

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Enligt förslaget införs i lagen om försvarsmakten en bestämmelse om fördelningen av de regionala övervakningsmyndigheternas kostnader.

I lagen införs dessutom enligt förslaget en bestämmelse enligt vilken rätten att röra sig på ett område eller ställe som försvarsmakten förfogar över kan begränsas eller förbjudas. Om saken bestäms för närvarande endast i strafflagen.

Bestämmelsen om försvarsmaktens regionala förvaltningsmyndigheter föreslås bli ändrad så att den motsvarar myndigheternas

nya uppgifter. Samtidigt föreslås att terminologin görs tidsenlig genom att benämningen militärlän ändras till försvarsdistrikt.

Enligt förslaget tas i lagen in en fullmaktsbestämmelse enligt vilken det är möjligt att genom förordning bestämma om försvarsmaktens militärdräkter och uniformer och att meddela närmare föreskrifter genom en förvaltningsmyndighets beslut.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Territorialövervakningen

I 2 § lagen om försvarsmakten (402/1974) bestäms om försvarsmaktens uppgifter. Enligt 1 punkten har försvarsmakten till uppgift att i samverkan med andra övervakningsmyndigheter sörja för övervakningen av rikets land- och sjöområden samt luftrum och enligt 2 punkten att trygga rikets territoriella integritet, vid behov med anlitande av kraftåtgärder. I lagens 2 a § ingår en fullmaktsbestämmelse enligt vilken genom förordning bestäms om uppgifterna i fråga och om de kraftåtgärder och tvångsmedel som kan tillgripas i samband med dem. Genom förordning bestäms likaså om de straffpåföljder som döms ut för brott mot bestämmelserna och föreskrifterna om territorialövervakningen.

Förordningen om övervakning av Finlands territorium och tryggande av dess territoriella integritet (1069/1989), nedan territorial-

övervakningsförordningen, har utfärdats med stöd av 2 a § lagen om försvarsmakten.

Övervakningsmyndigheter är enligt 6 § territorialövervakningsförordningen militär-, gränsbevaknings-, polis-, tull-, sjöfarts- och luftfartsmyndigheterna. I frågor som regleras i förordningen ankommer ledningen och koordineringen av övervakningsmyndigheternas verksamhet på försvarsministeriet.

Enligt 7 § territorialövervakningsförordningen sörjer övervakningsmyndigheterna för övervakningen och tryggandet av rikets territoriella integritet på det sätt som stadgas i förordningen eller bestäms med stöd av den. I paragrafen föreskrivs separat om militärmyndigheternas och gränsbevakningsmyndigheternas uppgifter. I fråga om de andra övervakningsmyndigheterna konstateras att de deltar i övervakningen och tryggandet av den territoriella integriteten inom sitt eget verksamhetsområde. Övervakningsmyndigheterna är enligt förordningen skyldiga att till respektive militär- eller gränsbevakningsmyndighet rapportera om kränk-

ningar av den territoriella integriteten eller om hot om kränkningar samt att med till buds stående medel vidta åtgärder i syfte att förhindra och klarlägga kränkningar.

Rörelsefrihet

Rätten att röra sig inom garnisons-, depå- och övningsområden som försvarsmakten förfogar över är traditionellt begränsad. Grunderna för denna begränsning utgörs dels av omständigheter som gäller försvarsmaktens fysiska säkerhet och behovet av att hemlighålla försvarets verksamhet, dels finns det ett behov att skydda utomstående för faror som förekommer t.ex. på upplagsområden för explosiv materiel och på övningsområden för skjutning. En bestämmelse om saken ingår i 42 kap. 1 § strafflagen (39/1889), enligt vilken var och en straffas som mot förbud förskaffar sig eller gör försök att förskaffa sig tillträde till i paragrafen särskilt för sig uppräknade objekt som är i försvarets besittning. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år, om inte strängare straff föreskrivs någon annanstans i lag.

Försvarsmaktens förvaltningssystem

Försvarsmaktens lokal- och regionalförvaltningssystem har reformerats genom en lag om ändring av lagen om försvarsmakten, som gavs år 1990 och trädde i kraft år 1993. Då bildades 12 militärlän, vilkas områdesindelning i huvudsak följde länsförvaltningens gränser. Dessutom bildades tre försvarsområden närmast för förberedelser som skall göras med tanke på undantagsförhållanden samt för verksamheten under undantagsförhållanden. Områdesindelningen har ändrats så att den från och med den 1 september 1997 i huvuddrag överensstämmer med verksamhetsområdena för förbunden på landskapsnivå.

