

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen, lagen om försvarstillstånd och lagen om räddningsväsendet

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2000 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen, lagen om försvarstillstånd och lagen om räddningsväsendet (RP 186/1999 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- lagstiftningsrådet Tarja Oksanen, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Pekka Pitkänen, försvarsministeriet
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- juris doktor, kansler Kauko Sipponen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd skall ändras i överensstämmelse med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen. Definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen skall preciseras så att den motsvarar försvarsrådets kristypsklassificering. Vidare skall definitionen av undantagsförhållanden ändras också i lagen om försvarstillstånd. Hänvisningarna i dessa lagar till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna skall ses över och befogenheterna att utfärda förordningar skall ändras så till vida att det fortfarande är republikens president som utfärdar förordningar

som avser införande av befogenheter. I beredskapslagen tas också in nya befogenheter. Dessutom föreslås bestämmelserna om särskilda befogenheter för räddningsväsendet under undantagsförhållanden bli överförda från lagen om räddningsväsendet till beredskapslagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt med den nya grundlagen den 1 mars 2000.

I den mycket detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen har regeringen bedömt lagförslagen utifrån bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen. I motiveringen påpekas att det faktum att de aktuella befogenheterna tas in i bered-

skapslagen innebär en utvidgning av rätten att delegera lagstiftningsmakt beträffande inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den väsentliga substansen i de inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som de föreslagna nya befogenheterna i beredskapslagen medger bestäms först genom förordning från statsrådet. Förslaget att ändra 15 § 1 mom. och ta in ett nytt 2 mom. i 16 § i beredskapslagen står därför enligt motiveringen i strid med 12 § 1 mom. regeringsformen. Nya 16 § 2 mom. anses också stå i strid med 15 a § 2 mom. och 16 § 1 mom. regeringsformen.

Regeringen anser att de föreslagna ändringarna i lagen om försvarstillstånd kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Att regleringen i 65 § lagen om räddningsväsendet tas in i föreslagen form i beredskapslagen anses enligt motiveringen inte inverka på förslagets behandlingsordning.

Med hänsyn till de författningsrättsliga synpunkter som hänför sig till förslaget anser regeringen det tillrådligt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Grundlagen, 23 §

Propositionen avser att harmonisera beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, som genomfördes redan 1995, och Finlands grundlag, som träder i kraft den 1 mars 2000. Meningen är de föreslagna lagarna skall träda i kraft samtidigt med den nya grundlagen. Förslagen bygger i väsentliga delar på bestämmelserna om utfärdande av förordningar i 80 § 1 mom. i den nya grundlagen. Därför bör lagstiftningsordningen för de föreslagna lagarna bedömas utifrån den nya grundlagen (jfr GrUU 15/1999 rd)

Beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd stiftades i början av 1990-talet under medverkan av grundlagsutskottet (GrUU 10/1990 rd och GrUU 11/1990 rd), beredskapslagen som en s.k. undantagslag som ett undantag från grundlagen och lagen om försvarstillstånd med stöd av 16 § i den dåvarande regeringsformen i vanlig lagstiftningsordning. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ersattes 16 § regeringsformen med ett 16 a § 2 mom., som i sin tur svarar mot 23 § i den nya grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 79—81 och RP 1/1998 rd, s. 82/I). Den lyder som följer: "Genom lag kan införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är för-

enliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder undantagsförhållanden som hotar nationen och som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp."

Vid en bedömning av förhållandet mellan de föreslagna lagarna och 23 § grundlagen är det skäl att lägga märke till att också allvarliga störningar i det internationella handelsutbytet och en storolycka är undantagsförhållanden enligt 2 § beredskapslagen. Till denna del anser utskottet det klart att undantagsförhållandena enligt beredskapslagen är mer omfattande än den bemyndigande bestämmelsen i 23 § grundlagen. Däremot ryms beskrivningen av tillämpningsområdet i 1 § lagen om försvarstillstånd enligt utskottets uppfattning inom gränserna enligt 23 § grundlagen. Utskottet uppmärksammar i alla fall att det som sägs i 1 § om störningar som inbegriper våld i sig räcker till utan att behöva beskrivas som "interna".

