

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2009 rd

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

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2008 en proposition med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den (RP 3/2008 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om förslaget till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Tuija Brax
- lagstiftningsdirektör Sami Manninen och lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala, justitieministeriet

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet
- kanslichef Jarmo Viinanen, republikens presidents kansli
- professor Niklas Bruun
- professor Lauri Hannikainen
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Matti Pellonpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
— Länsstyrelsen på Åland
— Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny beredskapslag och att den gällande lagen med samma rubrik upphävs. Syftet med reformen är att beredskapslagen ändras så att den uppfyller grundlagens krav. Dessutom ska bestämmelserna om myndigheternas befogenheter i undantagsförhållanden göras mera tidsenliga.

Beredskapslagen definierar begreppet undantagsförhållanden. Med undantagsförhållanden

avses ett mot Finland riktat väpnat angrepp, något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet, ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets närings-

liv, en synnerligen allvarlig storolycka, förhållanden som omedelbart efter olyckan och en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Det ska föreskrivas genom förordning av statsrådet hur befogenheter som anges i beredskapslagen får införas. Innan en sådan förordning kan utfärdas ska statsrådet i samverkan med republikens president ha konstaterat att undantagsförhållanden råder i landet. I sista hand är det riksdagen som beslutar om förordningens giltighet och giltighetstid. Lagen innehåller en rad befogenhetsbestämmelser som kan införas vid undantagsförhållanden. Formuleringar har preciserats på vissa punkter i den nya lagen.

I propositionen ingår också ett förslag till lag om delegationen för social- och hälsovården under undantagsförhållanden och förslag till lagar om ändring av åtta lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2009.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedömer regeringen befogenhetsbestämmelserna med avseende på 23 § i grundlagen som gäller tillfälliga avsteg från de grundläggande fri- och rättigheterna. Fallen gäller när ett väpnat angrepp eller något annat så allvarligt angrepp att det enligt lagen kan jämföras med ett väpnat angrepp och är ett hot mot folket riktas mot Finland under undantagsförhållanden. Inte alla av de föreslagna undantagsförhållandena ingår i den defi-

nition av undantagsförhållanden som finns i 23 § i grundlagen. Följaktligen bedömer regeringen bestämmelserna också med avseende på de generella och särskilda villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

Regeringen anser befogenhetsbestämmelserna vara relevanta med avseende på den personliga friheten som garanteras i 7 § i grundlagen, förbudet mot tvångsarbete i artikel 4 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), rörelsefriheten i 9 § i grundlagen och i artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet i Europakonventionen, skyddet för privatlivet i 10 §, yttrandefriheten i 12 §, egendoms-skyddet i 15 §, näringsfriheten i 18 § och rätten till social trygghet i 19 § i grundlagen. Befogenheterna bedöms också med avseende på bestämmelserna om rätten att utfärda förordningar och att delegera lagstiftningsbehörighet i 80 § i grundlagen. Beslutsmekanismen för att börja tillämpa beredskapslagen granskas med hänseende till 93 § i grundlagen. Dessutom bedömer regeringen lagförslaget i ljuset av grundlagens 83 § som gäller riksdagens budgetmakt och 81 § om staliga skatter och avgifter.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de konstitutionella aspekterna anser regeringen det ändå motiverat att riksdagen begär utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Skälen för bedömningen

Den föreslagna beredskapslagen ska ersätta den gällande beredskapslagen som har stiftats i grundlagsordning och är en undantagslag. Sedan grundlagen kom till har den gällande lagen ändrats två gånger i grundlagsordning med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 1/2000 rd, GrUU 57/2002 rd). Båda gånger ansåg utskottet det motiverat att lagstifta om undantagen trots principen om att undvika undantagslagar.

Samtidigt ansåg utskottet det nödvändigt att utreda möjligheterna att revidera beredskapslagen för att regleringen inte längre ska behöva vara beroende av delegerad lagstiftningsbehörighet. I överensstämmelse med dessa synpunkter från grundlagsutskottet har den nya lagen harmoniserats med grundlagen.

Den föreslagna beredskapslagen skiljer sig betydligt både i fråga om regleringsmetod och detaljrikedom från den gällande lagen som kom till före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nuvarande grundlagen. I en

så här genomgripande reform går det enligt grundlagsutskottet inte att den nya beredskapslagen bedöms med avseende på en författningsrättslig luckteori (se GrUU 31/1998 rd, GrUU 8/2006 rd). Följaktligen granskar grundlagsutskottet lagförslaget helt och hållet utifrån kraven i den nya grundlagen.

Undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen

Genom lag kan det enligt 23 § i grundlagen införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga 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.

I 3 § 1 punkten i förslaget definieras undantagsförhållanden som ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet. Sådana undantagsförhållanden ingår i tillämpningsområdet för 23 § i grundlagen. I 2 punkten i samma paragraf definieras undantagsförhållanden som ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt denna lag måste tas i bruk omedelbart för att avvärvverkningarna av hotet. Också den här typen av mycket konkret och betydande hot om angrepp representerar enligt utskottets uppfattning de situationer som definitionen av undantagsförhållanden i 23 § i grundlagen täcker in. Att döma av tolkningarna från organen som övervakar konventionerna om de mänskliga rättigheterna ligger definitionerna i 1 och 2 punkten i linje med begreppet allmänt nödläge enligt artikel 15 i Europakonventionen och artikel 4 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) som tillåter att konventionsstaterna gör avvikelser från skyldigheterna i konventionerna.

I och med bestämmelserna om giltighetstiden och upphävande av ibruktagandeförordningen kan undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna anses vara tillfälliga i den mening som 23 § i grundlagen avser (GrUU 1/2000 rd). Vad gäller nödvändighetskravet kan man referera till 4 § som kräver att nödvändighets- och proportionalitetsprincipen följs och att befogenhetsutövningen ska vara en sista utväg. Också andra meningen i 4 § 1 mom. bör kompletteras med att befogenhetsutövningen ska vara nödvändig. I 5 § ingår det behöriga bestämmelser om att internationella förpliktelser måste beaktas. Däremot har förslaget inga bestämmelser om att underrätta om undantagsförhållanden som de som ingår i 2 § 2 mom. i lagen om försvarstillstånd. För konsekvensens skull bör också beredskapslagen föreskriva om detta även om skyldigheten beror på de internationella förpliktelserna. Bestämmelsen ska avse undantagsförhållanden enligt 3 § 1 och 2 punkten då det är tillåtet att göra avvikelser från rättigheterna i konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Övriga undantagsförhållanden

Andra undantagsförhållanden är enligt 3 § 3 mom. sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner och enligt 4 punkten en synnerligen allvarlig storolycka, förhållandena omedelbart efter olyckan samt en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Ekonomiska kriser, storolyckor och pandemier är inte ens när de är allvarliga den typen av undantagsförhållanden som enligt innebörden i 23 § i grundlagen kan jämföras med ett väpnat hot mot Finland (GrUU 31/1998 rd, GrUU 1/2000 rd). De befogenheter som är avsedda att bli utövade i dessa undantagsförhållanden måste bedömas med avseende på de generella och i förekommande fall de särskilda begränsningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Sammantaget sett finns det tveklöst och rent allmänt godtagbara skäl och tungt vägande sam-

hållbara behov för de övriga bestämmelserna om undantagsförhållanden som alltså inte är motiverade genom 23 § i grundlagen. Med avseende på proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna spelar 4 § om principerna för att utöva befogenheterna en viktig roll. Bestämmelserna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem, framhåller utskottet. För kravet på rättssäkerhet är det av betydelse att rätten att överklaga inte inskränks vid undantagsförhållanden och att garantierna för rättssäkerheten är reglerade på behörigt sätt i 128 § i lagförslaget.

