

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 februari 2006 en proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den (RP 5/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet
- understatssekreterare Markus Lyra och utrikessekreterare Riina-Riikka Kuparinen, utrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att en lag om militär krishantering stiftas. Den avses ersätta lagen om fredsbevarande verksamhet. Syftet är att Finland ska kunna delta fullt ut i krishanteringsoperationer som ordnas av Förenta Nationerna, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Europeiska unionen eller någon annan internationell organisation eller grupp av länder. Framför allt avser propositionen att medge finländskt deltagande i krishantering som genomförs av Europeiska unionen när uppdraget också kan innefatta att snabbinsatsgrupper sätts in för krävande militära uppdrag. I lagförslaget ingår bestämmelser om bland annat beslut om deltagande i krishanteringsuppdrag och riksdagens

roll i beslutsprocessen, men också till exempel om krishanteringspersonalens rättsliga ställning. Vidare ingår förslag till lagar om ändring av 2 och 9 a § i lagen om försvarsmakten, värnpliktslagen, 45 kap. 27 § i strafflagen, 2 § i militära rättegångslagen, 1 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman och av 2 § i lagen om civil personals deltagande i krishantering.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedöms förslaget till lag om militär krishantering med avseende på 1 § 3 mom. och 93 § 1 mom. i

grundlagen, som gäller Finlands deltagande i internationellt samarbete respektive beslut om krig och fred. Bestämmelserna om republikens presidents och statsrådets befogenheter bedöms med avseende på 93 § 2 mom. i grundlagen. När det gäller riksdagens medverkan uppmärksammas 44 och 47 § samt 97 § i grundlagen. Vidare bedöms lagförslaget med avseende på bestämmelserna om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet i 80 § och 95 § 1 mom. i grundlagen. Dessutom gör regeringen en grundlagsbedömning med avseende på 21 § som gäller rättssäkerhet, 127 § som har bestämmelser om skyldigheten att försvara landet och 128 § som föreskriver om försvarsmaktens överbefälhavare.

I motiven anser regeringen att förslaget till lag om militär krishantering strider mot 93 § 2 mom. i grundlagen när det gäller frågan att presidenten kan besluta om Finlands deltagande i eller också utträde ur krishantering som ordnas av Europeiska unionen och om upprättande av en beredskapsenhet för det finländska deltagandet i en krishanteringsoperation. Därför föreslår regeringen att lagförslaget behandlas i den lagstiftningsordning som 73 § i grundlagen föreskriver. Avsikten är att lagen ska stiftas som en så kallad permanent undantagslag. Därför är det befogat att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet. I övrigt kan lagförslagen enligt regeringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Vid riksmötet 2005 behandlade riksdagen en proposition med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den (RP 110/2005 rd). Propositionen hade i stort sett samma materiella bestämmelser som den föreliggande propositionen, men återtogs senare av regeringen. Grundlagsutskottet lämnade ett utlåtande (GrUU 54/2005 rd) om propositionen med konstitutionella anmärkningar till sättande ikraft av fördragsbestämmelser (GrUU 54/2005 rd, s. 5—6) och rättslig behandling av disciplinbesvär (jfr GrUU 54/2005 rd, s. 7). Anmärkningarna har beaktats på behörigt sätt i det nya lagförslaget. Sett i ett konstitutionellt perspektiv spelar de föreslagna bestämmelserna om beslutsbefogenheterna för republikens president och statsrådet en viktig roll. Också de nya bestämmelserna om anställningsvillkoren för krishanteringspersonal måste bedömas med avseende på grundlagen.

Republikens presidents och statsrådets befogenheter

Beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering fattas i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande, sägs det i 2 § 1 mom. i lagförslaget. Utifrån statsrådets förslag till avgörande beslutar republikens president också om att försätta en så kallad beredskapsenhet, en militäravdelning, i hög beredskap.