2. Bedömning av nuläget

Territorialövervakningen

Övervakningsmyndigheterna deltar i trygandet av den territoriella integriteten på det egna verksamhetsområdet och svarar för sin egen del också för de kostnader som verksamheten medför. På grund av uppgifternas natur inom försvarsförvaltningen och gränsbevakningsväsendet hänför sig huvuddelen

av territorialövervakningens kostnader till dessa förvaltningsområden. Avsikten är inte att till denna del ingripa i grunderna för kostnadsfördelningen genom propositionen. Eftersom man inom statsförvaltningen övergått till resultatbudgetering bör det för tydlighetens skull ingå en bestämmelse i lagen enligt vilken var och en av de myndigheter som deltar i territorialövervakningen erlägger betalning för de kostnader som verksamheten i fråga medfört till den myndighet som saken gäller från de medel som i statsbudgeten är anvisade för ändamålet.

Rörelsefrihet

I 7 § 1 mom. regeringsformen ingår en allmän bestämmelse om friheten att förflytta sig inom landet och rätten att välja boningsort. Enligt bestämmelsen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet frihet att förflytta sig inom landet och välja boningsort. Bestämmelsen innehåller inte någon restriktiv klausul. Oavsett detta är den frihet att förflytta sig som den allmänna bestämmelsen i 7 § 1 mom. regeringsformen garanterar inte avsedd att vara en ovillkorlig rättighet. Friheten att förflytta sig kan begränsas, men härvid måste de allmänna lärorna om inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna iaktas. Grundlagsutskottet har behandlat dem i sitt betänkande om revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd).

Enligt grundlagsutskottets betänkande kan de centrala kraven när det gäller inskränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna sammanfattas enligt följande. Inskränkningen av rättigheterna i fråga bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen. Inskränkningarna skall vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Grunderna för inskränkningar skall vara acceptabla och förenliga med kravet på proportionalitet, dvs. de bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna kräver ett adekvat rättsskydd. Inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna.

Det sätt på vilket inskränkningarna är relaterade till Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna behandlas nedan i punkt 6.

I den ovan i 1 punkten nämnda straffbe-

stämelsen i strafflagen angående olovlig vistelse på ett militärt område hänvisas till förbud som tillännagivits av den myndighet som saken gäller. Det finns inte på lagnivå någon bestämmelse om vilken myndighet som har befogenhet att utfärda förbudet i fråga. Det vore ändamålsenligt att införa bestämmelsen i lagen om försvarsmakten.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Rörelsefrihet

Enligt förslaget införs i lagen en bestämmelse om den myndighet som kan meddela sådana föreskrifter om rätten att röra sig på försvarsmaktens område som anges i 42 kap. 1 § strafflagen.

Försvarsmaktens förvaltningssystem

I statsrådets redogörelse till riksdagen om säkerhetsutvecklingen i Europa och Finlands försvar (SRR 1/1997 rd) behandlades bl.a. utvecklingen av försvarsmaktens regionala lednings- och förvaltningssystem.

I redogörelsen bekräftas försvarsområdenas centrala uppgift inom försvarssystemet. Enligt redogörelsen förbättras deras förmåga att leda regional strid och rörliga krigsåtgärder. Det ansvar för den fredstida resursstyrningen som åligger kommandören för försvarsområdet, som leder försvaret av området och dess planering, utökas och personalen vid försvarsområdenas staber stärks.

Enligt redogörelsen ses också militärlänens ställning inom försvarssystemet över. Militärlänet ansvarar för värnpliktsfrågorna, uppställandet av krigstida trupper, arrangemangen för och ledningen av lokalförsvaret samt för ledningen och stödandet av det frivilliga försvarsarbetet inom sina områden. Vissa av militärlänens operativa uppgifter gallras bort och stabernas personalstyrkor minskas. Den personal som frigörs används för att stärka försvarsområdenas staber och truppförband. Indelningen i militärlän anpassas till landskapsindelningen, varvid militärlänet utgörs av ett eller flera landskap. Militärbyråerna, som lyder under militärlänet, dras in.

