanför Finlands gränser. Bestämmelsen svarar också på den här punkten mot det rådande rättsläget som grundlagsutskottet medverkat till.

Värnpliktiga som hör till en handräckningsavdelning kan utifrån föreslagna 62 § 2 mom. och 78 § 1 mom. delta inte bara i räddningsverksamhet enligt 2 § 1 mom. 2 (b) punkten utan också i att ge handräckning för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förhindra och avbryta terroristbrott och skydda samhället i övrigt enligt punkt 2 (a). Skydd av människor, egendom och miljö samt efterspaning av personer och avspärrning av platser är enligt propositionens motivering typiska uppgifter som värnpliktiga kan sättas in på. I lagen bestäms uttryckligen att värnpliktiga i handräckningsuppgifter inte får förordnas att gripa farliga personer, röja sprängladdningar, utföra uppgifter som kräver användning av vapenmakt eller andra liknande, farliga uppdrag.

Uppgifterna för en handräckningsavdelning lämpar sig enligt utskottets mening för värnpliktiga. Det finns också en del utbildningsaspekter på träningen för uppgifterna och för att utföra dem. Begränsningen av användningen av maktmedel uppfyller i sin tur det krav som följer av utskottets utlåtande om lagen om försvarsmakten, nämligen att det på grund av 127 § 1 mom. i grundlagen inte går att lagstifta att andra beväringar än sådana som anmält sig frivilligt får användas för handräckning till andra stater (GrUU 51/2006 rd, s. 3/II).

Formuleringen ("hör till en handräckningsavdelning") i lagförslaget och i gällande lag är något diffus på den punkten om det går att förordna andra än frivilliga värnpliktiga till en avdelning som ger internationell handräckning. Utskottet ser det inte som något konstitutionellt problem att beväringar förordnas till en hand-

räkningsavdelning när det handlar om kortvariga räddningsuppdrag i Finlands närområden. Men det är nödvändigt att ta hänsyn till de ökade internationella kontakterna inom olika samhällssektorer över lag när man bedömer om grundlagen eventuellt begränsar användningen av värnpliktiga i uppdrag utanför Finlands gränser.

En handräkningsavdelning kan enligt formuleringen i lagförslaget och gällande lag förordnas vart som helst "utanför Finlands gränser" utöver Finlands närområden. Avdelningen kan förordnas inte bara till räddningsuppdrag utan också till uppdrag som avses i 78 § 1 mom. Trots att värnpliktiga på grund av de föreslagna bestämmelserna inte ens då får förordnas till uppgifter som involverar användning av vapenmakt eller till andra farliga uppdrag är det med hänsyn till den geografiska och materiella omfattningen av handräkningsavdelningens uppgifter viktigt att komplettera 62 § 1 mom. 3 punkten med att det uttryckligen ska vara frivilligt för en värnpliktig att höra till en handräkningsavdelning. Tillägget motiveras också av 9 § 3 mom. i grundlagen, som säger att en finsk medborgare inte får flyttas till ett annat land mot sin vilja.

*Särskilda uppgifter.* En värnpliktig som är i tjänst kan utifrån föreslagna 78 § 2 mom. vid behov förordnas till en uppgift som i och för sig inte hör till försvarsmakten, men som främjar försvaret eller den militära utbildningen. Bland sådana uppgifter kan nämnas allmännyttiga insamlingar, säkerhetsarrangemang vid stora publikenemang och andra evenemang, stöd till krigsveteraner och veteranorganisationer och istandsättning av fastigheter som används vid övningar.

Det handlar om kortvariga uppdrag som tangerar — om än perifert — försvarsmaktens lagfästa uppgifter. Dessutom bör den uppgift som den värnpliktige förordnas till vara av en sådan typ att den främjar försvaret eller den militära utbildningen. Bestämmelserna påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

