

FÖRSVARsutskottets Betänkande 1/2000 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av beredskapslagen, lagen om för-
svarstillstånd och lagen om räddningsväsendet**

INLEDNING

Remiss

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

Utlåtanden

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet lämnat ett utlåtande (GrUU 1/2000 rd) om propositionen. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- regeringsrådet, lagstiftningsdirektören Pekka Pitkänen, försvarsministeriet
- lagstiftningsrådet Tarja Oksanen, inrikesministeriet
- sektionschef Rauli Parmes, trafikministeriet

- överdirektör Tarmo Pukkila, biträdande avdelningschef Jorma Perälä och konsultative tjänstemannen Jouko Söder, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsrådet Klaus Frösén, miljöministeriet
- administrative sekreteraren Matti Piispanen, försvarsrådet
- generalmajor Kari Rimpi, Huvudstaben
- juristen Reijo Hyvönen, Folkpensionsanstalten
- förvaltningsdirektör Pekka Haanmäki, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt
- biträdande direktör Hannes Kulmala, Försörjningsberedskapscentralen
- direktör Kari Nieminen, Pensionsskyddscentralen
- chefsjuristen Antero Oksanen, Finlands Kommunförbund
- direktör Lea Mäntyniemi, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund
- vicehäradschef Arjo Suonperä, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.
- ansvarige juristen Jorma Skippari, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
- förhandlingschef Markku Lemmetty, AKA-VA r.f.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd ändras i överensstäm-

melse med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen. Dess-

utom beaktar propositionen de nya behov som kommit fram i samband med beredskapsplaneringen. I propositionen ingår också andra ändringar som behövs på grund av ändrad lagstiftning.

Definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen föreslås bli preciserad i överensstämmelse med försvarsrådets klassificering av kristyper. Propositionen innefattar också ett förslag till ändring av den definition på undantagsförhållanden, som ingår i lagen om försvarstillstånd och som grundar sig på den upphävda 16 § i regeringsformen.

Vidare föreslår regeringen att statsrådet ges befogenheter att temporärt ingripa i byggande

vid undantagsförhållanden. Befogenheterna ger statsrådet också rätt att göra undantag från grunderna för och verkställigheten av förmåner i anknytning till lagstadgad försäkring eller sociala understöd och utkomststöd. Statsrådet skall också genom förordning kunna föreskriva om undantag från rättelse- och fullföljdsförfarandena i fråga om dessa förmåner.

Bestämmelserna om särskilda befogenheter för räddningsväsendet vid undantagsförhållanden föreslås bli överförda från lagen om räddningsväsendet till beredskapslagen.

Lagarna avses träda i kraft samtidigt med den nya grundlagen den 1 mars 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Det generella syftet med förslaget är att beredskapslagstiftningen kontinuerligt skall motsvara de mål som ställs på den. Rent konkret bygger förslaget på att det funnits olika skäl till att ändra lagstiftningen.

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samordnas med terminologin i grundrättsreformen och därmed också med den nya grundlagen. Lagtekniskt ändras texten på så sätt att lagarna inte hänvisar till enskilda paragrafer i grundlagen. I stället nämns respektive grundläggande fri- och rättighet direkt i lagtexten.

Enligt propositionen skall rätten att utfärda förordningar alltså kunna delegeras till presidenten. När grundlagen träder i kraft är rätten att utfärda förordningar primärt förbehållen statsrådet. Men det är också statsrådet som primärt utövar befogenheterna under undantagsförhållanden. Därför är det motiverat att statsrådet inte självt beslutar om att införa befogenheterna. Befogenheterna under undantagsförhållanden gäller i sista hand rikets territoriella integritet och skyddet av självständigheten. De tangerar således de befogenheter i militära kommandomål som presidenten i egenskap av överbefälhavare för försvarsmakten har när det gäller att höja be-

redskapen. Det faller sig naturligt att det är presidenten som beslutar om förordningar som innebär att befogenheter i enlighet med beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd införs och om militära kommandomål som innebär att försvarsmaktens beredskap höjs avsevärt.

Med hänvisning till erhållen utredning framhåller utskottet att befogenheterna i beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd alltså förefaller att vara ändamålsenliga. De enda brister som konsekvent kommit fram har gällt byggande och lagstadgad försäkring, sociala understöd och utkomststöd men också reglering av finansmarknaden. Av dessa tre grupper ingår två i propositionen. För närvarande pågår en utredning om regleringen av finansmarknaden.

Försvarsutskottet framhåller att propositionen bygger på dels de tydliga behov av nya befogenheter som ministeriernas arbete med gartering inför undantagsförhållanden resulterat i, dels de behov som Finlands ställning och ändringar i annan lagstiftning medför. Avsikten är således att å ena sidan bibehålla det rådande läget under förändrade förhållanden och att å andra sidan undanröja påtagliga brister i viktiga funktioner under undantagsförhållanden.