Definitionen på undantagsförhållanden i 3 § 3 punkten är betydligt mer omfattande och specifik än i 2 § 4 punkten i den gällande lagen. Det framgår i stort sett bara att det handlar om en ekonomisk kris. Enligt motiven till propositionen vill man betona att en händelse eller ett hot mot befolkningens försörjning eller landets ekonomi inte nödvändigtvis bara riktar sig mot råvarutillgången. Det kan också vara situationer då till exempel datatekniska och logistiska system är satta i allvarlig gungning. Det är i sig förståeligt att definitionen då är flexibel, anser utskottet och menar att mycket allvarliga hot mot informations- och kommunikationssystemen i dagens samhälle kan utgöra den typ av undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 punkten. Men en så omfattande definition kräver i sin tur en snäv tolkning. Det är uppenbart att exempelvis en sedvanlig ekonomisk kris, inte ens en allvarlig sådan, eller en omfattande arbetstvist kan motivera att befogenheterna införs.

Definitionen av storolycka i 3 § 4 punkten sammanfaller med definitionen i 2 § 5 punkten i den gällande lagen. I motiven förklarar regeringen närmare vad som avses med en synnerligen allvarlig storolycka. I motiven går regeringen också in på sambandet mellan befogenheterna i beredskapslagen och befogenheterna i grundlagen. Däremot motiveras den största utvidgningen av definitionen nästan inte alls: att en pandemi anses vara jämförbar med en synnerligen allvarlig storolycka. I bedömningen av hur tidsenliga de nuvarande bestämmelserna är (s. 22 ff.)

anser regeringen att befogenheterna i huvudsak är relevanta, men att man vid en pandemi kan behöva sjukvårdsrum och särskilda lokaler som det inte går att skaffa fram med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. I samma sammanhang nämner regeringen en del fristående paragrafer (24 och 93 § i beredskapslagen och 79 § i värnpliktslagen). En så viktig och stor breddning av tillämpningsområdet hade krävt att frågan behandlas och motiveras mer ingående. Försvarsutskottet bör göra en bedömning av i hur stor omfattning befogenhetsbestämmelserna bör vara tillämpliga vid pandemier och då ta särskild hänsyn till befogenheterna i lagen om smittsamma sjukdomar och hälsoskyddslagen. Samtidigt är det till fördel om försvarsutskottet också i ett mer allmänt perspektiv tar ställning till om alla befogenheter i lagen i princip är nödvändiga att tillämpa på de kriser som 3 § 4 punkten avser.

Delegering av lagstiftningsbehörighet

Allmänt. Ett viktigt mål med lagförslaget är att lagtexten anger innebörden av de presumtiva befogenheterna så exakt som det över huvud taget är möjligt i den här typen av lagstiftning. Överlag är befogenheterna mer exakta än i den gällande lagen. I krissituationer behövs det en rad olika åtgärder och det går kanske inte att undvika att den lagstiftning som ska förutse dem blir både generellt formulerad och flexibel. Följaktligen grundar sig förslaget fortfarande i allt väsentligt på statsrådets befogenheter att utfärda förordningar. Flera av dem gäller eller tangerar de grundlagsskyddade grundläggande fri- och rättigheterna. Vid lagstiftning om undantagsförhållanden kan begränsningar i delegeringen av lagstiftningsbehörighet i princip inte bedömas mer generöst än vid annan lagstiftning eftersom den möjligheten inte explicit nämns i grundlagen.

De bemyndiganden att utfärda förordning som är avsedda att tillämpas i undantagsförhållanden enligt 3 § 3 och 4 punkten måste särskilt bedömas med avseende på kravet att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste föreskrivas genom lag och kravet på att begränsningarna ska vara exakta och noga av-

gränsade. Dessutom måste 80 § 1 mom. i grundlagen vägas in. Det kräver att det ska utfärdas bestämmelser genom lag om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och om frågor som i övrigt hör till området för lag.

Lagförslaget har många bestämmelser om att det ska föreskrivas genom lag om förfarandet för att utöva befogenheterna. Det är enligt utskottet klart att den här typen av regler i förordning inte kan innefatta några väsentliga avvikelser från garantierna för god förvaltning eftersom de enligt 21 § 2 mom. i grundlagen måste tryggas genom lag. Det betyder i första hand att bestämmelserna i förvaltningslagen och speciallagar måste följas när befogenheterna utövas och att de bara delvis kan preciseras genom förordning.

Bedömningen av rätten att utöva befogenheterna i de fall som avses i 3 § 1 och 2 punkten grundar sig på 23 § i grundlagen. Det bör observeras att paragrafen inte tillåter att det lagstiftas om avvikelser från grundlagen genom en vanlig lag annat än i fråga om undantag från bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Inte heller tillfälliga undantag från dem får grunda sig på bestämmelser på lägre nivå än lag, utan de måste tillräckligt entydigt framgå direkt av lagen (RP 309/1993 rd, GrUU 1/2000 rd, GrUU 57/2002 rd, GrUU 9/2007 rd). Detta innebär att kravet på bestämmelser i lag i 23 § i princip ställer samma, om än till följd av frågans karaktär inte lika begränsande krav på att lagstiftningsbehörigheten ska delegeras som de generella villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och 80 § 1 mom.

Åtgärder för att trygga finansmarknaden och försäkringsbranschen. I 16 § ingår bestämmelser om räntereglering, reglering av kreditgivningen, uttagsgränser för insättningar och begränsningar och regleringar av vissa instituts och företags investeringar. Befogenheterna kan tillämpas på alla undantagsförhållanden i 3 §. Bestämmelserna tillåter långtgående ingrepp i privatpersoners möjligheter att använda sina tillgångar och är därför av betydelse för egendoms-skyddet enligt 15 § 1 mom i grundlagen och del-

vis också för näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen.

Möjligheterna att införa befogenheterna regleras av det allmänna syftet med paragrafen och av de generella principerna i 4 § för att utöva befogenheterna. Paragrafens samtliga bemyndiganden att utfärda förordning är emellertid öppna eftersom de överlåter till den som utfärdar förordning att bestämma om kriterierna för räntesatsen och andra ersättningar (1 mom. 1 punkten), de innehållsliga och kvantitativa villkoren för reglering av kreditgivningen (1 mom. 2 punkten), villkoren för att begränsa uttag av medel (1 mom. 3 punkten), kriterierna för att begränsa och använda investeringar (1 mom. 4 punkten) och kriterierna för sammanslutningars skyldighet att göra placeringar (2 mom). Bestämmelserna uppfyller inte kraven på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska föreskrivas genom lag och att begränsningarna ska vara exakta och noga avgränsade. De måste ses över för att lagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Detsamma gäller förordningsbemyndigandet att begränsa värdepappershandeln i 18 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten.

I 14 § 4 mom. relateras det till förordningar som får utfärdas med stöd av 1 mom. i samma paragraf. Men momentet har inget sådant bemyndigande.