Bestämmelsen föreslås bli ändrad så att den motsvarar de uppgifter som enligt redogörelsen bör skötas av försvarsområdet. Samtidigt föreslås att terminologi görs tids-

enlig genom att benämningen militärlän ändras till försvarsdistrikt.

4. Propositionens verkningar

Vid behandlingen av statsrådets redogörelse under punkt 3 ovan har uppgiftsfördelningen mellan försvarsområdet och militärlänet, i det för handen varande förslaget försvarsdistriktet, utretts.

Uppgiftsfördelningen i fråga är en del av den i redogörelsen beskrivna strukturförändringen inom försvarsmakten. Förändringen gäller såväl terminologi som sak, eftersom den innebär att försvarsområdets uppgifter ökar. Detta förutsätter för sin del att försvarsområdets staber tilldelas mer personal, att omlägningsarbeten görs i fråga om informations- och dataöverföringssystemen, att utrustning och materiel flyttas samt att utrustning till staberna och säkerhetsanordningar anskaffas. I viss mån behövs också fler lokaliteter.

Mer personal kan fås genom att anställda friställs i samband med strukturförändringen. Enligt planen ökar personalen vid försvarsområdets staber med maximalt 150 personer. Förflyttningen av personal medför kostnader. Det är ännu inte känt hur stor den del av personalen som byter tjänstgöringsort kommer att vara. Enligt en preliminär bedömning uppgår flyttningskostnaderna till ca 2,5 milj. mk.

De omlägningsarbeten som gäller informations- och dataöverföringssystemen medför kostnader till ett belopp av uppskattningsvis 22 milj. mk, medan kostnaderna för flyttningen av utrustning och materiel samt för anskaffningen av utrustning till staberna och säkerhetsanordningar bedöms uppgå till fem milj. mk.

De arrangemang som gäller försvarsområdets och försvarsdistriktets lokaliteter i S:t Michel medför kostnader till ett belopp av uppskattningsvis fem milj. mk.

När begreppet militärlän ändras till försvarsdistrikt uppkommer i viss mån trycknings- och motsvarande kostnader till följd av den ändrade benämningen.

De övriga förändringar som ingår i propositionen har varken organisatoriska eller ekonomiska verkningar.

Finansministeriet förutsatte i sitt utlåtande om lagförslaget, att de merkostnader som den föreslagna lagen eventuellt ger upphov till bör anpassas till de utgiftsramar som har

fastställts för försvarsministeriets förvaltningsområde.

Reformen genomförs i enlighet med finansministeriets utlåtande genom att försvarsmaktens verksamhet dimensioneras på så sätt att de ifrågavarande utgifterna av engångsnatur som huvudsakligen hänför sig till år 1998 kan täckas med de anslag som anvisats försvarsministeriets förvaltningsområde.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag inom försvarsministeriet. Utlåtande om utkastet till proposition har erhållits från utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, trafikministeriet, Luftfartsverket, Sjöfartsstyrelsen, Tullstyrelsen, staben för gränsbevakningsväsendet och huvudstaben.

6. Samband med internationella fördrag och förpliktelser

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna

När begränsningarna av rätten att förflytta sig bedöms är det skäl att fästa uppmärksamhet vid bestämmelserna i artikel 2 i protokoll 4 till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt punkt 1 i artikeln har den som lagligen befinner sig på en stats territorium rätt att där fritt röra sig och att fritt välja bosättningsort. Enligt punkt 3 i artikeln får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande

avbrott, för hälsovården samt för skyddande av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter. Enligt punkt 4 i artikeln kan de rättigheter som anges i punkt 1 inom bestämda områden likaså bli föremål för lagfästa inskränkningar, som är berättigade av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

Statens säkerhet nämns i punkt 3 i artikeln som en godtagbar grund för inskränkning av rätten att röra sig fritt. Bestämmelsen ger staten en rätt vidsträckt prövningsrätt. Inom de bestämda områden som avses i punkt 4 i artikeln är statens prövningsrätt t.o.m. ännu större. Som kriterium nämns där i stället för nödvändighet det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

Gemenskapsrätten

Unionens medborgare har rätt att fritt röra sig och vistas inom medlemsstaternas område, om annat inte följer av begränsningar och villkor som föreskrivs i Romfördraget eller anges i bestämmelserna om tillämpningen av det.

