

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2001 rd

Regeringens proposition om godkännande av ändringarna i 1979 års internationella konvention om efterspanings- och räddningstjänst till havs med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt sjöräddningslag och vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 maj 2001 regeringens proposition om godkännande av ändringarna i 1979 års internationella konvention om efterspanings- och räddningstjänst till havs med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt sjöräddningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 71/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall

lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschefen, lagstiftningsrådet Tomi Vuori, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner de ändringar som den 18 maj 1998 gjordes i den internationella konventionen om efterspanings- och räddningstjänst till havs, som ingicks den 27 april 1979 i Hamburg. I regeringens proposition ingår också ett förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna av denna konvention. Vidare föreslår regeringen en sjöräddningslag som skall ersätta den gällande lagen om sjörädd-

ningstjänst. Sjøräddningslagen skall utgöra en så tydlig helhet som möjligt när det gäller sjöräddningsuppgifterna. Genom denna lag genomförs bl.a. de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna av ovan nämnda konvention.

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

ringarna i konventionen träder i kraft för Finlands del.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen är avsikten att trygga vars och ens rätt till säkerhet vid fara till havs. Där behandlas den personliga friheten i relation till skyldigheten att lämna bistånd enligt den föreslagna lagen och sjöräddningsledarens rätt att begränsa vars och ens rörelsefrihet i ljuset av 9 § grundlagen. Vidare uppmärksammas skyldigheten att överlämna egendom för användning i uppgifter inom sjö-

räddningstjänsten med hänsyn till det lagfästa skyddet för egendom. Förslagen analyseras dessutom med avseende på skyddet för personuppgifter och sekretessen för konfidentiella meddelanden. Och därtill bedöms de i relation till 124 § grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det är tillrådligt att grundlagsutskottet ges tillfälle att lämna utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Behovet av godkännande. Hamburgkonventionen har inte tidigare förts till riksdagen för godkännande. Som framhålls i propositionens motivering (s. 70/II) innehåller de ändringar som gjordes i konventionen 1998 bestämmelser som enligt hävdvunnen tolkningspraxis i grundlagsutskottet (t.ex. GrUU 6/2001 rd) hör till området för lagstiftningen. I motiveringen redogörs också för sådana bestämmelser i ändringarna i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Dessutom vill utskottet ta upp vissa synpunkter på saken.

I 2 kap. 2.1.2 punkten i konventionen ingår en bestämmelse om att parterna antingen ensamma eller vid behov i samarbete med andra stater skall upprätta vissa grundläggande element inom efterspanings- och räddningstjänsten, bl.a. "rättsliga arrangemang" och "utseende av ansvarig myndighet". Den föreslagna sjöräddningslagen visar att dessa förpliktelser, sin allmänna karaktär till trots, förutsätter vissa lagstiftningsåtgärder och därmed hör till området för lagstiftningen.

Konventionens 4 kap. 4.2.2 punkt har samband med föreslagna 12—14 § i sjöräddningslagen och 18 § i det femte lagförslaget. Likaså har punkt 4.2.3 samband med föreslagna 10 § 1 mom. i sjöräddningslagen. På dessa grunder hör

också dessa punkter till området för lagstiftningen.

Termerna i konventionen anges i 1 kap. 1.3 punkten. Konventionsbestämmelser av detta slag inverkar indirekt på innehållet i och tillämpningen av de materiella bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och därmed hör de också själva till området för lagstiftningen (GrUU 6/2001 rd, s. 2).

Godkännandebeslutets räckvidd. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner konventionsändringarna i sin helhet. Detta svarar mot lydelsen i 94 § 1 mom. grundlagen och praxis i grundlagsutskottet som bygger på detta lagrum (t.ex. GrUU 45/2000 rd).

Beslut om godkännande. Enligt 94 § 2 mom. grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Det är inte fråga om detta i den föreliggande konventionen och därmed fattas beslut om godkännande av den med enkel majoritet i riksdagen.

Förslaget till lag om ikraftträdande

Enligt 95 § 2 mom. grundlagen behandlas ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse i vanlig lagstiftningsordning.

Men om förslaget gäller grundlagen, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av konventionen (det första lagförslaget). Det är en s.k. blankettlag, som statsinternt sätter i kraft de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. De gäller inte grundlagen på det sätt som avses i dess 95 § 2 mom. och därmed kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 2 § i förslaget till ikraftträdelselag kan närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen utfärdas genom förordning av republikens president. Det är svårt att se vad som motiverar att bestämmelserna utfärdas genom förordning av republikens president i stället för av statsrådet.

Enligt föreslagna 3 § bestäms om ikraftträdandet av lagen genom förordning av republikens president. Förslaget harmonierar med 95 § 3 mom. grundlagen.

