

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om räddningsväsendet

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 juni 1998 en proposition med förslag till lag om räddningsväsendet (RP 76/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört följande sakkunniga

- lagstiftningsrådet Tarja Oksanen, inrikesministeriet
- JD, kansler Kauko Sipponen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om räddningsväsendet, som skall ersätta lagen om brand- och räddningsväsendet och lagen om befolkningskydd.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1999. Om lagen måste behandlas i grundlagsordning föreslås den träda i kraft vid ingången av 2000.

I den synnerligen detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen gör regeringen en bedöm-

ning av hur lagförslaget begränsar den personliga friheten, rörelsefriheten, skyddet för hemfrid och egendomsskyddet samt hur förslaget förhåller sig till den kommunala självstyrelsen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Frågan ger dock rum för tolkning och därför anser regeringen att utlåtande bör inhämtas av riksdagens grundlagsutskott.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Förslaget till lag om räddningsväsendet anknyter i två hänseenden till de grundläggande fri- och rättigheterna. I lagen regleras en verksamhet vars fundamentala syfte är att trygga de grundläggande

de fri- och rättigheterna, särskilt rätten till liv, rätten till egendom och rätten till miljö. Sett ur detta perspektiv kan lagförslaget anses realisera den skyldighet att garantera fri- och rättigheterna som 16 a § 1 mom. regeringsformen ålägger det allmänna. Å andra sidan begränsar befogenhetsbestämmelserna till viss del de grundläggande

rättigheterna, exempelvis den personliga friheten, rörelsefriheten, skyddet för hemfrid, egendomsskyddet och rätten att idka näring.

Det är enligt utskottets åsikt en klar utgångspunkt att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna till följd av lagen uppfyller det acceptabilitetskrav som gäller för begränsningar i sådana rättigheter, eftersom de hänger samman med realiseringen av andra grundläggande rättigheter. Trots detta bör en bedömning av dem ske också utifrån andra grunder som reglerar frågan om inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är acceptabla ur statsförfattningsrättslig synvinkel eller inte.

Inspektionsfullmakter

Lagförslaget innehåller vissa inspektionsfullmakter, som bör bedömas utifrån bestämmelserna om skydd för hemfrid i 8 § regeringsformen. I 17 § föreskrivs om inspektioner för kontroll av att arrangemangen inom räddningsväsendet uppfyller lagens krav, i 35 § om brandsyn och i 86 § om undersökning av olyckor. Inspektioner och undersökningar på dessa grunder kan enligt paragrafernas lydelse också göra intrång i den i regeringsformen tryggade hemfriden. I 8 § 3 mom. regeringsformen finns en bestämmelse om att det genom lag kan stadgas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas.

Regeringen anför i motiveringen till föreslagarna 17 § att inspektionerna på grund av sin natur inte skall gälla bostäder. Utskottet instämmer i detta och finner det motiverat att begränsningen nämns i själva lagtexten. Brandinspektioner ingriper i hemfriden men är en sådan nödvändig åtgärd för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, typ rätt till liv och säkerhet, som avses i 8 § 3 mom. regeringsformen, menar utskottet. Undersökning av olyckor har eventuellt en lösare koppling till tryggande av fri- och rättigheter men från en generell bedömningsaspekt kan undersökning av olyckor anses eliminera framtida hot mot de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom kan undersökning av olyckor vara nödvändiga för att utreda brott på det sätt som avses i 8 § 3 mom. regeringsformen.

— Dessa inspektionsfullmakter påverkar inte lagstiftningsordningen.

Särskilda säkerhetskrav

I föreslagna 31 § 1 mom. bestäms att i byggnader och lokaliteter där människor bor eller övernat- tar skall finnas ett tillräckligt antal brandvarnare eller anordningar som ger motsvarande skydd. Anordningarna skall enligt 92 § vara installerade inom ett år efter att lagen har trätt i kraft.

Förslaget innebär att lägenhetsägarens eller lägenhetsinnehavarens bestämmanderätt kring- skärs. Bestämmelsen ger enligt propositions- motiveringen upphov till en merkostnad på cirka 100 mark per hushåll. Utskottet anser att 12 § regeringsformen inte utgör något hinder för att ta in en bestämmelse av detta slag i en vanlig lag. Bestämmelsens formulering bör dock enligt utskottet lämpligen utgå från att skyldigheten att anskaffa en brandvarnare kopplas samman med byggnadens eller lägenhetens användningsändamål och inte om någon de facto bor eller övernat- tar där.

