

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 57/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och av vissa la- gar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 oktober 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 200/2002 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Irmeli Vuori, finansministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet

- regeringsråd Markku Sorvari, social- och hälsovårdsministeriet
- juris doktor Kaarina Buure-Häggglund
- professor Kaarlo Tuori.

Samband med andra handlingar

I enlighet med EG-fördraget och rådets beslut 98/415/EG har utlåtande om propositionen begärts av Europeiska centralbanken. Centralbanken lämnade den 31 oktober 2002 sitt utlåtande (CON/2002/27) som tillställdes finansministeriet genom en skrivelse den 5 november 2002. Finansministeriet sände den 2 december 2002 utlåtandet från Europeiska centralbanken och ministeriets promemoria om utlåtandet till grundlagsutskottet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att beredskapslagen skall ändras i motsvarighet till de behov och krav som följer av förändringarna på finansmarknaden och inom försäkringsbranschen och av ändringarna i lagstiftningen om dem. Propositionen tar hänsyn till de krav som följer av att Finland deltar i euroområdet.

Vidare föreslås beredskapslagen bli kompletterad med bestämmelser om statsrådets befogenheter att reglera finansmarknaden och försäk-

ringsbranschen under undantagsförhållanden. Till lagen skall också fogas bestämmelser om försäkringsgarantier och en försäkringsgarantikommission för undantagsförhållanden.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I detaljmotiveringen till lagstiftningsordningen framhålls att de nya befogenheter som beredskapslagen skall kompletteras med bör bedömas

med tanke på 23 § i grundlagen till den del befogenheterna blir tillämpliga 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. Definitionen för undantagsförhållanden i beredskapslagen går längre än vad som avses i 23 § i grundlagen. De nya befogenheterna blir tillämpliga under alla undantagsförhållanden enligt beredskapslagen och därför bör förslaget bedömas i ljuset av enskilda bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Motiveringen stannar för att 12 § i förslaget till beredskapslag i sig står i strid med 15 § i grundlagen, men enligt den s.k. konstitutionella genvägsteorin inverkar 12 § ändå inte på behandlingsordningen. Nya 12 a § konstateras stå i strid inte bara med 15 § utan också med 18 § 1 mom. i grundlagen. Vidare anses föreslagna 13 § 1 mom. stå i strid med 119 § 2 mom. i grundlagen, men 13 § 2 mom. som ändrar bankfullmäktiges ställning står inte i strid med bestämmelserna om Finlands Bank i grundlagen. Enligt

motiveringen skall den föreslagna beredskapslagen behandlas på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

I motiveringen bedöms dessutom den möjlighet som de övriga lagförslagen i propositionen ger att ersätta kostnaderna för beredskapsskyldighet med medel ur försörjningsberedskapsfonden. Enligt motiveringen innebär dessa förslag inte att försörjningsberedskapsfondens ändamål utvidgas jämfört med det gällande rättsläget. Den bestämmelse i det 16:e lagförslaget som begränsar försäkringsgivarens rätt att åberopa ett avtalsvillkor som avser befrielse från ansvar eller minskat ansvar betraktas som en begränsning av avtalsfriheten. Eftersom motsvarande bestämmelse redan ingår i gällande lag om livförsäkring under krigstid, som till sin natur är en undantagslag stiftad i grundlagsordning, anser regeringen att detta lagförslag enligt genvägsteorin kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen har ansett det önskvärt att utlåtan-
de om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Beredskapslagens allmänna karaktär

Grundlagsutskottet har tidigare analyserat beredskapslagen i förhållande till 23 § i grundlagen som gäller tillfälliga undantag i de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. I grundlagen finns en definition på undantagsförhållanden och en föreskrift om att det genom lag kan införas under dessa undantagsförhållanden nödvändiga avvikelser som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna. Det är typiskt för beredskapslagen att sådana undantagsförhållanden som där avses sträcker sig längre än 23 § i grundlagen och att den i väsentliga delar bygger på förordningar som utfärdats av statsrådet. Utskottet ansåg (GrUU 1/2000 rd, s. 3/I) att "detta delegeringsupplägg i bered-

skapslagen leder till att lagen, om nya befogenheter tas in i den, lätt hamnar i strid med 23 § och 80 § 1 mom. grundlagen". Å andra sidan ansåg utskottet (GrUU 1/2000 rd, s. 3/I) att den konstitutionella genvägsteorin beträffande undantagslagar kunde tillämpas så att man i bedömningen av betydelsen av undantag från den nya grundlagen väger in de undantag från regeringsformen som införts i grundlagsordning.

Det är typiskt för ett flertal befogenhetsbestämmelser i beredskapslagen att statsrådets befogenhet utgörs dels av en ospecificerad tillsyns- och regleringsmakt, dels av en regleringsbefogenhet som preciserats genom olika grader av specificering och som utövas genom utfärdande av förordningar. På detta sätt är också föreslagna 12 a § uppbyggd. Utskottet påminner i detta sammanhang om beredskapslagens ursprungliga syfte (RP 248/1989 rd, s. 21). Över-

vakningsrätten uppfattades då som en möjlighet att meddela föreskrifter om arrangemang som kompletterar åtminstone de övervakningsmetoder som avses i 41 och 44 § och regleringsbefogenheterna som rätt att uppställa olika slag av förbud och begränsningar, men inte möjlighet att direkt förplikta något att göra något eller att eljest handla på ett visst sätt. I ljuset av 80 § i grundlagen är det klart att övervakningsrätten och regleringsbefogenheten bara kan avse en befogenhet i ett enskilt fall och att det utifrån den inte är möjligt att utfärda förordningar.