Förslaget till sjöräddningslag

Skyldighet att delta i sjöräddningstjänsten. Föreslagna 10 § 3 mom. gäller varje arbetsför persons skyldighet att på order av sjöräddningsledaren bistå i uppgifter inom sjöräddningstjänsten, om inte ett giltigt skäl utgör ett hinder. I konstitutionellt hänseende innebär en skyldighet av detta slag en inskränkning i den personliga friheten som är tryggad i 7 § 1 mom. grundlagen. Biståndsskyldigheten bör dock ses mot bakgrunden ett tvingande skäl som är godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet menar att den föreslagna skyldigheten inte kan betraktas som ett oskäligt grovt intrång i den personliga friheten, med hänsyn uttryckligen till det vägande intresse som ligger bakom skyldigheten. Föreslagna 21 § 2 mom. gäller dessutom ersättningar i anknytning till detta. En skyldighet av detta slag är inte heller problematisk med tanke på förbuden mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och

konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna (se GrUU 31/1998 rd, s. 3/II).

Bestämmelsen är på ett visst sätt bristfälligt avgränsad, eftersom en person som befinner sig även annanstans än inom det farliga området eller olycksområdet, dvs. i princip var som helst, kan förpliktas att bistå i uppgifter inom sjöräddningstjänsten. Detta skall dock vara möjligt bara i undantagsfall, eftersom det förutsätter ett särskilt skäl. Enligt motiveringen skall möjligheten dessutom kunna utsträckas till personer som besitter särskilda yrkeskunskaper. Om bestämmelsen tolkas på detta sätt och om proportionalitetsprincipen dessutom vägs in, utgör den inget problem med tanke på grundlagen.

Överlämnande av egendom. Utifrån föreslagna 11 § kan sjöräddningsledaren bestämma att egendom skall överlämnas för användning i uppgifter inom sjöräddningstjänsten. Detta kommer i fråga om det är nödvändigt för efterspaning eller räddning av människor som är i fara till havs. En inskränkning i egendomsskyddet på denna grund är acceptabel med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och därtill är arrangementet tillräckligt exakt. Det väsentliga med tanke på proportionaliteten i en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna och ägarens ställning är att inskränkningen är förknippad med full ersättning eller en skälig hyra så som föreskrivs i 21 § 3 mom. Förslaget inverkar därmed inte på behandlingsordningen (jfr GrUU 31/1998 rd, s. 3/I).

Utskottet uppmärksammar att det är skäl att binda sjöräddningsledarens befogenheter i 11 § till det som i den finska versionen uttrycks med ordet "välttämätön" i stället för "tarpeellinen" (jfr föreslagna 10 § 3 mom; se också 47 § lagen om räddningsväsendet. Anmärkningen påverkar inte den svenska texten). Dessutom antyder lydelsen i 21 § 3 mom. att hyran för den tid egendom används vore lägre än full ersättning. Utskottet vill att det övervägs om inte uttrycket "skälig hyra för användningstiden" bör strykas i paragrafen (jfr 47 § 2 mom. lagen om räddningsväsendet).

Bestämmelserna om sjöräddningsregistret och tillgången till uppgifter. Föreslagna 12 och 13 samt 18—20 § gäller sjöräddningsregistret och uppgifter som kan föras in i eller utplånas ur registret. De föreslagna bestämmelserna uppfyller de krav som enligt grundlagsutskottet med stöd av 10 § 1 mom. grundlagen kan ställas på omständigheter som skall regleras genom lag och på regleringssättet (t.ex. GrUU 21/2001 rd, s. 2).

Föreslagna 14—16 § ger gränsbevakningsväsendet rätt att få sådana uppgifter som anges närmare i dessa bestämmelser. Med stöd av 14 § 2 mom. 6 och 7 punkten omfattar rätten att få uppgifter Ålands landskapsstyrelsens båtregister och fartygsregister. Utskottet har den uppfattningen att sjöräddningstjänsten ingår i rikets lagstiftningsbehörighet på de grunder som framgår framför allt av 18 och 27 § om befogenhetsfördelningen i självstyrelselagen för Åland. Det är nödvändigt att gränsbevakningsväsendets rätt att få uppgifter omfattar landskapsstyrelsens båt- och fartygsregister för att riket skall kunna utöva sina sjöräddningsbefogenheter. Dessutom ingriper bestämmelserna inte i vare sig registerföringen eller registrens innehåll. Därmed är de föreslagna bestämmelserna inte problematiska med tanke på befogenhetsfördelningen mellan riket och landskapet.

Grundlagens 124 §. Enligt 6 § i den föreslagna lagen kan frivilliga föreningar och andra sammanslutningar anlitas inom sjöräddningstjänsten. Men de får inte anlitas i uppgifter som innebär avsevärd utövning av offentlig makt.

De kan anförtros bl.a. uppgifter som hör till sjöräddningstjänsten. Med sjöräddningstjänst avses enligt 1 § 1 mom. efterspaning och räddning av samt första hjälpen för människor som är i fara till sjöss och den radiokommunikation som har samband med farosituationer. Åtminstone som helhet betraktad är sjöräddningstjänsten en offentlig förvaltningsuppgift i den mening som anges i 124 § grundlagen.

Enligt grundlagen kan en offentlig förvaltningsuppgift anförtros andra än myndigheter "endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgif-

terna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning". Fördelarna med och betydelsen av frivilliga föreningars sjöräddningsarbete för efterspaning och räddning har enligt utskottets mening redovisats på ett övertygande sätt i propositionen.