Det är enligt utskottet viktigt att beredskapslagstiftningen kommer till under normala förhål-

landen och inte införs först när en kris är under uppsegling. Detta är en mycket viktig princip både när det gäller att trygga medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och säkerställa myndigheternas funktionsförmåga. Tack vare förfarandet kan beredskapslagstiftningen förberedas noggrant samtidigt som den gällande beredskapslagstiftningen skapar bättre förutsättningar för planeringen av beredskapen och för andra säkerhetsåtgärder.

Detaljmotivering

Beredskapslagen

Definitionerna av undantagsförhållanden, befogenheterna. Med tanke på beredskapen för undantagsförhållanden har det ansetts problematiskt att definitionen av undantagsförhållanden för närvarande inte omfattar en skärpning av den internationella situationen. Därför är det bra att definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen föreslås bli kompletterad med en allvarlig internationell spänning, som förutsätter nödvändiga åtgärder för att höja Finlands försvarsberedskap. Utom att denna ändring preciserar definitionen i lagen gör den att definitionen bättre svarar mot försvarsrådets kristypsklassificering.

Enligt den nya grundlagen beslutar republikens president om krig och fred med riksdagens samtycke. Vidare är republikens president överbefälhavare för försvarsmakten. En precisering av föreslagna 3 § så att republikens president har kvar rätten att utfärda en förordning om tillämpning av beredskapslagen förändrar inte försvarsmaktens möjligheter att få tillgång till de befogenheter som ingår i beredskapslagen.

Försvarsutskottet understryker att de befogenheter som skall ges statsrådet alltid skall avpassas efter den aktuella krisen både till sin natur och sin omfattning. Olika undantagsförhållanden kräver således olika befogenheter. Vidare är det skäl att observera att befogenheter får utövas och verkställas bara på ett sådant sätt som är nödvändigt för att lagens syfte skall uppnås.

Regeringen föreslår att en förordning som republikens president utfärdar om utövande av befogenheter enligt beredskapslagen fortfarande skall utfärdas för en viss tid, längst ett år åt gången. I förordningen skall nämnas vilka befogenheter statsrådet får utöva. En förordning som utfärdas av republikens president skall omedelbart föreläggas riksdagen för behandling. Statsrådet får utöva befogenheter bara till den del som riksdagen har bestämt att en förordning som republikens president har utfärdat inte skall upphävas. I brådskande situationer skall det vara möjligt att bestämma genom förordning som utfärdas av presidenten att statsrådet omedelbart får utöva de befogenheter som där nämns. En förordning av detta slag får utfärdas bara för tre månader och även då skall den omedelbart föreläggas riksdagen för behandling.

Också förordningar och beslut från statsrådet som gäller utövande av befogenheter skall föreläggas riksdagen för behandling och upphävas, om riksdagen så beslutar.

När undantagsförhållanden upphör skall en förordning som utfärdas av republikens president och som bemyndigar till att utöva befogenheter och förordningar från statsrådet som avser deras utövande upphävas. Denna mekanism i beredskapslagen avser att säkerställa att befogenheter som gäller under undantagsförhållanden inte kan utövas längre än nödvändigt.

Grundlagsutskottet uppmärksammar i sitt utlåtande att 1 § 1 mom. i beredskapslagen föreslås bli justerat genom att hänvisningen till att det personliga tillämpningsområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna bestäms utifrån medborgerskap stryks. Utskottet hänvisar till 22 och 23 § grundlagen och menar att en hänvisning också till de mänskliga rättigheterna bör tas in i 1 § 1 mom. beredskapslagen. Försvarsutskottet föreslår att 1 § 1 mom. i det första lagförslaget ändras på det sätt som grundlagsutskottet kräver.

Likaså föreslår försvarsutskottet att den inbördes ordningen mellan 1 och 2 mom. i 9 § i den föreslagna beredskapslagen ändras på det sätt som grundlagsutskottet kräver.

Lagstadgad försäkring, sociala understöd och utkomststöd. Beredskapslagen ger inte statsrådet befogenhet att under sådana undantagsförhållanden som lagen avser reglera lagstadgade försäkringar eller sociala inkomstöverföringar. Inte heller i speciallagstiftningen om dessa förmåner räknar man med en sådan situation att det system som behövs för uträkning och utbetalning av förmåner vore satt ur funktion.

Den föreslagna bestämmelsen avser att också i kristider garantera en grundläggande utkomst för dem som får sociala förmåner. Enligt 16 § i den gällande beredskapslagen är det visserligen möjligt att vid behov ingripa till och med i löner. Däremot finns det inga bestämmelser om socialförsäkringar, sociala bidrag och utkomststöd.