Behandlingsordningen för den föreslagna beredskapslagen

Föreslagna 12 §. Förslaget utvidgar inte ens efter de nya definitionerna i 11 § de regleringsfullmakter som kan utfärdas genom förordning av statsrådet och som ingriper i egendomsskyddet på ett sådant sätt att lagförslaget av dessa orsaker bör behandlas i grundlagsordning.

Föreslagna 12 a §. Förslaget innebär att statsrådet får ny tillsyns- och regleringsmakt samt nya regleringsfullmakter. De nya bestämmelserna är betydelsefulla med tanke på egendomsskyddet och i vissa delar också näringsfriheten. Den föreslagna regleringen uppfyller inte kravet på föreskrivande genom lag och dessutom står den i strid med kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Därför måste lagförslaget behandlas i grundlagsordning.

Föreslagna 12 b §. Förslaget att föreskriva om maximibeloppet för försäkringsgarantin i paragrafens 4 mom. står i samklang med 82 § 2 mom. i grundlagen, där det sägs att statsgaranti får beviljas med riksdagens samtycke. Av förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 136) framgår att riksdagens samtycke också kan ges i form av en lag, förutsatt att där föreskrivs om maximibeloppet för garantin.

Bestämmelserna i 3 mom. om garanti- och handläggningsavgift svarar mot de villkor som ställs på reglering av statliga avgifter utifrån 81 § 2 mom.

Beslut om myndigheternas uppgifter och befogenheter. Med stöd av 12 a § 3 mom. och 13 § 1 mom. kan statsrådet genom förordning föreskriva om Finlands Banks, Finansinspektionens, försäkringsinspektionens eller någon annan statlig myndighets uppgifter och befogenheter. Som framhållits i propositionen står detta i strid med den bestämmelse i 119 § i grundlagen som säger att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Också 91 § 1 mom. i grundlagen som gäller Finlands Bank kräver reglering på lagnivå. Men med avvikelse från propositionen anser utskottet att det undantag från grundlagen som ursprungligen gjordes genom beredskapslagen inte utvidgas i 13 § på ett sådant sätt att också denna paragraf skulle kräva att lagförslaget behandlas i grundlagsordning.

Försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden. Den kommissionen som avses i 40 b — 40 d § har inte befogenheter som direkt med stöd av lag kunde karakteriseras som offentlig makt. Men statsrådet kan med stöd av 12 b § 5 mom. helt eller delvis överföra beviljandet och förvaltningen av försäkringsgarantierna för undantagsförhållanden till kommissionen. Också denna befogenhet som statsrådet har står i strid med 119 § i grundlagen och kräver att lagförslaget behandlas i grundlagsordning.

Föreslagna 40 d § 1 mom. ger kommissionen en omfattande rätt att få uppgifter. Uppgifterna kan gälla det i 10 § 1 mom. i grundlagen trygga- de skyddet för privatlivet och det i 15 § tryggade egendomsskyddet. Både de som är skyldiga att lämna uppgifter och de uppgifter som kommer i fråga har angivits så generellt att lagförslaget också av denna orsak måste behandlas i grundlagsordning (t.ex. GrUU 14/2002 rd, s. 2—4). Bestämmelserna bör dock lämpligen preciseras vid den fortsatta behandlingen.

Stiftande av en undantagslag. Enligt 73 § i grundlagen kan det lagstiftas bara om avgränsade undantag från grundlagen. I linje med sin tidigare hållning anser utskottet att det i bered-

skapslagen är fråga om just sådana undantag och att det är motiverat att lagstifta om dem oberoende av att det av rent nationella orsaker är skäl att undvika att utfärda bestämmelser som avviker från grundlagen (GrUU 1/2000 rd, s. 3—4). Utskottet upprepar sin tidigare uppfattning att det behöver utredas om beredskapslagen kunde ses över så att regleringen inte längre bygger på en delegering av lagstiftningsmakten. Enligt utskottets mening är det viktigt att justitieministeriet avser att inleda förberedelser i detta syfte under 2003.

Andra synpunkter

Försörjningsberedskapsfonden. Enligt de anknytande lagarna kan väsentliga extra kostnader för sådan beredskap som föreskrivs i dem ersättas med medel ur försörjningsberedskapsfonden. Fonden är det slag av fond utanför statsbudgeten som avses i 87 § i grundlagen. Med hänsyn till bestämmelserna i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen utvidgar propositionen inte försörjningsberedskapsfonden i väsentlig grad jämfört med det gällande rättsläget.

Det 16:e lagförslaget. Nya 37 a § i lagen om försäkringsavtal begränsar försäkringsgivarens rätt att åberopa vissa försäkringsvillkor. I propositionen anses utifrån genvägsteorin att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagen om livförsäkring under krigstid som nämns i motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen stiftades redan 1939. Också av denna orsak är det enligt utskottet motiverat att bedöma den föreslagna regleringen utifrån de nuvarande villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Inledningsvis bör det noteras att begränsningen i 37 a § är exakt och noggrant avgränsad i och med att den anger villkoren för regleringen och de situationer där begränsningen blir tillämplig. I dessa situationer, dvs. under väpnat angrepp eller krig mot Finland, kan begränsningen anses acceptabel och påkallad och nödvändig med hänsyn till ett mycket tungt vägande samhälleligt intresse. Med tanke på försäkringsgivarna är det på grund av proportionalitetsprincipen viktigt att de har rätt att ta ut en krigstillskottspremie för de försäkringar som begränsningen gäller. På dessa grunder anser utskottet att det 16:e lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att det 2—16 lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och

att det första lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Helsingfors den 17 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml

Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.