Kravet i 23 § grundlagen på att undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara tillfälliga hänger samman med flera faktorer i propositionen. Meningen är att de befogenheter som ingår i beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd skall tillgripas bara under undantagsförhållanden som avses i lagarna. Dess-

utom införs de särskilt genom en förordning, som är tidsbestämd. En sådan förordning skall upphävas så fort ett sådant undantagsförhållande som lagen avser inte längre gäller. Också den punkt i en förordning som gäller en enskild befogenhet skall upphävas, om det inte längre finns förutsättningar för att utöva den. Utifrån dessa föranstaltningar bör de lagfästa inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna ses som tillfälliga på det sätt som 23 § grundlagen föreskriver.

När lagen om försvarstillstånd stiftades konstaterade grundlagsutskottet att förslaget generellt sett inte beredde några problem med tanke på kravet på stadgande genom lag (GrUU 11/1990 rd, s. 1). I detta hänseende har beredskapslagen dock en annan struktur, för den bygger i väsentliga delar på författningar som utfärdats av statsrådet. När lagen stiftades påpekade grundlagsutskottet (GrUU 10/1990 rd, s. 1—2) "I lagen anges de yttersta gränserna för de åtgärder som kan vidtas under undantagsförhållanden. Lagen begränsar alltså inte som sådan ... fundamentala rättigheter. I sista hand ger lagen emellertid ett bemyndigande att genom statsrådsbeslut införa sådana begränsningar som innebär ett klart ingrepp i vissa grundlagsenliga rättigheter." Detta delegeringsupplägg i beredskapslagen leder till att lagen, om nya befogenheter tas in i den, lätt hamnar i strid med 23 § och 80 § 1 mom. grundlagen.

Behandlingsordningen för förslaget till beredskapslag

Beredskapslagen är en undantagslag och har därför stiftats i grundlagsordning. Regeringen vill komplettera lagen med nya befogenheter. En del av dem svarar mot 65 § lagen om räddningsväsendet, på grund av vilken denna lag också stiftades som en undantagslag. Till den del som de nya bestämmelserna i beredskapslagen inte utvidgar de ursprungligen stiftade undantagen från grundlagen eller innebär ett helt nytt undantag, kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning (jfr GrUU 31/1998 rd och GrUU 38/1998 rd). På denna grund inverkar 33 § 1 mom. 4 punkten i den föreslagna beredskapsla-

gen inte på lagstiftningsordningen. Detsamma gäller i huvudsak de befogenhetsbestämmelser som skall flyttas över från lagen om räddningsväsendet.

Definitionen på undantagsförhållanden i beredskapslagen föreslås bli kompletterad i 2 § 3 punkten. Utskottet menar att föreslagna "internationell spänning" innebär en ny situation för tillämpning av beredskapslagen och därmed en utvidgning av det ursprungliga tillämpningsområdet för befogenheterna. Av denna orsak bör lagförslaget behandlas i grundlagsordning.

Den nya befogenheten i 15 § i förslaget till beredskapslag innebär att statsrådet kan övervaka och reglera byggandet. Utskottet omfattar ståndpunkten i motiveringen till lagstiftningsordningen att de nya bestämmelserna står i strid med det grundlagsfästa egendomsskyddet. Vidare är byggnadsskyldigheten i 1 mom. 1 punkten betydande med tanke på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. grundlagen. En skyldighet för en näringsidkare att utföra vissa byggnadsuppgifter inskränker dennes frihet att själv välja hur och med vilka medel han skaffar sig sin försörjning, vilket enligt utskottets uppfattning ingår i näringsfriheten. Begränsningen uppfyller inte kravet på föreskrivande genom lag och därför bör lagförslaget också av denna orsak behandlas i grundlagsordning.