När det gäller Finlands eventuella deltagande i en krishanteringsoperation som genomförs av Europeiska unionen är det enligt grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt klart och tydligt fråga om ett beslut som fattas av Europeiska unionen och "Finlands åtgärder som hänför sig till dem". I detta fall är det enligt 93 § 2 mom. i grundlagen statsrådet som fattar besluten (GrUU 54/2005 rd, s. 4). Följaktligen strider 2 § 1 mom. i lagförslaget mot grundlagen när det gäller Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering som genomförs av Europeiska unionen. Detsamma gäller bestämmelserna om att sätta upp en beredskapsenhet för deltagande i en EU-krishanteringsoperation (GrUU 54/2005 rd, s. 4). För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning i dessa avseenden

måste bestämmelserna ses över i enlighet med utskottets tidigare utlåtande. I den föreliggande propositionen föreslås emellertid en så kallad permanent undantagslag.

Sedan grundlagsreformen har principen varit att undvika undantagslagar. Principen säger att genuint nationella lagar som avviker från grundlagen helst inte ska stiftas (t.ex. GrUU 1a/1998 rd, s. 2, GrUU 26/2004 rd, s. 5, GrUU 3/2005 rd, s. 4).

I utlåtandet om den återtagna propositionen ansåg grundlagsutskottet att det kan uppstå problem om vi bygger upp två formellt olika beslutsprocesser för vårt deltagande i militära krishanteringsoperationer. Detta gäller till exempel operationer på ett och samma krisområde då operationen genomförs av flera olika aktörer. Följaktligen ansåg grundlagsutskottet det befogat att ytterligare göra en bedömning av om det i det här fallet finns den typen av tvingande skäl som kan motivera att förslaget till lag om militär krishantering undantagsvis kunde godkännas som en permanent undantagslag i grundlagsordning (GrUU 54/2005 rd, s. 4).

Enligt propositionen ska EU:s insatsstyrkor anlitas innan FN:s krishanteringsverksamhet på ett område inleds och vara avsedda för krävande militära uppdrag som kan genomföras snabbt och är kortvariga, sägs det i propositionen. Insatsstyrkorna ska också kunna anlitas för särskilda operationer för att stärka FN-trupperna i krisområden. Enligt propositionen är det därför mycket sannolikt att Finland kommer att delta någonstans i krishanteringsoperationer som verkställs av flera internationella aktörer.

Enligt utskottet är det befogat att försöka undvika att bygga upp två olika beslutsmekanismer för deltagande i krishantering som genomförs av flera internationella aktörer. Till exempel frågor kring samverkan mellan de internationella aktörerna talar för ett enda beslutssystem. Bestämmelser om en enda beslutsmekanism innebär ett begränsat undantag från grundlagsbestämmelsen om befogenhetsfördelningen mellan statsorganen. När det dessutom vägs in att ett beslut om ett deltagande i en krishanteringsoperation i vilket fall som helst, som utskottet redan tidigare

har påpekat med hänvisning till förarbetena till 93 § i grundlagen, måste basera sig på en gemensam ståndpunkt av statsrådet och republikens president (GrUU 54/2005 rd, s. 4) ser utskottet inget hinder för att förslaget till lag om militär krishantering godkännas som ett permanent undantag från grundlagen i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver.

Den föreslagna regleringen gäller inte statsrådets uppgift att svara för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen. Oavsett den föreslagna undantagslagen är detta en befogenhet som med stöd av 93 § 2 mom. i grundlagen hör till statsrådet och gäller alla sektorer inom Europeiska unionen. Befogenheten täcker in alla frågor och ärendegrupper som Europeiska unionen fattar beslut om. En undantagslag lyfter inte ut någon ärendegrupp ur statsrådets befogenhet att förbereda frågor och ärendegrupper. Också framöver kommer militär krishantering, liksom också övriga frågor inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik att ingå i befogenheten. Det är statsrådet som också i dessa frågor lägger fast Finlands hållning och beslutar om de finländska företrädarnas agerande och deltagande i unionens slutgiltiga beslutfattande, men också i de föregående förberedelserna. I detta sammanhang spelar också 96 och 97 § i grundlagen en roll. De föreskriver om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som behandlas i Europeiska unionen och om statsrådets skyldighet att ha nära samarbete med republikens president när Finlands hållning i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor som militär krishantering läggs fast (RP 1/1998 rd, s. 146—148, GrUB 10/1998 rd, s. 26, GrUB 10/1994 rd, s. 4 och GrUU 54/2005 rd, s. 3—4).