#### *Förordnande av reservister till specialuppgifter*

Med stöd av 79 § kan republikens president på förslag av statsrådet besluta att huvudstaben kan förordna värnpliktiga som hör till reserven till uppgifter som motsvarar deras militära utbildning vid försvarsmakten, förutsatt att det är nödvändigt vid en storolycka enligt 2 § 5 punkten i beredskapslagen (1080/1991) för att situationen är synnerligen allvarlig och i en situation där en pandemi kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Utifrån den föreslagna bestämmelsen kan en reservist förordnas till någon annan försvarsuppgift än en sådan som avses i 127 § 1 mom. i grundlagen. Därmed är det konstitutionellt sett fråga om att begränsa den personliga friheten som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 31/1998 rd, s. 3/II, GrUU 24/2001 rd, s. 3/I). I princip spelar också förbudet mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete i artikel 4 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och artikel 8 i MP-konventionen en roll. Men de här förbuden sträcker sig inte så långt som till tjänstgöringsskyldigheten om fara eller olycka hotar samhällets fortbestånd eller välfärd.

Grundlagen ger godtagbara och tungt vägande argument för lagstiftningen. I de situationer som förslaget avser är det fråga om befolkningens hälsa och i sista hand vars och ens rätt till liv.

På grund av kraven att lagstiftningen ska vara noggrant avgränsad, exakt och rätt proportionerad har grundlagsutskottet i sina tidigare bedömningar av lagförslag om arbets- och handräkningsplikten uppmärksammat frågor som skyldighetens längd samt hur stor den persongrupp som berörs av skyldigheten är och på vilka grunder den bestäms. Utskottet har sett det som ett problem med konsekvenser för lagstiftningsordningen om förslaget inte helt klart har angett vilka som hört eller kan höra till den grupp personer som kan förordnas till skyddsutbildning och hur de ska väljas ut (GrUU 31/1998 rd, s. 4/I). Lika problematiskt har det varit med ett förslag utan exakta bestämmelser om hur länge arbetsplikten varar (GrUU 8/2006 rd, s. 5/II).

I det nu aktuella förslaget omfattar arbetsplikten en ganska stor grupp personer. Enligt lydelsen gäller bestämmelsen varenda värnpliktig i reserven som fått utbildning för någon uppgift inom försvaret. Regeringen föreslår att det ska föreskrivas närmare om uppgifterna genom förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av 81 § 3 mom. Därmed blir den grupp personer som förordnas till uppgifterna på ett problematiskt sätt beroende av bestämmelser som utfärdas genom förordning av statsrådet. Villkoret att bestämmelsen ska vara nödvändig, som i sig är motiverat för att den ska vara rätt proportionerad, hjälper inte upp problemet i nämnvärd grad. Utskottet har erfarit att bestämmelsen främst är avsedd för reservister som fått skyddsutbildning eller någon annan motsvarande specialutbildning inom försvaret. En sådan begränsning måste uttryckligen nämnas i lagen. Tillägget är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I förslaget finns inga bestämmelser om hur länge republikens presidents beslut ska gälla eller för hur lång tid huvudstaben kan förordna reservister till olika uppgifter. Lagen måste absolut kompletteras med bestämmelser om hur länge arbetsplikten varar för att lagförslaget till denna del ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Bestämmelserna bör formuleras så att ett förordnande till arbetsplikt kan utfärdas bara för en relativt kort tid.

Föreslagna 79 § har strukturellt och i sak samband med beredskapslagen, som regeringen bereder en totalreform av. Behovet av bestämmelsen och bestämmelsens innehåll kommer på nytt upp till prövning i samband med projektet. Det är nödvändigt redan därför att det i paragrafen uttryckligen hänvisas till beredskapslagen. Propositionens motivering ger dessutom det intrycket att de situationer som avses i lagförslaget kommer att beaktas i definitionen av undantagstillstånd i den förestående beredskapslagen. Därför vill utskottet att man överväger om inte 79 § ska strykas på det här stadiet. Om det behövs, kan ett motsvarande förslag längre fram tas in i den framtida propositionen om reformering av beredskapslagen.

### *Kontroller, test och undersökningar*

*Hälsokontroll och lämplighetstest.* I lagförslaget finns bestämmelser om hälsokontroller (14 och 63 §) och lämplighetstest (17 och 64 §) som en uppbådspliktig och en värnpliktig som är i tjänst ska genomgå. En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska göra en bedömning utifrån resultaten.