Den fria rörligheten för personer är inte helt ovillkorlig. Medlemsstaterna kan begränsa den fria rörligheten på grunder av typen *ordre public* i syfte att trygga den allmänna ordningen, säkerheten och hälsan i staten. Om begränsningarna föreskrivs i artiklarna 48.3, 56.1 och 66 i Romfördraget samt i rådets direktiv 64/221 EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Begreppet *ordre public* har inte definierats på ett enhetligt sätt i gemenskapsrätten. Det ankommer därför i huvudsak på den enskilda staten att överväga hur begreppet allmän ordning och säkerhet skall definieras.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

2 a §. Enligt förslaget fogas till paragrafen ett nytt 2 mom. Där bestäms på de grunder som anförs ovan i punkt 2 i den allmänna motiveringen om fördelningen av de kostnader som territorialövervakningen åsamkar

de myndigheter som deltar i verksamheten.

2 b §. I lagen införs enligt förslaget en ny paragraf, i vilken på de grunder som nämns i den allmänna motiveringen föreslås ingå en bestämmelse enligt vilken en genom förordning angiven myndighet vid försvarsmakten kan förbjuda eller begränsa obehörigas rätt

att röra sig på ett område som försvarsmakten förfogar över. Enligt förslaget införs i momentet en hänvisning till strafflagen, där det bestäms om straffpåföljden för överträdelse av förbudet.

Enligt ordalydelsen i den bestämmelse i 42 kap. 1 § strafflagen som här avses är det fråga om konkret intrång på sådana i bestämmelsen uppräknade ställen som är i försvarsmaktens besittning eller om rätten att förflytta sig där. Sålunda torde t.ex. överflygning falla utanför paragrafens tillämpningsområde.

Om förbudande och inskränkning av luftfart bestäms i luftfartslagen (281/1995). Enligt lagens 7 § kan luftfarten inskränkas eller förbjudas av tvingande försvarsskäl eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet så som stadgas närmare genom förordning. Om saken har utfärdats förordningen om områden där luftfart är inskränkt (1227/1995).

5 §. Den nuvarande områdesindelningen för militärlänen har ändrats så att den överensstämmer med verksamhetsområdena för förbunden på landskapsnivå, enligt vad som konstateras i den allmänna motiveringen. Efter att storlänsreformen trätt i kraft är terminologin inte längre tidsenlig. Därför föreslås att bestämmelsen justeras så, att benämningen försvarsdistrikt används när det är fråga om försvarsmaktens distriktförvaltningsområden som underlyder försvarsområdena.

Tyngdpunkten när det gäller försvarsområdenas uppgifter kommer att förflyttas enligt vad som konstateras i den allmänna motiveringen. Därför föreslås, att den begränsande hänvisning som nu ingår i bestämmelsen och enligt vilken försvarsrådets uppgifter hänförs sig närmast till föreberedelser som skall göras med tanke på undantagsförhållanden slopas i bestämmelsen.

Angående områdesindelningen bestäms enligt förslaget så som för närvarande genom förordning.

9 b §. Enligt förslaget införs i lagen en ny paragraf och i denna en sådan fullmaktsbestämmelse om militärdräkter och uniformer som lagen för närvarande saknar. Enligt denna bestäms genom förordning om försvarsmaktens militärdräkter och uniformer. Närmare föreskrifter om dräkterna kan meddelas av vederbörande ministerium eller, enligt vad ministeriet bestämmer, av kommandören för försvarsmakten eller huvudstaben. Om

dräkterna i fråga bestäms i förordningen om försvarsmaktens militärdräkter och uniformer (136/1997). I förordningen ingår också en fullmakt av samma slag som den föreslagna och med stöd av vilken närmare föreskrifter kan meddelas.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

I lagen införs enligt förslaget en övergångsbestämmelse enligt vilken vad som i lag eller förordning bestäms eller med stöd därav föreskrivs om militärlän eller kommandören för ett militärlän efter att denna lag har trätt i kraft på motsvarande sätt gäller försvarsdistrikt och kommandören för ett försvarsdistrikt.