Kvantitativ reglering. För att trygga befolkningens försörjning under undantagsförhållanden får en näringsidkare enligt 31 § 1 mom. bara mot inköpstillstånd överlåta sådana konsumtionsnyttigheter till konsumenten som är nödvändiga för befolkningens försörjning. Genom förordning av statsrådet får det föreskrivas om vilka konsumtionsnyttigheter som regleras och om hur regleringen går till. Reglering får införas vid alla de undantagsförhållanden som 3 § avser. Köptillstånd är ett ingrepp i egendoms-skyddet och näringsfriheten som båda är skyddade i grundlagen.

Det lämnas öppet vilken typ av varor som ska omfattas av regleringen. Statsrådets rätt att utfärda förordning regleras här bara av kravet att

varorna ska vara "nödvändiga för befolkningens försörjning" och av de generella principerna för att tillämpa befogenheterna. I motiven säger regeringen att regleringen i första hand kan gälla en del dagligvaror som kaffe, te och socker. Där emot anser regeringen det inte nödvändigt med någon heltäckande ransonering av livsmedel. För att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste paragrafen ange närmare vilka konsumtionsnyttigheter som avses. Detsamma gäller varor vid reglering av annan handel i 32 § och förteckningen i 33 § över material och nyttigheter, när definitionen i sista hand bara hänger på nödvändighetskriteriet.

För att trygga ett fungerande samhälle under undantagsförhållanden kan statsrådet enligt 35 § 1 mom. besluta begränsa eller helt förbjuda användningen av el för andra, genom förordning av statsrådet närmare föreskrivna ändamål än de som är nödvändiga för försörjningsberedskapen. Begränsningar och förbud ska kunna utfärdas vid alla de undantagsförhållanden som lagen avser. Sett i ett grundlagsperspektiv är befogenheten vid, särskilt om man ser till hur viktig el är i folks vardag. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bestämmelsen preciseras.

I 36 § ges statsrådet befogenhet att föreskriva att el under undantagsförhållanden bara får användas upp till ett bestämt procenttal av konsumtionen enligt elanvändarens normala årsförbrukning. Procentsatsen ska föreskrivas genom förordning av statsrådet. Regleringen är tillåten vid alla undantagsförhållanden som lagen avser. Statsrådet har samma befogenhet att för de undantagsförhållanden som 3 § 1—3 mom. avser förskriva om tillåtna mängder fjärrvärme som får tas ut för att värma upp fastigheter (39 § 1 mom.) och kvoter för eldningsolja som används till uppvärmning (40 § 1 mom.). Befogenheterna tillåter inga begränsningar eller regleringar av statsrådets prövningsrätt. Så här öppna bemyndiganden strider mot grundlagskravet att det ska föreskrivas genom lag om den här typen av frågor. Befogenheten måste preciseras väsentligt för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 40 § 2 mom. får kvoten för uppvärmningsolja överskridas bara på de grunder som föreskrivs genom förordning av arbets- och näringsministeriet. Bestämmelsen innehåller inga styrande kriterier för befogenheten att utfärda förordning. Den öppna befogenheten för ministeriet uppfyller inte kraven i 80 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelsen måste preciseras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Också förordningsbefogenheterna i 29 §, 66 § och 67 § 2 mom. är problematiska med avseende på grundlagskravet att bestämmelserna måste finnas i lag. Befogenheterna gäller bränslereglering.

Prisreglering. Enligt 42 § får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om de högsta tillåtna priserna på de minuthandelsvaror och energivaror som omfattas av regleringen. Statsrådets rätt att utfärda förordning regleras här bara av kravet att åtgärden är till "för säkerställande av att regleringen fungerar" och av de generella principerna för att tillämpa befogenheterna. En så här öppen befogenhet att genom förordning föreskriva om prisregleringar som är av stor betydelse för egendomsskyddet uppfyller inte grundlagskraven på författningsnivå. Lagförslaget måste ha bestämmelser om de basala frågor som ska beaktas när det högsta tillåtna priset bestäms. Annars kan förslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Detsamma gäller bemyndigandet i 54 § 1 mom. att lägga fast den högsta hyran för bostäder för att underlätta bostadssituationen. Bemyndigandet ska gälla de undantagsförhållanden som anges i 3 § 4 punkten.

Övrigt. Utöver dessa normgivningsbemyndiganden innehåller lagförslaget ett flertal bemyndiganden att utfärda förordning som strider mot kravet i grundlagen att bestämmelserna ska utfärdas genom lag. Det gäller bland annat 55 § 2 mom. (bemyndigande att närmare ange innebörden i ändringar i lagstadgade försäkringar och förmåner), 56 § 2 mom. (bemyndigande att närmare föreskriva om innebörden av ändringar i den sociala tryggheten), 92 § 3 mom. (bemyn-

digande att föreskriva om gränserna för avvikelser från anställningsvillkor), 107 § 2 mom. (bemyndigande att föreskriva om begränsningar i skyldigheten att ordna undervisningsverksamhet och andra funktioner) och 116 § (bemyndigande att föreskriva om begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar). Utskottet anser det inte nödvändigt att här försöka göra en uttömmande bedömning av alla bemyndigande att utfärda förordning i relation till grundlagskravet på bestämmelser genom lag. Det är inte heller nödvändigt eftersom utskottet nedan i vilket fall som helst föreslår att lagförslaget ska behandlas i grundlagsordning på grund av de många bemyndigandena att utfärda förordning som är för öppna i relation till grundlagen.

De grundläggande fri- och rättigheterna

Allmänt. Förslaget till beredskaplag innehåller en lång rad bestämmelser som är av stor relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen. Lagförslaget är av den karaktären att de flesta av bestämmelserna innebär stora ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har dock beaktat att beredskapslagen kan bli tillämplig bara i mycket allvarliga krisituationer och även då bara i överensstämmelse med principerna för bemyndigandena. Förordningen om att börja tillämpa befogenheterna ska alltid föreläggas riksdagen. Därför föreslår utskottet nedan att riksdagen ska ha fortsatt rätt till efterkontroll. Det betyder att bland annat att riksdagen då tar ställning till om enskilda bemyndiganden är nödvändiga och står i rätt proportion till sitt syfte. En fråga som också spelar in är att syftet med bestämmelserna att inskränka någon av individens grundläggande fri- och rättigheter nästan undantagslöst är att trygga någon annan grundläggande fri- eller rättighet. I detta sammanhang är det inte relevant att komma med en heltäckande jämförelse med grundlagen för alla bestämmelser med betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna. Nedan går utskottet främst in på de bestämmelser som uppenbart strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen.

Ändringar i den sociala tryggheten. På grundval av 55 § kan utbetalningen av sociala trygghetsförmåner och andra förmåner inom den lagstadgade försäkringen stoppas eller skjutas upp eller förmånerna betalas ut minskade med högst 50 procent om det är nödvändigt för att trygga befolkningens försörjning och statens betalningsberedskap. I 56 § ingår liknande bestämmelser om ändrade sociala bidrag vid undantagsförhållanden.