Sjöräddningstjänsten avser huvudsakligen faktiska åtgärder för att rädda människoliv. På denna punkt har det från 124 § grundlagen vanligtvis härledda kravet att de allmänna bestämmelserna om förvaltningsförfarande, offentlighet i myndigheters verksamhet och användningen av språk hos myndigheter skall tillämpas i denna verksamhet ingen betydelse. De grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kravet på god förvaltning kan i faktisk verksamhet av detta slag tillgodoses om bestämmelserna generellt sett är exakta och i övrigt tillbörliga och om de involverade är lämpliga och behöriga för sin uppgift. Befogenheterna skall i sista hand vara exakt reglerade. I det aktuella fallet har detta ingen betydelse, eftersom frivilliga föreningar inte har föreslagits få särskilda befogenheter.

Det är visserligen fullt möjligt att sjöräddningsledaren utser till exempel chefen för en frivillig förenings eller någon annan sammanslutnings efterspanings- och räddningsenhet till ledare på olycksplatsen eller koordinator för luftfartsverksamheten. I en sådan uppgift ingår befogenheter som måste betraktas som utövning av offentlig makt.

Enligt 26 § 2 mom. kan någon annan än en tjänsteman bara tillfälligt tjänstgöra i en sådan uppgift. Av paragrafens 3 mom. följer i sin tur att ledaren på olycksplatsen och koordinatören för luftfartsverksamheten har en ställning som är förknippad med straffrättsligt tjänsteansvar, även om de inte hör till myndighetsorganisationen. Dessutom är de underställda sjöräddningsledaren. Utskottet anser att dessa föranstaltningar är tillräckliga med tanke på 124 § grundlagen. Men det är inte lämpligt att ansvaret i detta sammanhang begränsas enbart till straffrättsligt tjänsteansvar bland annat därför att verksamheten kan ge upphov till betydande skador. De per-

soner som här avses bör därför handla under fullt tjänsteansvar.

Det femte lagförslaget

Enligt 18 § 2 mom. i förslaget till ändring av lagen om integritetsskydd vid telekommunikation är ett teleföretag skyldigt att till den myndighet som har till uppgift att ta emot nödmeddelanden lämna uppgifter om bland annat det kända läget för den mobilterminal vars användare är föremål för nödmeddelandet, om användaren av anslutningen enligt den myndighets uppfattning som tagit emot nödmeddelandet på motiverade grunder kan tros vara i nöd eller fara. Uppgiften om var en person befinner sig omfattas av det i 10 § 1 mom. grundlagen tryggade skyddet för privatlivet. Därför bör myndigheternas föreslagna rätt att få uppgifter om var en person befinner sig bedömas med hänsyn till de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det generella syftet med förslaget är att skydda rätten till liv och personlig trygghet som garanteras i 7 § 1 mom. grundlagen. Det är uttryckligen och rent konkret fråga om en enskild persons eget liv och egen säkerhet i en situation av akut nöd eller fara. Det allmänna villkoret för en acceptabel grund för en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls här enligt utskottets mening. Med hänsyn till proportionalitetskravet är det centralt att uppgiften om en mobilterminals position spelar en verklig och effektiv roll för fullföljden av den grundläggande fri- eller rättigheten i fråga. Positionsbestämning enbart utifrån en positionsuppgift från en stödstation medger inte att räddningsåtgärder sätts in lika fort. I en konstitutionell bedömning spelar det också en roll att de handlingar som innehåller uppgifter om en mobilterminals position är sekretessbelagda.

Det finns vissa brister i den föreslagna bestämmelsens exakthet och avgränsning. Det är

klart att ett teleföretags skyldighet i ett enskilt fall kan uppfyllas först på begäran av en behörig myndighet. Därmed ger bestämmelsen inte upphov till en bestående eller kontinuerlig skyldighet att överlämna positionsuppgifter. Det vore lämpligt att detta framgår av själva bestämmelsen bl.a. på grund av det 3 mom. som föreslås bli fogat till lagens 18 §. Bestämmelsen blir också mera exakt om skyldigheten att lämna uppgifter om läget kopplas samman med att användaren av anslutningen enligt den myndighets uppfattning som tagit emot nödmeddelandet på motiverade grunder kan antas vara i uppenbar nöd eller överhängande fara. Kriteriet i propositionen hänger samman med en möjlighet att förmoda att en sådan situation är för handen. Dessutom är begreppet myndighet som tar emot nödmeddelandet rätt omfattande i ljuset av propositionen. Med tanke på att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara noggrant avgränsad är det inte bra att ett något diffust angivet myndighetsfält ges rätt att få uppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet. Därför bör en sådan bestämmelse övervägas att det uttryckligen sägs att det är gränsbevakningsväsendet, sjöräddningscentralen och nödcentralerna som har rätt att få uppgifter.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt följande som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke behövs för ändringarna i 1979 års internationella konvention om efterspanings- och räddningstjänst till havs,

att beslut om detta fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 24/2001 rd — RP 71/2001 rd

Helsingfors den 1 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Saara Karhu /sd

Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.