Utskottet anser det viktigt att befolkningens utkomst tryggas också i krissituationer på lika grunder, vare sig människor får sin utkomst genom försvarsvinkomster eller olika slag av sociala förmåner i stället för dem. Också de särproblem som hänger samman med utbetalningen av dessa förmåner och betalningssystemet måste lämpligen vägas in i planeringen av dem.

Utskottet understryker att bestämmelsen om lagstadgade försäkringar och sociala inkomstöverföringar avser att möjliggöra ingrepp i förmånerna bara när och i den omfattning det är nödvändigt. Genom att befogenheter tas in i beredskapslagen blir det möjligt att vid behov fatta snabba beslut om tryggnad av befolkningens utkomst under undantagsförhållanden. Om befogenheter införs enligt en sådan procedur som anges i beredskapslagen, garanteras det att åtgärderna kontinuerligt står under riksdagens kontroll.

Vid tillämpningen av beredskapslagen kan man enligt försvarsutskottets uppfattning inte utgå från att ett privat försäkringsbolag skall ha ekonomisk nytta under undantagsförhållanden tack vare reglering. Det är inte heller möjligt att entydigt utgå från att obesparade förmåner ens i efterhand när undantagsförhållanden upphört skulle behöva betalas till dem som har rätt till dem. Utskottet påpekar med stöd av erhållen utredning att de föreslagna bestämmelserna inte i

sig hindrar rättelser i utbetalningarna när undantagsförhållanden har upphört. Utslagsgivande för om detta de facto är möjligt eller inte beror givetvis på vilken typ av undantagsförhållanden det är fråga om. Det allmänna syftet med propositionen är att åtgärderna aldrig går längre än nödvändigt. Om en kris inte medför betydande och bestående skador för landets produktionsmaskineri, är det meningen att ersättningar för eventuella avvikelser skall betalas till dem som drabbats av dem.

I 16 § 2 mom. beredskapslagen föreslås vidare en bestämmelse att statsrådet genom förordning skall kunna föreskriva om undantag från rättelse- och fullföljdsförfarandena i fråga om förmåner som avses i bestämmelsen. Enligt vad utskottet har erfart bygger detta på att det under undantagsförhållanden kan bli nödvändigt att till exempel slå ihop olika slag av förmåner för att trygga befolkningens utkomst. I detta fall kan olika rättelse- och fullföljdsförfaranden gälla för de sammanslagna förmånerna. Därför är det nödvändigt att föreskriva vilket rättsskyddsförfarande som skall tillämpas på detta förenklade system. Vad gäller rättsskyddsförfarandet är det dock skäl att beakta att ändringar som kunde anses inverka på en rättvis rättegång enligt föreslagna 9 § bara kan införas om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp och under krig.

Om det blir nödvändigt att tillämpa 16 § 2 mom. beredskapslagen i praktiken, är det enligt utskottets mening nödvändigt att social- och hälsovårdsministeriet till sin hjälp får en sådan utkomstskyddsnämnd för undantagsförhållanden som även socialförsäkringens arbetsgrupp för krisberedskap har förutsatt. I den bör alla behövliga parter vara representerade, bland annat de viktigaste arbetsmarknadsorganisationerna.

Byggande. Enligt beredskapslagen har statsrådet numera under undantagsförhållanden rätt att reglera bland annat distributionen av byggförnödenheter. Däremot har den inte för närvarande befogenhet att reglera själva byggandet. Därför vore det enligt försvarsutskottet lämpligt att statsrådet under undantagsförhållanden också kunde övervaka och reglera byggandet, vilket i

praktiken skulle betyda att ett förfarande med byggnadslov under undantagsförhållanden måste införas.

Övrigt. Regeringen föreslår en ny 22 a § i beredskapslagen om att varje i Finland bosatt person som har fyllt 17 men inte 65 år är skyldig att utföra arbete som förutsätts för att befolkningen skall kunna skyddas. I 65 § 1 mom. lagen om räddningsväsendet ingår för närvarande en liknande bestämmelse. På grund av detta tillägg föreslås också 23 § bli ändrad. Bestämmelsen ställer vissa gränser för hurdant arbete en person kan förordnas att utföra och vad som skall beaktas vid förordnandet. Likaså föreskrivs där om en arbetspliktigs löneförmåner och andra förmåner samt om villkoren i arbetspliktsförhållandet. Utskottet anser att det inte finns något egentligt skäl att befatta sig med en kriminalisering av underlåtenhet att uppfylla arbetsplikten i ändringsförslagen.

I 24 § 1 mom. i lagförslaget föreskrivs att ett arbetsförordnande skall ges med beaktande av personens ålder, familjeförhållanden och hälsotillstånd samt övriga omständigheter. Bestämmelsen skall också tillämpas med hänsyn till föreslagna 9 § 3 mom. om att man med stöd av beredskapslagen inte får begränsa någons i grundlagen tryggade rätt till liv och religions- och samvetsfrihet eller utsätta någon för behandling som kränker människovärdet.