Bestämmelserna medger ingrepp i en värnpliktigs personliga integritet. Dessutom inskränker de en värnpliktigs självbestämmanderätt, som konstitutionellt sett har samband med bestämmelserna om personlig frihet och skydd för privatlivet i grundlagen (GrUU 39/2001 rd, s. 2/I, GrUU 59/2006 rd, s. 8). Men det finns tungt vägande argument för de föreslagna bestämmelserna; de grundar sig på 127 § 1 mom. i grundlagen om skyldigheten att försvara fosterlandet och främja den undersökta värnpliktiges egen hälsa. Till denna del är bestämmelserna inte heller i övrigt något problem med tanke på grundlagen.

*Undersökning för att klarlägga bruk av narkotika.* På de villkor som anges i 65 § 1 mom. kan den värnpliktige i samband med en hälsokontroll enligt 63 § förordnas till en undersökning som klarlägger om han använder narkotika. Bestämmelsen förutsätter att den värnpliktige ger sitt samtycke. En värnpliktig som är i tjänst kan dessutom med stöd av 65 § 2 mom. förordnas till en narkotikaundersökning utan sitt medgivande, om det finns anledning att misstänka att han är narkotikapåverkad i tjänsten eller beroende av narkotika.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Det ingriper också i skyddet för den personliga integriteten i 7 § i grundlagen och begränsar personens självbestämmanderätt (GrUU 28/2004 rd, s. 3/II, GrUU 12/2006 rd, s. 2/II).

Det finns godtagbara argument för regleringen med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är viktigt att förebygga knarkande bland värnpliktiga som är i tjänst. Tjänstgöringsuppgifterna innebär särskilda risker. Därför är det i sista hand fråga om att skydda de öv-



riga tjänstgörandes och utomstående rättigheter och säkerhet. I ljuset av utskottets tidigare praxis finns det inte heller någonting att anmärka på när det gäller kraven på exakthet, noggrann avgränsning och proportionalitet (GrUU 28/2004 rd, s. 3-4, GrUU 12/2006 rd, s. 2/II). För rättssäkerheten är det väsentligt att lagen inte föreslår att rätten att överklaga beslutet om förordnande till narkotikatest ska begränsas. Till denna del kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### Rättssäkerhet

*Centralnämnden för uppbådsärenden och förbudet att överklaga nämndens beslut.* Centralnämnden för uppbådsärenden ska enligt 7 och 112 § fortsatt vara besvärsmyndighet i värnpliktären. På grund av 110 § 1 mom. kan nämndens beslut inte överklagas genom besvär.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen som säger 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 rättskipningsorgan. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt den rättsliga ställningen för centralnämnden för uppbådsärenden och har då ansett att kravet på ett oavhängigt rättskipningsorgan innebär att det antingen görs möjligt att överklaga nämndens beslut i högsta förvaltningsdomstolen eller att det genom bestämmelser om sammansättningen garanteras att personer som står utanför försvaret är i majoritet i nämnden (GrUU 37/1997 rd, s. 3-4).

Bestämmelserna om sammansättningen för centralnämnden för uppbådsärenden svarar mot utskottets krav i det tidigare utlåtandet. Enligt föreslagna 115 § ska nämnden bestå av en lagfaren ordförande och vice ordförande med erfarenhet av domarvärv samt av fem andra medlemmar, av vilka tre ska ha avlagt juris kandidatexamen<sup>3</sup> och två ska vara officerare med minst överstelöjtnants grad och med kännedom om värnpliktsfrågor. Av medlemmarna får högst tre vara anställda inom försvarsministeriets förvaltningsområde. Nämnden är beslutförför, när ordföranden eller viceordföranden, en officersmed-

lem och andra medlemmar är närvarande i en sådan sammansättning att företrädarna för försvarsministeriets förvaltningsområde inte är i majoritet av de närvarande medlemmarna.