Bestämmelserna är inte problematiska med avseende på 23 § i grundlagen till de delar de gäller undantagsförhållandena i 3 § 1 och 2 punkten. Möjligheten att stoppa eller skjuta upp utbetalningar och sänka bidragsbelopp får tillämpas också vid andra undantagsförhållanden. Följaktligen måste bestämmelserna bedömas med avseende på begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Bestämmelserna har relevans med avseende på rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. Alla har enligt 1 mom. rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det är alltså en subjektiv rätt för alla (GrUB 25/1994 rd). Utifrån 2 +mom. ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad i vissa socialt utsatta situationer. Grundlagen ålägger lagstiftaren skyldighet att garantera var och en som är i behov av grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den här typen av trygghet som det allmänna står för (GrUB 25/1994 rd) men bestämmelsen garanterar inte direkt de befintliga systemen (GrUU 60/2002 rd). De system som tryggar den grundläggande försörjningen ska vara så heltäckande att det inte uppstår grupper som får sitta emellan. Skyddet för den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. ger ett mer omfattande skydd än rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 1 mom. Den grundläggande försörjningen kan således inte vara en social trygghetsförmån som i sista hand följer av 1 mom. (GrUU 48/2006 rd). Grundlagsutskottet har emellertid ansett att det ligger i linje med handlingsskyldigheten för lagstiftaren att den sociala tryggheten planeras och utvecklas utifrån samhällets ekonomiska resurser (GrUB 25/1994 rd) och att statsfinanserna

och den offentliga ekonomin beaktas när förmåner som direkt finansieras av det allmänna läggs fast (GrUU 34/1996 rd).

Den författningsrättsliga bedömningen av ändringar i pensionslagstiftningen brukar bedömas dels med avseende på den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen, dels med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har ansett att det vid egendomsskyddade pensionsrättigheter uttryckligen handlar om att skydda en konkret ekonomisk fördel som har tjänats in, och inte till exempel att skydda ett befintligt pensionssystem. Det har gått att föreskriva om pensionssystemet genom en vanlig lag, om ändringarna i pensionssystemet inte har lett till en oskälig försämring av pensionsförmånerna (GrUU 30/2005 rd).

Förslaget avser inte permanenta ändringar i den grundläggande försörjningen eller pensionssystemet, utan tillfälliga försämringar i utbetalningen i en mycket allvarlig kris. Det finns godtagbara skäl att på det här sättet vid undantagsförhållanden ingripa i utbetalningen av den lagstadgade försäkringen och socialbidrag, det vill säga i de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom det finansiella underlaget för förmånerna måste stärkas och det i sista hand i ett vidare perspektiv handlar om att få en hållbar offentlig ekonomi. Med avseende på proportionalitetskravet är det viktigt dels att beakta de generella principerna i 4 §, dels att åtgärderna inskränker sig till en relativt kort tid, tre månader. En annan viktig aspekt är att bidragstagaren i enlighet med 58 § är befriad från påföljder vid försenade betalningar.

Med avseende på 19 § i grundlagen är det av vikt att alla får sin rätt att få grundläggande försörjning fortlöpande tryggad också vid undantagsförhållanden. Att döma av motiven har detta varit syftet med förslaget. Men bestämmelserna är mycket svårtolkade och gynnar inte detta krav. Vidare förefaller 55 § att bland annat tillåta att utbetalningen av andra förmåner än pensioner stoppas eller helt och hållet eller skjuts upp i högst tre månader utan att de ersätts med någonting annat. Detsamma förefaller gälla bidragen enligt 56 § med undantag för utkomststödet.

För att det inte ska uppstå grupper som faller emellan måste det entydigt framgå av bestämmelserna att alla bidragstagare har tryggad tillgång till oundgänglig försörjning under den tid då andra förmåner inte betalas ut eller utbetalningen har skjutits fram. Detta innebär i praktiken att de får minst det bidrag som enligt 56 § är en sista utväg. Lagförslaget måste preciseras enligt detta för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Bestämmelserna bör ses över också om förslaget av andra orsaker behandlas i grundlagsordning.

Vid undantagsförhållanden som avses i 3 § 4 punkten är det inte motiverat att ta till de föreslagna försämringarna av den sociala tryggheten. Därför bör bemyndigandena i 8 kap. bara gälla de undantagsförhållanden som 3 § 1—3 punkten avser.

Tryggad tillgång till elektroniska data- och kommunikationstjänster. Kap. 9 innehåller ett flertal bestämmelser av relevans för yttrandefriheten som är skyddad i 12 § i grundlagen. Myndigheternas befogenheter att ställa krav gäller här mestadels direkt företag, men indirekt handlar det också om att begränsa individens rätt att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Utgångspunkten bör vara att yttrandefriheten och informationsspridningen ska tryggas i så stor utsträckning som möjligt också vid alla undantagsförhållanden.

Bestämmelserna är inget problem med avseende på 23 § i grundlagen om man ser till undantagsförhållandena i 3 § 1 och 2 punkten i lagförslaget. Åtgärderna i kapitlet får vidtas vid alla undantagsförhållanden enligt 3 §. Följaktligen måste bestämmelserna bedömas med avseende på villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

Ett synnerligen allvarligt hot mot befolkningens försörjning eller landets ekonomiska liv kan enligt motiven uppträda om det datatekniska eller logistiska systemet kommer i allvarlig gungning. Därför får bemyndigandena i 59—62 § till-

lämpas för att garantera att de elektroniska data- och kommunikationssystemen fungerar och vitala samhällsfunktioner kan tillgodoses.

Enligt 60 § kan kommunikationsministeriet under undantagsförhållanden bemyndiga Kommunikationsverket att bland annat ändra villkoren för radiotillstånd, återkalla radiotillstånd eller förbjuda radiosändare eller radiosystem.

Utskottet har bedömt rätten att få ändra villkoren för radiotillstånd med hänsyn till om den är godtagbar med avseende på yttrandefriheten och om rätten kan kopplas ihop med ett nödvändighetskrav (GrUU 26/2001 rd, GrUU 44/2004 rd). Syftet med bestämmelserna är inte att främja yttrandefriheten utan snarare att garantera försvarsmaktens och liknande myndigheters verksamhetsmöjligheter. I lagstiftning om undantagsförhållanden är detta i och för sig ett godtagbart skäl med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. På grundval av principerna för att tillämpa de generella befogenheterna i 4 § är möjligheten att ändra tillståndsvillkoren kopplad till nödvändighetskravet. På den punkten är lagförslaget inget problem med avseende på 12 § i grundlagen.

I samma sammanhang ansåg utskottet syftet, alltså att säkerställa en effektiv kommunikationsmarknad, vara alltför öppet formulerat med avseende på att begränsningarna ska vara noga avgränsade och exakta (GrUU 44/2004 rd). Den gången krävdes det att bestämmelsen kompletteras med formuleringar som ger uttrycken mer innebörd. Annars hade lagen inte kunnat stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Förslaget till beredskapslag har också ospecifika formuleringar om de elektroniska data- och kommunikationssystemens funktion och vitala samhällsfunktioner. Bemyndigandet ska kunna tillämpas bland annat när försvarsmakten eller någon liknande behöver fler frekvenser.

Förslaget måste kompletteras till exempel med formuleringarna i motiven för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Att återkalla radiotillstånd är ett allvarigare ingrepp i yttrandefriheten än att ändra villkoren

för radiotillstånd. Rätten att återkalla tillståndet har till exempel inget samband med att innehavaren har överträtt villkoren (GrUU 44/2004 rd), utan tillståndet får återkallas på mycket obestämda villkor "för tryggnad av de elektroniska data- och kommunikationssystemens funktionsduglighet och samhällets vitala funktioner".