Enligt 33 § berättigas försvarsministeriet och trafikministeriet att temporärt ta i sin besittning sådana mark- och vattenområden, byggnader, lokaler och lager som behövs för att höja försvarsberedskapen. Denna ändring är särskilt viktig för att försvarsmakten skall kunna fullgöra sin lagstadgade uppgift och säkerställa en höjd försvarsberedskap.

Lagen om försvarstillstånd

Utskottet framhåller att de föreslagna ändringarna i lagen om försvarstillstånd är om möjligt ännu mer tekniska än ändringarna i beredskapslagen. Den mest iögonenfallande av dem är den nya formuleringen av förfarandet vid undantagstillstånd i 1 §.

Enligt den gällande paragrafen kan försvarstillstånd införas vid sådana undantagsförhållanden som avses i 16 § regeringsformen, dvs. vid krig eller uppror. Denna paragraf i regeringsformen upphävdes i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 23 § grundlagen kan genom lag införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna 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. Således föreslås 1 § lagen om försvarstillstånd bli ändrad så att hänvisningen till regeringsformen ersätts med en definition i paragrafen. Enligt vad utskottet har erfarit är en sådan formulering också förenlig med Finlands förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna.

I gällande 12 § finns lika litet som i 16 § några bestämmelser om villkoren för att begränsa rätten till rörlighet respektive skyldigheten att överlämna vapen och ammunition. I båda paragraferna föreslås nu som villkor befolkningens säkerhet eller det militära försvarets viktiga intressen. På dessa motiverade grunder bör det gå att begränsa befolkningens rörlighet. Motiveringen kan anses vara tillräcklig.

Lagen om räddningsväsendet

Regeringen föreslår att bestämmelserna om räddningsväsendets särskilda befogenheter i huvudsak skall lyftas över i beredskapslagen och placeras in i sitt rätta sammanhang. Samtidigt förlorar lagen om räddningsväsendet sin status som s.k. undantagslag. De bestämmelser som föreslås i beredskapslagen svarar mot de bestämmelser som föreslås bli upphävda i lagen om räddningsväsendet.

Enligt utredning till utskottet är de föreslagna ändringarna också till denna del sådana att de inte står i strid med försvarsmaktens möjligheter att fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Det väsentliga är att statsrådet och de behöriga myndigheterna genom beslut av statsrådet har adekvata befogenheter och förutsättningar att hand-

la så att de kan trygga medborgarnas välfärd och säkerhet under undantagsförhållanden.

Lagstiftningsordningen

Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan det andra och tredje lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. Det första lagförslaget bör behandlas enligt 67 § riksdagsordningen. Vidare föreslår försvarsutskottet att lagförslaget behandlas i brådskaande ordning enligt 67 § 2 mom. riksdagsordningen.

Om den första behandlingen av lagförslaget börjar efter det att Finlands grundlag har trätt i kraft, måste det andra och tredje lagförslaget behandlas enligt 72 § grundlagen och det första lagförslaget enligt 73 § 2 mom. grundlagen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår försvarsutskottet vördsamt

att det andra och tredje lagförslaget godkänns utan ändringar,

att det första lagförslaget i övrigt godkänns i enlighet med regeringens proposition men 1 § 1 mom. och 9 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att det första lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § 2 mom. riksdagsordningen.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av beredskapslagen

1 §

Syftet med denna lag är att under undantagsförhållanden trygga befolkningens utkomst och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet.

— — — — —

9 §

(1 mom. som 2 mom. i RP)
(2 mom. som 1 mom. i RP)
(3 och 4 mom. som i RP)

Helsingfors den 17 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ilkka Kanerva /saml
vordf. Jaakko Laakso /vänst
medl. Klaus Bremer /sv
Reijo Kallio /sd
Seppo Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd
Seppo Lahtela /cent
Reijo Laitinen /sd (delvis)

Raimo Mähönen /sd
Tero Mölsä /cent
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
Ismo Seivästö /fkf
Anni Sinnemäki /gröna
Harry Wallin /sd
suppl. Kari Myllyniemi /cent.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2000 rd

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

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

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

PROPOSITIONEN

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

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

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

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

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

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

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

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Grundlagen, 23 §

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

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

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

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

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

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

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

Behandlingsordningen för förslaget till beredskapslag

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

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

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

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

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

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

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

Stiftande av undantagslag

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

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

Vissa formuleringar i den föreslagna beredskapslagen

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

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

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

Ingressen till den föreslagna beredskapslagen

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

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

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

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

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

Helsingfors den 15 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

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

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