Grundlagsutskottet har i sin nyare praxis ansett särskilda besvärsnämnder som sådana besvärinstanser som det med hänsyn till grundlagens 98 § 3 mom. måste föreskrivas om i lag och som i sin tjänsteutövning ska uppfylla garantierna för en rättvis rättegång i grundlagens 21 § 2 mom. Utskottet har brukat anse att kraven också gäller sådana besvärinstanser vars beslut får överklagas genom besvär i domstol. Utskottet har i dessa fall ansett att besvärinstansernas oavhängighet har förstärkts genom bestämmelsen att det i fråga om en nämndemedlems rätt att stå kvar i sitt uppdrag gäller vad som föreskrivs om innehavare av domartjänster. Bestämmelsen har konstaterats uppfylla kravet i 103 § i grundlagen om särskild rätt för domare att stå kvar i tjänsten (GrUU 34/2006 rd, s. 2/II). Med tanke på garantierna för en rättvis rättegång har det dessutom ansetts motiverat att ordföranden, vice ordföranden och medlemmarna i besvärinstansen handlar under domaransvar utifrån en uttrycklig bestämmelse i lagen (GrUU 35/2006 rd, s. 3/II).

Utskottet anser det viktigt att lagförslaget kompletteras med bestämmelser om att ordföranden, vice ordföranden och medlemmarna i centralnämnden för uppbådsärenden har med domare jämförbar rätt att kvarstå i tjänsten och tjänsteansvar. Om lagförslaget kompletteras på detta sätt skingras dessutom eventuella misstankar mot centralnämndens oavhängighet och därmed också besvärsförbudet i 112 § 1 mom.

*Vissa andra besvärsförbud.* I 112 § 4 mom. ingår ett förbud mot att överklaga ett beslut av en militärmyndighet när det gäller tidpunkten för permission och ledighet enligt 44 §. I 44 § föreskrivs det om värnpliktigas rätt inte bara till per-

<sup>3</sup> Bestämmelsen avser förmodligen juris magisterexamen, som numera är högre högskoleexamen inom rättsvetenskap (se 6 § i förordningen om högskolornas examenssystem)

sonlig permission som bestäms enligt tjänstgöringens längd utan också till faderskapsledighet i 12 dagar i samband med att den värnpliktiges eget barn föds.

Förbudet mot att överklaga ett behovsprövat beslut om tidpunkten för personlig permission utgör inget konstitutionellt problem. Däremot är myndighetens beslut om faderskapsledighet och tidpunkten för ledigheten ganska strikt bundet vid 44 § 2 mom. Till denna del handlar det om ett sådant beslut om en värnpliktigs rätt som han på grund av 21 § 1 mom. i grundlagen ska få upptaget till behandling i domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Därför måste 112 § 2 mom. 4 punkten ändras så att besvärsförbudet i punkten inte sträcker sig till beslut om tidpunkten för faderskapsledighet. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Militärmyndigheternas beslut om avbrytande av utbildning enligt 112 § 2 mom. 2 punkten och avbrytande av tjänstgöring enligt 7 punkten får inte överklagas genom besvär. Men i 40 och 60 § finns noggranna bestämmelser om avbrott i utbildningen eller tjänstgöringen. Myndigheternas beslut innebär juridisk prövning enligt de här bestämmelserna. De utgör enligt utskottets mening en tillräckligt exakt grund för uppkomsten av en sådan relation mellan den enskilde och det allmänna som enligt 21 § 1 mom. i grundlagen är att betrakta som en rättighet (GrUU 18/2005 rd, s. 2-3, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II). Ur rättssäkerhetssynvinkel är det dessutom viktigt att den värnpliktige har rätt att få frågor som anknyter till förutsättningarna för beslut om avbrytande och t.ex. huruvida hans beteende varit olämpligt eller äventyrat de övriga värnpliktigas säkerhet i tjänsten upptagna till behandling i domstol (GrUU 52/2006 rd, s. 6/I). Besvärsförbuden i 112 § 2 mom. 2 och 7 punkten måste därför strykas för att lagförslaget till denna del ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det är inte tillåtet att överklaga beslut av militärmyndigheter enligt 112 § 3 mom. i ärenden som nämns i momentet och "i något annat ärende som ska avgöras såsom militärt kommandomål". Grundlagsutskottet har i sin praxis betrak-

tat detta slag av generella och ospecificerade besvärsförbud som problematiska ur grundlagsynvinkel (GrUU 70/2002 rd, s. 5-6). Problemet förvärras av att begreppet militärt kommandomål är så diffust. Det är svårt att göra någon begreppsmässig åtskillnad mellan militära kommandomål och förvaltningsfrågor. Utifrån förslaget ser det ut som om militärmyndigheterna kunde karaktärisera förvaltningsfrågor som militära kommandomål och hindra en värnpliktig att överklaga också ett sådant beslut som gäller hans rättigheter eller skyldigheter i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser.