Sotares behörighet

Av 23 § följer att ansvaret för sotning övergår från kommunen till byggnadens innehavare. Kommunerna ges möjlighet att välja hur sotning- en skall ordnas. Enligt 38 § kan kommunen fort- farande själv sköta sotningen, skaffa sotnings- tjänsterna hos en privat tjänstproducent eller tillåta att byggnadens ägare eller innehavare träffar avtal om sotningen med en privat tjänste- producent. Sotningen skulle följaktligen, åtmins- tone i viss utsträckning, utgöra normal närings- verksamhet. I 15 § 1 mom. regeringsformen före- skrivs att var och en enligt lag har rätt att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring.

Grundlagsutskottet har tolkat denna bestäm- melse så att befogenheter att begränsa näringsfri- heten inte får delegeras till en lägre författnings- nivå än lag (till exempel GrUU 15/1996 rd). En sotare eller den som ansvarar för ett sotningsar- bete skall enligt föreslagna 39 § ha den behörighet som föreskrivs genom förordning. Utgående från den aktuella bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet tidigare ansett en i lag föreslagen befogenhet att genom minis-

teriebereslut generellt reglera minimikraven på fastighetsvärderarnas behörighet är alltför öppen; däremot var det möjligt att precisera behörighetsvillkoren genom ett beslut av ministeriet (GrUU 20/1997 rd). Utskottet håller fast vid denna linje och menar att 39 § bör kompletteras med de primära kriterierna för sotarbehörigheten (exempelvis yrkesexamen för sotare) för att den skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Räddningsledarens befogenheter

I föreslagna 47 § ingår regler för räddningsledarens vidsträckt befogenheter. De leder till avsevärda begränsningar åtminstone i fråga om den personliga friheten enligt 6 § regeringsformen, rörelsefriheten enligt 7 §, skyddet för hemfrid enligt 8 § och egendomsskyddet enligt 12 §. Begränsningarna dikteras dock av skäl som är acceptabla i systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna, det vill säga nödvändigheten av att trygga liv, hälsa, egendom och miljö. De föreslagna befogenheterna får dessutom användas bara i yttersta nödfall, för att släcka en brand och förhindra att elden sprider sig samt för att avvärja andra olyckor och begränsa skador om situationen inte annars kan bemästras.

Villkoren för när befogenheterna får tillgripas är tillräckligt välavgränsade i förslaget, menar utskottet. När befogenheterna tillämpas i konkreta fall kommer dessutom den allmänna förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen in i bilden som en begränsande faktor. Lagen tillåter att befogenheterna utnyttjas bara under en kort tid samt i samband med en redan inträffad brand eller annan olycka. I 2 mom. tillerkänns ägaren full ersättning av kommunen för ibruktagen egendom och skador på denna. Enligt utskottets uppfattning kan 47 § ingå i en vanlig lag.

Skyldighet att delta i räddningsverksamhet och utbildning

Föreslagna 48 § ger räddningsledaren rätt att ge order om att en arbetsför person som befinner sig på en brand- eller olycksplats eller i dess närhet skall delta i räddningsverksamheten, om detta är nödvändigt för att en människa skall kunna räddas eller någon annan olycka avvärjas. I motsvarande situation har en räddningsmyndighet, om

situationen inte annars kan bemästras, rätt att ge order om att arbetsföra personer som uppehåller sig i kommunen ofördröjligen skall infinna sig på brand- eller olycksplatsen och delta i räddningsverksamheten.

I statsförfattningsrättsligt hänseende innebär en sådan skyldighet att hjälpa till att den personliga friheten begränsas. Bakom skyldigheten ligger dock ett tvingande och med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbart skäl och dessutom är skyldigheten tidsbegränsad och hänför sig enbart till extrema fall. Som utskottet ser det kan den föreslagna skyldigheten att hjälpa till inte betraktas som ett oproportionerligt radikalt ingrepp i den personliga friheten, i synnerhet om man beaktar hur tunga intressen det ligger bakom skyldigheten.

Utskottet har fäst sig vid att Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna samt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter förbjuder tvångsarbete och annat påtvingat arbete. Med förbudet arbete förstås enligt konventionsbestämmelserna dock inte tjänstgöring som utkrävs då nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd och inte heller arbete som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna. En skyldighet att hjälpa till lik den föreslagna har ansetts vara helt problemfri när konventionerna tillämpats.

Inrikesministeriet och länsstyrelsen kan med stöd av föreslagna 53 § förordna en person som hålls i beredskap för befolkningsskyddsuppgifter att delta i befolkningsskyddsutbildning under högst tio dygn om året. Bestämmelsen ersätter nuvarande 6 § 2 mom. lagen om befolkningsskydd, som gäller skyldigheten för ledare och annan specialpersonal inom befolkningsskyddet att delta i utbildning. Grundlagsutskottet har tagit ställning till den gällande bestämmelsen innan de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades (GrUU 6/1989 rd). Utskottet ansåg att skyldigheten i och för sig begränsar den personliga friheten men gäller en relativt begränsad grupp och påkallas av ett viktigt allmänt intresse. Utskottet påpekade särskilt att deltagande i befolkningsskyddsutbildning inte innebär ett sådant fullgörande av försvarsskyldigheten som avses i 75 § regeringsformen.