Syftet i 60 § måste preciseras också på grund av den bestämmelse som tillåter att radiotillstånd återkallas.

Det ospecificerade bemyndigandet är också ett problem för de övriga bestämmelserna i 9 kap. som innebär ett betydande ingrepp i individens rätt enligt 12 § 1 mom. att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Ett exempel på detta är 59 § 1 mom. 7 punkten som förpliktar teleföretag att för viss tid eller tills vidare stänga nät- eller kommunikationstjänstförbindelser till ett visst land eller till internationella nät- eller kommunikationstjänstförbindelser. Ett annat är 61 § om att tillfälligt förhindra företag att sända, förmedla eller ta emot e-postmeddelanden, sms och andra liknande meddelanden.

Villkoren för att tillämpa dessa befogenheter måste preciseras väsentligt för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bestämmelserna måste ses över också om lagförslaget av andra skäl skulle behandlas i grundlagsordning.

I 59 § ingår det också en rad förpliktelser som avser teleföretag enligt kommunikationsmarknadslagen och är relevanta för egendomsskyddet i grundlagen. Teleföretag kan till exempel åläggas att anlägga kommunikationsnät (1 mom. 2 punkten). Dessutom kan de bli tvungna att lämna över nyttjanderätten till egendom som avses i 4 kap. i kommunikationsmarknadslagen till myndigheter eller andra teleföretag (1 mom. 3 punkten).

Förpliktelserna gäller huvudsakligen börsbolag eller andra juridiska personer med betydande tillgångar. I sådana situationer har lagstifta-

ren större spelrum visavi egendomsskyddet än när bestämmelserna drabbar de fysiska personer mycket direkt som finns bakom de juridiska personerna (GrUU 10/2007 rd, GrUU 34/2000 rd). Vid allvarliga undantagsförhållanden kan man med beaktande av egendomsskyddet ålägga företagen relativt långtgående förpliktelser att trygga fungerande elektroniska data- och kommunikationsförbindelser när de är viktiga för att samhället ska fungera, anser utskottet. För proportionalitetskravet är det viktigt dels att beakta de generella principerna i 4 §, dels att skadelidande företag på grundval av 126 § som regel har rätt att få full kompensation. Utskottet har ingenting att anmärka mot bestämmelserna med avseende på egendomsskyddet.

Begränsningarna och förpliktelserna i 9 kap. för dem som svarar för data- och kommunikationsförbindelser och posttjänster och vissa andra aktörer ligger så långt från storolyckor och pandemier att undantagsförhållanden enligt 3 § 4 punkten bör strykas i tillämpningsområdet för bestämmelserna. Om vissa myndighetsbefogenheter trots allt anses nödvändiga vid bland annat storolyckor är det bäst att nämna det för respektive befogenhet.

Åtgärder för att trygga social- och hälsovården. Enligt 85 § kan social- och hälsovårdsministeriet och länsstyrelserna i länen under undantagsförhållanden ålägga verksamhetsenheter inom social- och hälsovården bland annat att utvidga eller lägga om eller flytta sin verksamhet eller ställa en verksamhetsenhet till statliga myndigheters förfogande för att trygga befolkningens social- och hälsovård. I motiven sägs det att bestämmelserna gäller både privata och offentliga enheter inom social- och hälsovården. Befogenheten får tillämpas vid både storolyckor och undantagsförhållanden. Följaktligen måste bestämmelserna bedömas med avseende på villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

När regleringen gäller privata aktörer är den av relevans för egendomsskyddet i 15 § i grundlagen och näringsfriheten i 18 § i grundlagen. I sista hand finns det godtagbara och mycket tungt

vägande skäl för befogenheten och de grundar sig på 19 § 3 mom. i grundlagen. För proportionalitetskravet är de generella principerna i 4 § i lagförslaget väsentliga, likaså det faktum att den skadelidande enligt 126 § som regel får full ersättning för skador orsakade av åtgärderna. Befogenheten inverkar således inte på lagstiftningsordningen.

Arbetsplikt och skyddsrumspikt. Varje i Finland bosatt person som har fyllt 18 men inte 68 år är enligt 94 § skyldig att utföra sådant arbete som är nödvändigt för att lagens syfte ska kunna uppnås. Plikten får införas om arbetsförmedlingsplikten och rätten att begränsa uppsägningsrätten inte är tillräckligt effektiva åtgärder.

Allmän arbetsplikt får bara tillämpas vid undantagsförhållanden som 3 § 1 och 2 punkten avser. Följaktligen måste bestämmelserna bedömas med avseende på 23 § i grundlagen. Här är det av betydelse om avvikelserna från de grundläggande fri- och rättigheterna är i linje med Finlands internationella MR-förpliktelser och om de är nödvändiga.

En allmän arbetsplikt är ett ingrepp i den personliga friheten som är garanterad genom 7 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelsen har också kopplingar till avtalsfriheten och till 18 § 1 mom. i grundlagen som föreskriver om arbete, yrke och näring. I artikel 4 i Europakonventionen och artikel 8 i MP-konventionen ingår ett förbud mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete. Också Internationella arbetsorganisationens konventioner nr 29 och 105 förbjuder obligatoriskt arbete.

Förbuden mot tvångsarbete gäller inte arbets- och tjänsteplikt när samhällets existens eller välfärd är hotad på grund av en risk eller en olycka. De undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten är förenliga med de förhållanden som det talas om i konventionerna, anser utskottet.

Arbetsplikten i 94 § 1 mom. har stor räckvidd vad beträffar både definitionen på arbete och personkretsen. Syftet med lagen anges i 1 §, men det är så generellt formulerat att det så gott som inte alls avgränsar räckvidden för arbetsplikten. En så här omfattande förpliktelse som inte av-

gränsas tidsmässigt annat än av att lagen tillämpas bara för viss tid medför en del problem med avseende på kravet i 23 § i grundlagen, nämligen att det ska vara nödvändigt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Men det kan tilläggas att de allmänna principerna för att införa befogenheterna måste vara uppfyllda för att arbetsplikten ska kunna tillämpas. Dessutom anger bestämmelsen en del särskilda villkor utöver att 97 och 98 § helt korrekt begränsar rätten att införa arbetsplikt och föreskriver vad som måste beaktas innan plikten får införas. Trots allt anser utskottet att syftet med arbetsplikten måste preciseras.

I 94 § 2 mom. föreskrivs det om arbetsplikt inom hälso- och sjukvården vid storo-lyckor och pandemier som avses i 3 § 4 punkten. Alla som är bosatta i Finland och verksamma inom hälso- och sjukvården är skyldiga att utföra det arbete som är nödvändigt för att lagens syfte ska fullföljas. Skyldigheten gäller också personer som har hälso- och sjukvårdsutbildning eller i övrigt är lämpade för arbetet.