För att göra lagstiftningen tydligare måste förbudet i 109 § 3 mom. mot rättelseyrkande i militära kommandomål strykas. Bestämmelsen ger den vilseledande uppfattningen att beslut enligt 109 § 1 mom., som det går att yrka rättelse i, skulle kunna meddelas som militärt kommandomål. Dessutom ser det ut som om huvudregeln i 110 § 1 mom. skulle medge en motsatt slutsats, dvs. att ett militärt kommandomål i motsats till propositionens syfte skulle kunna överklagas.

#### *Övriga synpunkter*

*Bemyndigande att utfärda förordning.* Under extra tjänstgöring och mobilisering kan det föreskrivas genom förordning av statsrådet om undantag från bestämmelserna i 90 § 2 mom.

Det ligger en hel rad fullt begripliga faktorer bakom förslaget. Men ett öppet bemyndigande att avvika från bestämmelser i lag är i princip ett problem för hierarkin mellan lag och förordning (GrUU 51/2006 rd, 9/II). Bemyndigandena har inte avgränsats enbart till mindre undantag, och i dem nämns inte heller i övrigt sådant som skulle begränsa eller styra befogenheten att utfärda förordning och som grundlagsutskottet har brukat anse nödvändigt i sammanhanget (se t.ex. GrUU 40/2002 rd, s. 5/II, GrUU 1/2004 rd, s. 4/I, GrUU 35/2005 rd, s. 4/II, GrUU 14/2006 rd, 2/II).

Det är också möjligt att föreskriva genom förordning bl.a. om värnpliktstiden, faderskapsledighetens längd och villkoren för att få faderskapsledighet samt grunderna för dagpenning, reservistlön och resekostnadsersättning. Bemyndigandena griper in i de premisser för den enskil-

des rättigheter och skyldigheter som det på grund av 80 § 1 mom. måste lagstiftas om och som inte kan delegeras till förordningsnivå med fullständigt öppna fullmakter på det sätt som regeringen föreslår (GrUU 6/2003 rd, s. 3-4, GrUU 20/2004 rd, s. 4/II, GrUU 8/2006 rd, s. 6). Villkoret för vanlig lagstiftningsordning är på denna punkt att bemyndigandebestämmelserna preciseras i väsentlig grad. — Utskottet påpekar rent generellt att 23 § i grundlagen kräver att det ska föreskrivas genom lag om temporära undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna också under undantagsförhållanden (se GrUU 1/2000 rd, GrUU 57/2002 rd).

Bemyndigandebestämmelsen i 90 § 3 mom. bör ändras så att den avser utfärdande av noggrannare bestämmelser än lag.

*Verksamhet utanför tjänstgöringen.* Den som fullgör beväringstjänst får enligt 43 § inte utan tillstånd av kommandören för truppförbandet utöva näring eller yrke eller åta sig ett kommunalt eller något annat offentligt uppdrag, om det förutsätter att annan tid än fritid används för det eller om det annars kan göra det svårt att sköta beväringssuppdragen på behörigt sätt.

Helsingfors den 16 oktober 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Tuomo Hänninen /cent (delvis)  
Ulla Karvo /saml (delvis)  
Elsi Katainen /cent  
Esko Kiviranta /cent  
Elisabeth Naulé /sv

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 18 § 1 mom. i grundlagen. Där sägs att var och en har rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Förslaget har samband med 14 § 2 mom. i grundlagen på den punkten att rätten att delta i kommunens förvaltning är fastlagd i lag.

Tillståndsplikten i ett sådant lagstiftningssammanhang är inte i sig något problem med tanke på grundlagen. Det som sägs i förslaget om eventuella negativa effekter för skötseln av beväringssuppdragen är emellertid mycket diffust. Om bestämmelsen över huvudtaget anses nödvändig till denna del bör den kompletteras med hur allvarlig eller stor olägenhet det ska vara fråga om.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 79 §, 90 § 2 mom. och 112 § 2 och 3 mom. blir behörigen beaktade.*

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.