3. Lagstiftningsordning

Såsom i punkten bedömning av nuläget i den allmänna motiveringen konstateras innebär den bestämmelse som föreslås ingå i 2 b § ett intrång i det skydd för rätten att förflytta sig fritt som säkerställs genom 7 § regeringsformen. Den föreslagna regleringen kan dock anses uppfylla de centrala krav som gäller för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt förslaget bestäms om inskränkning av rätten att förflytta sig genom den nu aktuella lagen, av vilken det väsentliga innehållet i inskränkningarna framgår. Rikets säkerhet och den allmänna ordningen kan anses vara godtagbara grunder för inskränkning av rätten att röra sig. Inskränkningarna av rätten att röra sig gäller områden som är noggrant definierade. Inskränkningarna av rörelsefrihet kan anses överensstämma med kravet på proportionalitet, dvs. de kan anses vara nödvändiga.

Såsom i punkt 6 i den allmänna motiveringen konstateras strider den föreslagna regleringen inte mot Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna.

Av ovan nämnda skäl kan lagförslaget enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 31 maj 1974 om försvarsmakten (402/1974) 5 §, sådan den lyder i lag 494/1990, samt
fogas till 2 a §, sådan den lyder i lag 572/1988, ett nytt 2 mom. och till lagen nya 2 b och 9 b § som följer:

2 a §

Varje övervakningsmyndighet skall betala de kostnader som territorialövervakningsuppgifterna åsamkat den. Kostnaderna skall betalas av de anslag som i statsbudgeten anvisats för myndigheten.

2 b §

En genom förordning angiven myndighet vid försvarsmakten kan av militära orsaker förbjuda obehöriga att röra sig på ett område eller ställe som försvarsmakten förfogar över eller begränsa denna rätt. Om straffpåföljden för överträdelse av förbudet bestäms i strafflagen.

5 §

Genom förordning bestäms om indelningen av landet i försvarsområden och dem underlydande försvarsdistrikt för fullgörande

av försvarsmaktens uppgifter.

9 b §

Om försvarsmaktens militärdräkter och uniformer bestäms genom förordning. Närmare föreskrifter om dräkterna och uniformerna kan meddelas av vederbörande ministerium eller, enligt vad ministeriet bestämmer, av kommandören för försvarsmakten eller huvudstaben.

Denna lag träder i kraft den 199.

Vad som någon annanstans i lag eller förordning bestäms eller med stöd därav föreskrivs om militärlän gäller efter att denna lag har trätt i kraft försvarsdistrikt, och vad som bestäms eller föreskrivs om kommandören för ett militärlän gäller kommandören för ett försvarsdistrikt.

Helsingfors den 19 september 1997

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Försvarsminister *Anneli Taina*

Lag

om ändring av lagen om försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 31 maj 1974 om försvarsmakten (402/1974) 5 §, sådan den lyder i lag 494/1990, samt
fogas till 2 a §, sådan den lyder i lag 572/1988, ett nytt 2 mom. och till lagen nya 2 b och 9 b § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Varje övervakningsmyndighet skall betala de kostnader som territorialövervakningsuppgifterna åsamkat den. Kostnaderna skall betalas av de anslag som i statsbudgeten anvisats för myndigheten.

2 b §

En genom förordning angiven myndighet vid försvarsmakten kan av militära orsaker förbjuda obehöriga att röra sig på ett område eller ställa som försvarsmakten förfogar över eller begränsa denna rätt. Om straffpåföljden för överträdelse av förbudet bestäms i strafflagen.

5 §

Genom förordning stadgas om indelningen av landet i *militärlän* för fullgörande av försvarsmaktens uppgifter och i sådana försvarsområden som bildas närmast med tanke på undantagsförhållanden.

5 §

Genom förordning bestäms om indelningen av landet i försvarsområden och dem underlydande försvarsdistrikt för fullgörande av försvarsmaktens uppgifter.

9 b §

Om försvarsmaktens militärdräkter och uniformer bestäms genom förordning. Närmare föreskrifter om dräkterna och uniformerna kan meddelas av vederbörande ministerium eller, enligt vad ministeriet bestämmer, av kommandören för försvarsmakten eller huvudstaben.

Denna lag träder i kraft den 199.

Vad som någon annanstans i lag eller förordning bestäms eller med stöd därav föreskrivs om *militärlän* gäller efter att denna

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

lag har trätt i kraft försvarsdistrikt, och vad som bestäms eller föreskrivs om kommandören för ett militärlän gäller kommandören för ett försvarsdistrikt.