Kretsen av dem som är skyldiga att delta i befolkningsskyddsutbildning breddas genom förslaget till alla som hålls i beredskap för befolkningsskyddsuppgifter. Ur statsförfattningsrättslig synpunkt ligger problemet med bestämmelsen just i denna utvidgning i och med att det inte tydligt framgår av lagen vem som hör eller kan höra till denna krets och hur de utses. Av kravet på exakthet och noga angivna gränser i fråga om begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter följer att lagen måste preciseras på denna punkt för att kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skyldigheten att inrätta skyddsrum

Föreslagna 56 och 57 § handlar om skyldigheten att inrätta skyddsrum. Jämfört med den nu gällande lagen om befolkningsskydd skärps skyldigheten på vissa punkter. Grundlagsutskottet kom i lagstiftningskedet med en bedömning av den gällande regleringen och ansåg då att skyldigheten att inrätta skyddsrum inte bara är en åtgärd som krävs av ett viktigt allmänt intresse utan också främjar det skydd för liv som säkerställs i regeringsformen (GrUU 6/1989 rd). Byggskyldigheten begränsar ägarens nyttjandefrihet men kunde enligt utskottet till sin karaktär och i fråga om den belastning den utgör jämföras med andra skyldigheter som begränsar ägarens nyttjandefrihet och som skall beaktas vid nybygge. Följaktligen stred skyldigheten inte mot grundlagens bestämmelse om egendomsskydd.

Som huvudregel gäller (56 §) att ett skyddsrum skall inrättas i anknytning till ett nybygge, antingen i själva byggnaden eller i dess närhet, när det är fråga om en byggnad eller byggnadsgrupp med en våningsyta på minst 600 kvadratmeter som används såsom bostad eller arbetsplats. Kravet på att inrätta ett skyddsrum i samband med ombyggnad eller reparation av en byggnad (57 §) regleras bland annat av om detta är möjligt utan stora svårigheter och till rimliga kostnader. Dimensioneringsgrunderna för skyddsrum avses ingå i förordning. I föreslagna 61 § finns föreskrifter om hur skyddsrum skall byggas. Också dessa krav regleras närmare genom förordning och genom tekniska föreskrifter från ministeriet.

Den föreslagna regleringen är enligt utskottets

uppfattning så till vida problematisk från statsförfattningsrättslig synpunkt att dimensioneringsgrunderna för skyddsrum enbart finns angivna i förordning. Av detta följer att den ekonomiska bördan för ett obligatoriskt skyddsrum i samband med nybygge i allt väsentligt är beroende av de grunder som fastställts genom förordning. I lagförslaget saknas nämligen för nybyggnaders vidkommande de begränsande bestämmelser som gäller skyldigheten att inrätta skyddsrum i samband med ombyggnad eller reparation. I propositionen har regeringen av allt att döma tänkt sig (se s. 47/II) att fullmakten i 62 § att bevilja lätnader skall utnyttjas när inrättandet av ett skyddsrum leder till oskäliga kostnader. För att begränsa prövningrätten för den som utfärdar förordningen bör föreslagna 56 § kompletteras med bestämmelser om skyddsrummets storlek, menar utskottet. Efter ändringen kan 56 § behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Begränsningarna i 1 mom. kan exempelvis ges en likartad formulering som i 9 § lagen om befolkningsskydd: "... ett skyddsrum som med avseende på storleken, enligt vad som närmare stadgas genom förordning, kan beräknas förslå för dem som bor, arbetar eller annars uppehåller sig i huset."

Särskilda befogenheter under undantagsförhållanden

Föreslagna 65 § gäller särskilda befogenheter som står till förfogande för att effektivera verksamheten eller införa skärpt beredskap inom räddningsväsendet i undantagsförhållanden enligt 2 § beredskapslagen eller 1 § lagen om försvarstillstånd. De föreslagna befogenheterna under undantagsförhållanden gör intrång i ett antal grundläggande fri- och rättigheter, nämligen personlig frihet, rörelsefrihet och rätt att välja bostadsort, skydd för hemfrid samt egendomsskydd. Dessutom kan den synnerligen generellt formulerade punkt 6 i förteckningen över befogenheter i princip bli relevant också med avseende på andra grundläggande fri- och rättigheter. I motiveringen till lagstiftningsordningen tar regeringen upp för 65 §:s vidkommande både 16 a § regeringsformen och den konstitutionella s.k. luckteorin.