Förbudet mot tvångsarbete i de internationella konventioner som nämns ovan hindrar inte att lagen får bestämmelser om arbetsplikt vid storo-lyckor och pandemier (GrUU 15/2007 rd). Men bestämmelserna måste bedömas med avseende på villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vid tidigare bedömningar av arbetsplikt har utskottet understrukt vikten av noga avgränsning och exakthet. Vidare har utskottet pekat på att proportionalitetskravet innebär att persongruppen och dess omfattning måste anges, liksom hur länge plikten varar. Det är problematiskt och påverkar lagstiftningsordningen att förslaget inte klart säger ut vilka som hör och kan höra till den grupp som är skyldig att genomgå utbildning i befolkningsskydd och hur personerna väljs ut (GrUU 31/1998 rd). Som grupp är personkretsen för arbetsplikten relativt stor, yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård, men utskottet ansåg ändå att gruppen är tillräckligt väl avgränsad och inskränker sig till personer med adekvat yrkesutbildning för det lagstadgade vårdarbetet (GrUU 15/2007 rd). De grund-

lagsfästa kraven har inte uppfyllts om förslagen inte har haft tillräckligt exakta bestämmelser om arbetspliktens varaktighet (GrUU 8/2006 rd, GrUU 9/2007 rd, GrUU 15/2007 rd).

Arbetsplikten i det aktuella lagförslaget omfattar en nästan obegränsad grupp människor. Bestämmelsen gäller personer som är verksamma inom hälso- och sjukvården och personer med hälso- och sjukvårdsutbildning, men också alla andra som i övrigt är lämpade för arbete inom hälso- och sjukvård. Den obligatoriska personkretsen är med andra ord alltför omfattande och oinskränkt och är därmed ett problem i grundlagshänseende. Bestämmelserna i 97 och 98 § om begränsningar i arbetsförordnandet och de omständigheter som måste beaktas vid förordnandet är i och för sig korrekta med avseende på proportionalitetskravet, men de gör inte så mycket till för problemet, särskilt inte för personer med sjukvårdsutbildning. Det förefaller inte nödvändigt att en så här stor grupp människor ska omfattas av arbetsplikten, särskilt inte som den allmänna befolkningsskyddsplikten i 114 § innefattar bland annat första hjälpen vid samma undantagsförhållanden.

Arbetsplikten för personer som "annars är lämpad för uppgifter inom branschen" måste strykas eller personkretsen begränsas (jfr t.ex. värnpliktslagen, 79 §, GrUU 9/2007 rd) för att paragrafen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Arbetsplikten begränsas över huvud taget inte tidsmässigt i 94 § 2 mom. Den enda begränsningen är att själva lagen bara tillämpas en viss tid.

Lagen måste få bestämmelser om arbetspliktens varaktighet för att paragraferna ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. De bör dessutom vara så utformade att förordnadet bara kan ges för en relativt kort tid. Också befolkningsskyddsplikten i 114 § måste tidsbegränsas.

Bestämmelserna i 94 § 2 mom. och 114 § måste ses över också om lagförslaget av

andra skäl skulle behandlas i grundlagsordning.

Ersättning för överföring av äganderätt eller nyttjanderätt. Av statsmedel ska det betalas full ersättning till den som lidit skada på grund av åtgärderna i de paragrafer som nämns i momentet, enligt 126 § 1 mom. I 2 mom. tillåts avsteg från huvudregeln om skadan med beaktande av den skadelidandes förmögenhet och andra omständigheter ska anses vara liten eller om stats- eller samhällsekonomiska skäl på grund av att skadorna är så många oundgängligen kräver det. I sådana fall betalas en skälig ersättning ut.

Bestämmelserna om avsteg från kravet på full ersättning är viktiga visavi 15 § 2 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska det föreskrivas genom lag om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning.

På grund av 23 § i grundlagen är regleringen inget problem i och med att expropriation bara kan tillgripas vid undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 mom. Också de åtgärder som får tillgripas vid andra undantagsförhållanden är oproblematiske visavi kravet på full ersättning om de inte innebär att egendom exproprieras. De bestämmelser som 126 § 1 mom. relaterar till uppfyller huvudsakligen antingen båda eller åtminstone det ena kriteriet. Ett undantag är 44 § som tillåter att ägarna förpliktas att överlämna virke, trävaror och torv till arbetskrafts- och näringscentralen eller till försvarsmakten också vid undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 punkten. I 126 § 2 mom. ingår följaktligen en relevant bestämmelse om att full ersättning alltid ska betalas ut för skada som uppstår när befogenheten utövas.

Ett liknande bemyndigande ingår i 62 § och det kan tillämpas vid alla undantagsförhållanden som ingår i lagen. Kommunikationsministeriet kan ålägga privatpersoner eller sammanslutningar att lämna över bland annat program, terminalutrustning, datasystem och radiosändare till myndigheterna eller någon som myndigheten namnger. Som bestämmelsen är utformad kan den också innebära inte bara att nyttjande-

rätten överlämnas utan också expropriation enligt 15 § 2 mom.

Bestämmelserna måste preciseras för att bara gälla överlåtelse av rätten att använda program eller utrustning. Annars kan förslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Ett annat alternativ är att 126 § 2 mom. kompletteras med att full ersättning betalas ut när befogenheten i 62 § tillämpas för expropriation vid undantagsförhållanden som 3 § 3 och 4 punkten avser. Bestämmelserna måste ses över också om lagförslaget av andra skäl skulle behandlas i grundlagsordning.

Riksdagens budgetmakt

Under undantagsförhållanden tillämpas regeringens proposition till riksdagen med förslag till tilläggsbudget enligt 88 § redan innan riksdagen har beslutat om tilläggsbudgeten, förutsatt att riksdagen ger sitt samtycke.

Den generella principen i 3 § 1 mom. i grundlagen är att det är riksdagen som beslutar om statsfinanserna. Bestämmelsen i förslaget refererar särskilt till 83 § 1 mom. i grundlagen där det sägs att riksdagen för ett finansår i sänder beslutar om statsbudgeten som publiceras i Finlands författningssamling. I 5 mom. sägs det vidare att regeringens budgetproposition iakttas tillfälligt som budget enligt vad riksdagen bestämmer, om statsbudgeten försenas och publiceras först under det nya finansåret. På grundval av 86 § i grundlagen kan regeringen överlämna en tilläggsbudget till riksdagen om det finns motiverat behov att ändra statsbudgeten. Grundlagen säger ingenting om att bestämmelserna om behandlingen av statsbudgeten ska tillämpas på tilläggsbudgetar. I 59 § 6 mom. i riksdagens arbetsordning sägs det att det som föreskrivs om behandlingen av budgetpropositionen ska tillämpas vid behandlingen av en tilläggsbudgetpropositionen.

Bestämmelsen är bara tillämplig vid de allvarliga undantagsförhållanden som avses i lagen och strider enligt utskottet inte mot grundlagsbestämmelserna om statsfinanserna eller den allmänna principen för fördelningen av statliga

uppdrag i 3 § 1 mom. i grundlagen, eftersom det krävs riksdagens samtycke för att en tilläggsbudget ska kunna tillämpas. Trots det bör riksdagens arbetsordning ändras.

Beslut om att införa befogenheterna

För att befogenheterna ska kunna börja tillämpas måste statsrådet på grundval av 6 § i förslaget utfärda en särskild förordning, en så kallad ibruktagningsförordning. Ett villkor är att statsrådet i samverkan med presidenten konstaterar att det råder undantagsförhållanden i landet. Förordningen ska omedelbart föreläggas riksdagen. Riksdagen ska då besluta om förordningen fortfarande får gälla eller om den måste upphävas helt eller delvis och om den ska gälla den föreskrivna tiden eller en kortare tid. Förordningen får börja tillämpas när riksdagen har fattat beslutet och tillämpningen måste följa beslutet. I brådskande fall får statsrådet på grundval av 7 § bestämma att bemyndigandebestämmelserna får tillämpas omedelbart. Också då måste förordningen omedelbart lämnas till riksdagen för behandling.