I motiveringen till lagstiftningsordningen anses befogenheterna i det nya 2 mom. i 16 § i förslaget till beredskapslag stå i strid med kravet på skydd för egendom och för grundläggande ekonomisk trygghet. Vidare menar utskottet att det nya momentet också avviker från 19 § 1 mom. grundlagen till den del som befogenheten gäller reglering av utkomststödet och befogenhet att föreskriva om undantag från grunderna för och verkställigheten av dem. I momentet föreslås också befogenhet att göra undantag från rättelse- och fullföljdsförfarandena i fråga om dessa förmåner, vilket enligt utskottets sätt att se står i strid med 21 § 2 mom. grundlagen. Förslaget innebär också ett undantag från 21 § 1 mom. grundlagen.

Den föreslagna nya 22 a § i beredskapslagen gäller arbetskyldighet under undantagsförhål-

landen för att befolkningen skall kunna skyddas. Enligt motiveringen avser paragrafen att ersätta en liknande bestämmelse i lagen om räddningsväsendet. I förslaget har kretsen av personer som eventuellt är skyldiga att utföra arbete utvidgats från finska medborgare till att omfatta alla som är bosatta i Finland. Utskottet har den uppfattningen att det här är fråga om en väsentlig utvidgning av ett undantag från den personliga friheten enligt lagen om räddningsväsendet, vilket också kräver att lagförslaget behandlas i grundlagsordning.

Stiftande av undantagslag

Enligt 73 § grundlagen kan det föreskrivas om avgränsade undantag från grundlagen. De undantag från grundlagen som ingår i förslaget till beredskapslag avses bli tillämpade endast under undantagsförhållanden enligt lagen. Också då kan de vara i kraft bara temporärt. Undantagen är också så till vida avgränsade att de gäller särskilt specificerade bestämmelser i grundlagen.

I samband med grundlagsreformen omfattades den ståndpunkten att bestämmelser som avviker från grundlagen helst inte bör införas på rent nationella grunder och att undantagslagar bara bör tillgripas i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl (GrUB 10/1998 rd, s. 21). De grundläggande lösningarna beträffande innehållet i beredskapslagen är av sådan natur att det är svårt att undvika grundlagsordning, om avsikten är att komplettera befogenheter eller omdefiniera undantagsförhållandena. Å andra sidan bör en lag som beredskapslagen, som finns till för kris-situationer, anses nödvändig. Av denna orsak menar utskottet att exceptionella grunder för undantagslagsförfarande föreligger. Det är dock nödvändigt att utreda om beredskapslagen kunde ses över på så sätt att man undviker att bygga upp regleringen på delegering av lagstiftningsmakt.

Vissa formuleringar i den föreslagna beredskapslagen

Utskottet föreslår att 1 § 1 mom. beredskapslagen justeras så att hänvisningen till att det per-

sonliga tillämpningsområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna bestäms utifrån medborgarskap stryks. Ändringen är befogad, men i detta sammanhang är det med beaktande av 22 och 23 § grundlagen skäl att hänvisa också till de mänskliga rättigheterna. Utskottet föreslår att regeringens proposition ändras på följande sätt: "... upprätthålla rättsordningen, *de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna* samt trygga ...".

Det kan vara skäl att överväga den inbördes ordningen mellan 1 och 2 mom. i 9 § i den föreslagna beredskapslagen. Om momenten byter plats, är regleringen mera konsekvent med 7 § 1 mom. lagen om försvarstillstånd.

Ingressen till den föreslagna beredskapslagen

Ingressen till den föreslagna beredskapslagen beror på grund av 3 § lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag på om första behandlingen av lagförslaget har inletts före den 1 mars 2000. Om så sker skall lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen. Om förslaget kommer upp till första behandling först efter det att den nya grundlagen har trätt i kraft, skall det behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att det 2:a och 3:e lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och

att det 1:a lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen, samt

att om den första behandlingen av lagförslagen inleds efter det att Finlands grundlag har trätt i kraft, skall det 2:a och 3:e lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 72 § grundlagen och det 1:a lagförslaget i den ordning som föreskrivs i 73 § grundlagen.

Helsingfors den 15 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
suppl. Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