Anställningsvillkoren

I överensstämmelse med grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt (GrUU 54/2005 rd, s. 6—7) ingår det nu bestämmelser om anställningsvillkoren för krishanteringspersonal. Till största delen uppfyller bestämmelserna kraven till följd av 80 § i grundlagen. Grundlagsutskottet påpekar

dock att 12 och 14 § innehåller en del frågor som är värda att diskuteras.

Med stöd av 14 § har krishanteringspersonal rätt till lön vid sjukskrivning och till moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet enligt vad som avtalas om detta i fråga om statliga tjänstemän i statens allmänna kollektivavtal.

I en tidigare bedömning av lagstiftningen om kollektivavtal har grundlagsutskottet utgått från att lagstiftaren inte får lyfta över vilka frågor som helst för överenskommelse i arbets- eller tjänstekollektivavtal. Gränserna för avtalsmöjligheterna finns utstakade i till exempel de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen, men också i 80 § i grundlagen, där det föreskrivs att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har till exempel ansett arbetstagares rätt till semester vara den typen av grunder för arbetstagares rättigheter som inte bara får skrivas in i arbets- respektive tjänstekollektivavtal (GrUU 1/2005 rd, s. 3—4).

Bestämmelserna i 14 § är relaterade till de grundläggande fri- och rättigheterna för anställda. Sjuklön till exempel har att göra med 19 § 2 mom. i grundlagen, där det sägs att var och en genom lag ska garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid sjukdom (GrUU 41/2000 rd, s. 6). Den föreslagna familjeledigheten tillgodoser det allmännas skyldighet att enligt 19 § 3 mom. i grundlagen stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Bestämmelserna har också ett samband med 18 § 1 mom. i grundlagen där det sägs att det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. Regleringen kan således inte som regeringen föreslår öppet föras över för överenskommelse inom ramen för arbets- respektive tjänstekollektivavtal. För att lagförslaget i detta hänseende ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste 14 § komplet-

teras med till exempel en bestämmelse som säger att de avsedda förmånerna ges ut i enlighet med 2 kap. 11 § och 4 kap. i arbetsavtalslagen, om ingenting annat är överenskommet i ett arbets- respektive tjänstekollektivavtal.¹ Bestämmelserna måste ses över på detta sätt oavsett om lagförslaget av andra skäl behandlas i grundlagsordning.

Med stöd av 12 § utfärdas det närmare bestämmelser om lönen för vissa tider för frånvaro från tjänstgöringen genom förordning av försvarsministeriet. Enligt motiven till propositionen är syftet att genom en förordning av ministeriet till exempel föreskriva om de förutsättningar under vilka krishanteringspersonal inte alls får lön eller dagpenning. Detta gäller klart och tydligt den typen av grunder för individens rättigheter och skyldigheter som på grund av 80 § 1 mom. i grundlagen inte med stöd av den föreslagna fullmakten kan föreskrivas genom förordning av ministeriet. Den typen av bestämmelser hör hemma i lag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet framhåller

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning med undantag för det första lagförslaget som måste behandlas i grundlagsordning i enlighet med 73 § i grundlagen, om inte utskottets konstitutionella anmärknignar till 2 § 1 mom. och 14 § beaktas på behörigt sätt.

¹ I lagförslaget kan 14 § formuleras till exempel på följande sätt: "Den som hör till krishanteringspersonalen har rätt till lön för sjukledighet samt till moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 11 § och 4 kap. 1—9 § i arbetsavtalslagen (55/2001), om ingenting annat föreskrivs om förmånerna i statens allmänna kollektivavtal för statstjänstemän."

Helsingfors den 3 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.