Enligt den gällande beredskapslagen ska det genom förordning av republikens president beslutas om att införa befogenheterna. Ändringen i beredskapslagen beror på att normgivningsbemyndigandet ändrades i grundlagsreformen. Huvudregeln är att det är statsrådet som enligt 80 § 1 mom. i grundlagen utfärdar förordningar. Det är befogat att ge presidenten befogenhet att utfärda förordning om frågan gäller presidentens särskilda befogenheter och ställning som statsöverhuvud (RP 1/1998 rd). Befogenheterna i beredskapslagen gäller mestadels reglering och liknande befogenheter som internt berör företag och privatpersoner. De innebär åtminstone inte i första hand att leda utrikespolitiken eller att vara överbefälhavare för försvarsmakten.

I förfarandet för att utfärda förordning har, som det har varit brukligt enligt beredskapslagen, tillämpningsvillkoren och de tilltänkta befogenheterna förelagts riksdagen. I den mening som ibruktagningsförordningen jämföras med en proposition. På grundval av 58 § 2 mom. i grundlagen är presidenten i sista hand beroen-

de av statsrådets förslag till avgörande (RP 1/1998 rd).

Det finns inga konstitutionella hinder för det föreslagna förfarandet, anser utskottet.

Det är uppenbart att situationerna i 3 § 1 och 2 punkten också kan ha utrikespolitiska dimensioner och en viss betydelse för försvarsmakten. Därför är det motiverat att statsrådet samarbetar nära med republikens president när undantagsförhållanden kan bli aktuella. Formerna för kontakterna kan variera beroende på situationen och hur brådskande den är. Särskilt undantagsförhållandena i 3 § 1 och 2 punkten bör behandlas på ett gemensamt möte för det ministerutskott som avses i 24 § i lagen om statsrådet och republikens president eftersom det är ett inarbetat forum för samverkan mellan presidenten och statsrådet. Men vid storolyckor som kräver snabba beslut kan det räcka med kontakter under friare former.

Sett i riksdagens perspektiv svarar metoden i stora drag mot den gällande beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd. Det är befogat med tanke på mekanismerna i lagstiftningen om undantagsförhållanden och det faktum att dessa situationer är både överraskande och brådskande. Konstitutionellt sett tillförsäkras riksdagen påverkningssamverkan i och med att det i vilket fall som helst i sista hand är riksdagen som utifrån propositionen beslutar om villkoren för att införa förordningen och innehåll i och giltighetstiden för den.

En skillnad är att riksdagens rätt till så kallad efterkontroll föreslås bli avskaffad, det vill säga att förordningar om befogenheter i beredskapslagen inte längre ska föreläggas riksdagen. Detta motiveras med att förordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen inte längre kommer att innehålla frågor som måste regleras genom lag. Med hänvisning till sina tidigare uttalanden om delegering av lagstiftningsbehörigheten anser utskottet att regeringens ståndpunkt inte är befogad. Dessutom anser utskottet det i övrigt lämpligt att riksdagen ges rätt att omedelbart kontrollera att enskilda förordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen är korrekta, nödvändiga och proportionella. Lagen bör

därför få en liknande bestämmelse som 6 § i den gällande lagen om riksdagens rätt att kontrollera förordningar i efterhand.

Åland

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i bland annat frågor som gäller beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen ska således också tillämpas på Åland. Det kan leda till att förvaltningsuppgifter som normalt hör till myndigheterna i landskapet kan övertas av myndigheterna i riket när beredskapslagen tillämpas.

Hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas finns inskrivet i en överenskommelseförordning som avses i 32 § i självstyrelselagen. Med avseende på Ålands särställning anser grundlagsutskottet det viktigt att det också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen ska ordnas.

Med stöd av 119 § i lagförslaget kan statsrådet vid undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten besluta att befolkningen i ett visst område eller en del av den ska flyttas bort, om det är nödvändigt för dess säkerhet. Ett beslut om att flytta personer som är bosatta i landskapet till något ställe utanför landskapet kan enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen bara fattas med landskapsregeringens samtycke, påpekar utskottet. I lagförslaget bör 119 § eventuellt kompletteras med en hänvisning till självstyrelselagen.

Det är uppenbart att beredskapslagen måste tillämpas med respekt för Ålands demilitariserade och neutraliserade särställning som är förankrad i internationella konventioner. Samtidigt är det viktigt att Finland under dessa förhållanden kan fullfölja sin skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja eventuella faror som hotar Ålands neutralitet.

Undantagslag och eventuella ändringar av grundlagen

Ett av de viktigaste målen med den föreslagna beredskapslagen är att den ska uppfylla villkoren i grundlagen. Följaktligen är bestämmelser-

na utformade för att i största möjliga mån uppfylla kravet att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste föreskrivas genom lag och att begränsningarna måste vara exakta och noggrant avgränsade. Dessutom är lagen skriven med hänsyn till villkoren enligt 80 § i grundlagen för att delegera lagstiftningsbehörighet. Trots detta innehåller lagen fortfarande många punkter som strider mot grundlagen.

Efter grundlagsreformen har det blivit konstitutionell praxis att undvika att införa nya rent nationella lagar som avviker från grundlagen. Som regel har man en avhållsam inställning till undantagsförfaranden och de fall av avvikelser från grundlagen som tillåts måste vara ytterst snävt avgränsade. Konflikter mellan grundlagen och lagförslagen ska i första hand lösas genom ändringar i lagförslagen. Undantagslag får tillgripas bara i mycket exceptionella fall och av tvingande skäl och en undantagslag bör om möjligt vara temporär (RP 1/1998 rd, GrUB 10/1998 rd, GrUU 26/2004 rd, GrUU 46/2004 rd, GrUU 1/2008 rd). Utifrån grundlagsutskottets bedömning kunde en permanent undantagslag stiftas om skogsvårdsavgiften med hänvisning till vissa skogsbruksmässiga och historiska särdrag (GrUU 1a/1998 rd). Också en tydlig beslutsmekanism vid beslut om att delta i krishanteringsoperationer har talat för permanenta undantagslagar (GrUU 6/2006 rd).

När den gällande beredskapslagen stiftades ansåg grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen, som baserade sig på delegering av lagstiftningsbehörighet, var behövlig vid undantagsförhållanden och dessutom uppenbart nödvändig (GrUU 10/1990 rd). Utskottet har bedömt behovet av reglering och dess dignitet på samma sätt också efter grundlagsreformen, det vill säga att det absolut behövs en lag som beredskapslagen för krissituationer. Följaktligen ansåg utskottet det vara motiverat att införa de föreslagna undantagen från grundlagen trots att man bör undvika att införa undantag från grundlagen på uteslutande nationella grunder (GrUU 1/2000 rd, GrUU 57/2002 rd).