Enligt 16 a § 2 mom. regeringsformen får genom lag bestämmas om 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 är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp och som hotar nationen. Redan i ljuset av förarbetena inför revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det givet att alla de situationer som 2 § beredskapslagen tillämpas på inte kan betraktas som undantagsförhållanden enligt grundlagsbestämmelsen i fråga, utan den nuvarande beredskapslagen (se i synnerhet 2 § 4 och 5 punkten) kan bli tillämplig också i lindrigare krissituationer (RP 309/1993 rd, s. 80/II). Viktigt ur konstitutionell synvinkel är dessutom att den föreslagna regleringen av särbefogenheterna under undantagsförhållanden bygger på ett delegeringssystem. Statsrådet kan enligt förslaget genom förordning bemyndigas att bestämma om de frågor som räknas upp i paragrafen medan åter 16 a § 2 mom. regeringsformen tillåter att tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna regleras genom lag. Det är därmed ett obestridligt faktum, menar utskottet, att föreslagna 65 § inte kan förankras i 16 a § regeringsformen.

Den konstitutionella luckteorin hänger samman med undantagslagar som tillkommit i grundlagsordning. Enligt utskottets vedertagna praxis kan en sådan lag ändras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att den aktuella lagen inte utvidgar det undantag från grundlagen som gjorts genom den ändrade lagen. Också kompletteringar och ändringar som i ett helhetsperspektiv sett är futila och bara innebär en obetydlig utvidgning av ett undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna får behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om det i tiden som undantag till grundlagen stadgade övergripande arrangemanget inte härigenom förlorar sin karaktär och sin sakliga innebörd. Utskottet har följt samma principer också när tidigare lagfästa undantag från grundlagen flyttats över till en ny lag

genom att den ursprungliga undantagslagen upphävts.

Föreslagna 65 § motsvarar i allt väsentligt 32 § i den gällande lagen om befolkningskydd, som — genom grundlagsutskottets medverkan (GrUU 10/1990 rd) — i anknytning till beredskapslagen stiftades i vanlig lagstiftningsordning, uttryckligen med tillämpning av luckteorin. Det finns dock ett principiellt problem med att tillämpa samma teori i detta fall i och med att grundlagen i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 ändrades på de punkter som har relevans för denna fråga. Det handlar inte bara om en ny reglering i fråga om de enskilda fri- och rättigheterna utan också om en omformning av det normkomplex de utgör. Relevant i detta fall är också att den tillåtna substansen i specialregleringen visavi undantagsförhållanden inte längre på alla punkter är densamma som tidigare till följd av de materiella kvalifikationerna enligt 16 a § 2 mom. regeringsformen och det krav på bestämmelser i lag som framgår av lagrummet i fråga och som genomgående poängterades i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I en situation som denna, där det utöver allt annat handlar om omfattande begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter, är det enligt utskottet inte möjligt att med åberopande av luckteorin stifta 65 § i vanlig lagstiftningsordning.

Det är inte önskvärt, menar utskottet, att på grund av 65 § gå in för grundlagsordning för lagen om räddningsväsendet. Lämpligast vore nu att stryka föreslagna 65 § (och anknytande bestämmelser, såsom 76 §) och ta upp bestämmelserna om räddningsväsendet under undantagsförhållanden i samband med översynen av beredskapslagstiftningen. Justitieministeriet har hållit på med översynen i två år och därför är det enligt utskottets åsikt skäl att snabba upp projektet med hänsyn till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Normgivningsrätt

Inrikesministeriet har enligt föreslagna 88 § rätt att meddela bestämmelser om vissa i paragrafen

nämnda frågor. Grundlagsutskottet har på sista tiden haft som praxis att betona kravet på noggranna gränser och exakthet i fråga om delegering av lagstiftningsmakt. Med beaktande av denna praxis kan den mest problematiska punkten i 88 § anses vara den föreslagna fullmakten för ministeriet att meddela bestämmelser om egen beredskap enligt 8 §. I 8 § är grunderna för denna beredskapsskyldighet så allmänt formulerade att ministeriets normgivningsrätt inte kan anses uppfylla det krav på noggranna gränser och exakthet som gäller för delegering. Denna aspekt väger tungt med hänsyn till att beredskapsskyldigheten huvudsakligen gäller enskilda och samfund. För att 88 § skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning krävs det att den föreslagna

normgivningsrätten (eller beredskapsskyldigheten i 8 §) ändras radikalt. — Vad beträffar normgivningsrätten bör hänsyn också tas till det som sägs under 39 §.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer, förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar gällande 39 och 53 §, 56 § 1 mom. samt 65 och 88 § beaktas på lämpligt sätt.

Helsingfors den 16 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Juha Korkeaoja /cent
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Reino Ojala /sd.