Utan tvekan existerar det fortfarande ett absolut behov av en lag som beredskapslagen för

krissituationer. Bemyndigandebestämmelserna är allmänt taget betydligt mer exakta än i den gällande lagen, även om de inte i allt väsentligt uppfyller kraven i grundlagen på att undantag från grundlagen ska regleras i lag och att bestämmelserna ska vara exakta och noga avgränsade. De föreslagna befogenheterna för myndigheterna svarar däremot bättre mot dagens krav. Dessutom förefaller ett visst flexibilitetskrav på lagstiftningen om undantagsförhållanden leda till att det inte är motiverat att undanröja alla avsteg från grundlagen genom lagändringar. Av den anledningen finns det en del exceptionella orsaker som talar för undantagsförfarande i detta fall. Trots detta framhåller utskottet att lagförslaget bör ändras så mycket att konflikterna med grundlagen är så få som möjligt. Detta gäller särskilt de bestämmelser där utskottet explicit har sagt ut att de bör ändras också om lagen stiftas i grundlagsordning.

I konstitutionellt hänseende är det dock ingen tillfredsställande lösning att en lag som ska tillämpas vid undantagsförhållanden införs som undantagslag. I den pågående översynen av grundlagen bör det undersökas om bestämmelserna om undantagsförhållanden kan ändras inom ramen för de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter för att lagar som beredskapslagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning, åtminstone bestämmelserna om delegering av lagstiftningsbehörighet. Vidare är det angeläget att utreda om kravet på att undantag från grundlagen alltid måste föreskrivas ge-

nom lag kan luckras upp en aning. Samtidigt bör man fundera på att modernisera begreppet undantagsförhållanden och bedöma om de tillfälliga undantagen från grundlagen vid undantagsförhållanden också begränsat kunde gälla andra bestämmelser än bara bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Lagstiftningsordning

Följaktligen föreslår grundlagsutskottet att det första lagförslaget behandlas i grundlagsordning oberoende av vilka ändringar som görs i förslaget. I dagsläget finns det dock inget som talar för att lagen bör förklaras brådskande. Redan vid tidigare grundlagsändringar har utskottet ansett det viktigt att lagförslag inte förklaras brådskande annat än av tvingande skäl (GrUB 10/2006 rd). Samma princip kan med fördel tillämpas på permanenta undantagslagar. Utskottet föreslår därför att det första lagförslaget behandlas i den ordning 73 § i grundlagen föreskriver.

Utlåtande

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslagen 2—10 behandlas i vanlig lagstiftningsordning och

att lagförslag 1 med hänvisning till det ovan anförda måste behandlas i grundlagsordning i enlighet med 73 § i grundlagen.

GrUU 6/2009 rd — RP 3/2008 rd

Helsingfors den 15 april 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Mikaela Nylander /sv

Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Johannes Koskinen /sd (delvis)
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Enligt 3 § 2 mom. i grundlagen utövas regeringsmakten av republikens president och statsrådet. Med stöd av den bestämmelsen har tidigare beredskapslagar införts genom förordning av republikens president.

Den gällande beredskapslagen har ändrats genom proposition (RP 186/1999 rd) för att anpassa den till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen 2000. Då ansågs det vara motiverat att normgivningsbemyndigandet är kvar hos presidenten eftersom befogenheterna i lagen utövas av statsrådet. I sitt utlåtande hade grundlagsutskottet ingenting att anmärka mot förslaget (GrUU 1/2000 rd). Procedurbestämmelserna som anger att förordningen utfärdas av presidenten ligger alltså i linje med grundlagen.

Propositionen ger en omfattande beskrivning av den internationella utvecklingen och liknande situationer i lagstiftningen i andra länder. Enligt propositionen fattas liknande beslut i Sverige, Norge och Danmark formellt av kungen, medan regeringen i sak svarar för beslutet. I Frankrike är det självfallet presidenten med en stark konstitutionell ställning som fattar beslutet. Så är det också enligt den tyska grundlagen där förbundspresidenten är det statsorgan som sätter beslutet i kraft. Detta trots att presidenten har en mycket svagare konstitutionell ställning i Tyskland än i Finland.

Det är alltså uppenbart att det inte finns någon behörig orsak att åsidosätta en folkvald president i ett läge då landet står inför en allvarlig kris och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter kan kringskäras kraftigt. Det att presidenten ska vara med och konstatera att det råder undantagsförhållanden enligt beredskapslagen innebär att alla tre viktiga statsorgan deltar och dessutom förvissas sig om att bekämpa de negativa effekterna.

Beslutsproceduren i lagförslaget, att statsrådet handlar i samverkan med republikens president, strider mot 93 § i grundlagen som föreskriver att republikens president handlar i samverkan med statsrådet. Det lever inte heller upp till kravet på en beslutsprocedur där två statsorgan är delaktiga. Den föreslagna proceduren kan dessutom leda till att det drar ut på tiden med att godkänna förordningen. Bestämmelsen bör därför inte tas in i lagen.

Förslag

Vi föreslår

att den så kallade ibruktagningsförordningen som får utfärdas på grundval av 6 § ska utfärdas av republikens president enligt den gällande beredskapslagen. Förordningen måste genast föreläggas riksdagen.

Helsingfors den 15 april 2009

Jacob Söderman /sd
Antti Vuolanne /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Veijo Puhjo /vänst

AVVIKANDE MENING 2

Jag förenar mig om klämman i avvikande mening nr 1 med följande motiveringar.

Genom Nationernas förbunds beslut i Genève 1921 fick Finland suveräniteten över Åland med den begränsningen att Åland för alltid skulle tillförsäkras en vidsträckt självstyrelse. Lagstiftningsbehörigheten delades mellan de två lagstiftande församlingarna Finlands riksdag och Ålands landsting. Nationernas Förbunds Råd skulle övervaka garantiernas tillämpning och Åland gavs till och med rätt att klaga till Rådet, så att Rådet om frågan var av rättslig natur skulle inhämta utlåtande av den permanenta internationella domstolen. Ett särskilt nationellt system för övervakningen av fördelningen av lagstiftningsbehörigheten utarbetades också med särskilda roller för den s.k. Ålandsdelegationen och högsta domstolen, men inte minst för republikens president. Klagorätten har senare försvunnit, men systemet har ändå visat sig fungera väl och detta måste till stor del tillskrivas det sätt på vilket Finlands presidenter handhaft denna uppgift. Det har fungerat så väl att det blivit internationellt känt som exempel på en minoritetslös-

ning värd att studera av konfliktlösare världen runt. Många av de problem som funnits har kunnat lösas i tid, och detta måste till stor del tillskrivas den roll Finlands presidenter spelat i självstyrelsesystemet. Presidenten kan sägas ha varit en brobyggare mellan statsmakten och landskapsmyndigheterna. Det i sin tur beror på den starka ställning Finlands president haft i det finska statsskicket.

Med anledning härav kan varje försvagning eller förändring av presidentmakten äventyra det välfungerande konfliktlösningsexempel som Ålands självstyrelse utgör. Att på det sätt som nu föreslås frånta republikens president rätten att utfärda förordningar i enlighet med vad som föreskrivs i 3 § 1 mom. i den nuvarande beredskapslagen och överföra denna rätt till statsrådet som inte har någon särskild roll i det åländska självstyrelsesystemet förutsätter därför en noggrannare granskning av frågan och man borde ha inväntat den behandling av presidentens roll som sker i samband med att kommittén för översyn av grundlagen granskar presidentens fortsatta ställning och roll.

Helsingfors den 15 april 2009

Elisabeth Nauclér /sv