

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2011 rd

Vilande förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens försvarsutskott begärde den 6 oktober 2011 grundlagsutskottets utlåtande om Vilande förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den (VLF 1/2011 rd och RP 3/2008 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet
- professor Mikael Hidén
- forskarprofessor, juris doktor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

VILANDE FÖRSLAG

Regeringen föreslår en ny beredskapslag som ska upphäva den gällande beredskapslagen. Undantagsförhållanden enligt den föreslagna beredskapslagen är ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet, ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv och en synnerligen allvarlig storo-lycka, förhållandena omedelbart efter olyckan och en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storo-lycka.

Förslaget innebär att bestämmelser om ibruktagande av befogenheterna enligt beredskapslagen utfärdas genom förordning av statsrådet. Innan en sådan förordning kan utfärdas ska statsrådet i samverkan med republikens president ha konstaterat att det råder undantagsförhållanden i landet. Riksdagen föreslås i sista hand besluta om förordningens giltighet och giltighetstid. Lagförslaget innehåller flera befogenhetsbestämmelser som kan börja gälla i undantagsförhållanden.

Samtidigt som riksdagen beslutade att lämna den föreslagna beredskapslagen vilande godkände den också att de övriga nio lagförslagen i propositionen (RP 3/2008 rd) skulle lämnas vilande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Grundlagsutskottet förutsatte i sitt utlåtande om beredskapslagen (GrUU 6/2009 rd) under 2009 års riksmöte att den föreslagna beredskapslagen behandlas i den ordning som anges i 73 § 1 mom. i grundlagen, eftersom den innehåller flera bestämmelser som står i strid med grundlagen. Detta berodde framför allt på de föreslagna delegeringsbestämmelserna, som till stora delar var sådana att de inte kunde fås att ligga i linje med grundlagens krav på lagstiftning och på exakthet och noggrann avgränsning. Utskottet ansåg ändå att det fanns en del exceptionella orsaker som talade för undantagsförfarande i detta fall (GrUU 6/2009 rd, s. 15). Vidare förutsatte utskottet att lagförslaget skulle preciseras och kompletteras till vissa delar även om det behandlas i grundlagsordning. Dessa ändringskrav har enligt utskottets bedömning beaktats i behandlingen av den föreslagna beredskapslagen (FsUB 3/2010 rd).

Enligt grundlagens 73 § 1 mom. ska ett förslag om avgränsade undantag från grundlagen som godkänts att vila godkännas "med oförändrat sakinnehåll" av det första riksmötet efter följande riksdagsval. I ljuset av förarbetena till grundlagen och utskottets vedertagna praxis är syftet med den bestämmelsen att möjliggöra tekniska justeringar och uppdatering av föråldrade hänvisningar och ikraftträdandebestämmelser (se RP 1/1998 rd, s. 124/II och GrUB 1/2007 rd, s. 2). En bestämmelse med samma innehåll infördes ursprungligen i grundlagen 1987, och grundlagsutskottet ansåg då att ramarna för riksdagens möjligheter att göra ändringar skulle tolkas mycket snävt. Ändring kan komma i fråga endast då det är ostridigt att ändringarna inte kan ha någon som helst inverkan på lagförslagets innehåll (GrUB 12/1986 rd, s. 2).

Utöver den föreslagna beredskapslagen har nio andra lagförslag lämnats att vila. Dessa hör nära ihop med beredskapslagen men har ändå inte karaktären av undantagslagar. Grundlagsut-

skottet har tidigare ansett att kravet på oförändrat innehåll och de tillhörande tolkningsprinciperna också ska gälla för lagförslag av det nu aktuella slaget som lämnatstekniskt vilande (GrUU 1/2007 rd, s. 2).

Oförändrat sakinnehåll i lagförslagen

Enligt uppgift finns det tre typer av ändringar som behöver göras i de vilande lagförslagen. För det första bör de hänvisningar i beredskapslagen göras som gäller lagar som ändrats eller upphävts senare. Det gäller hänvisningen i den föreslagna beredskapslagens 44 § till vattenlagen (264/1961), som upphävts genom den nya vattenlagen (587/2011), i 64 § till lagen om posttjänster (313/2001), som upphävts genom postlagen (415/2011), och i 120 § till räddningslagen (468/2003), som upphävts genom den nya räddningslagen (379/2011). De nya lagarna har redan trätt i kraft med undantag av vattenlagen, som träder i kraft den 1 januari 2012. På samma sätt innehåller 13 § i lagförslag 8 en hänvisning till den gamla räddningslagen (468/2003). En uppdatering av dessa hänvisningar bereder inga konstitutionella problem.

För det andra hänvisar 88 § i den föreslagna beredskapslagen till tidsfrister enligt folkhälso- lagen (66/1972) och lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989). De relevanta bestämmelserna i de lagarna har senare flyttats till den nya hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), som trädde i kraft den 1 maj 2011. Inte heller en uppdatering av denna hänvisning innebär ändring av lagförslagets sakinnehåll.

Den tredje gruppen utgörs av lagen om ändring av 13 a § i lagen om utländska kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet i Finland (lagförslag 4) och lagen om ändring av 1 § i räddningslagen (lagförslag 9). I fråga om dem handlar det om ändring av redan upphävda lagar, för den lag som lagförslag 4 avser upphävdes genom en lag (1358/2010) som trädde i kraft den 31 december 2010 och den som lagförslag 9 avser genom den nya räddningslagen (379/2011), som trädde i kraft den 1 juli 2011.

Dessa lagförslag kan inte längre godkännas av riksdagen, eftersom upphävda lagar inte kan ändras. Grundlagen tillåter inte heller att det beskrivs om sakinnehållet i en lag som godkänts att vila genom att ändra en annan, gällande lag. Därför anser utskottet att lagförslag 4 och 9 ska förkastas. Detta påverkar inte möjligheten att anta den föreslagna beredskapslagen och att godkänna de andra lagförslagen.

Grundlagens nya 23 §

Den nya 23 § i grundlagen som träder i kraft den 1 mars 2012 har betydelse med avseende på beredskapslagen. Enligt den kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska utan dröjsmål föreläggas riksdagen.

Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

Bakom denna ändring av grundlagen ligger grundlagsutskottet ståndpunkt om att det i konstitutionellt hänseende inte är någon tillfredsställande lösning att en lag såsom beredskapslagen, som ska tillämpas vid undantagsförhållanden, införs som undantagslag av permanent karaktär (GrUU 6/2009 rd, s. 15).

Grundlagsutskottet anser att statsrådet bör göra en samlad granskning av beredskapslagens förhållande till grundlagens nya 23 §, om det vilande förslaget till ny beredskapslag nu godkänns. Det bör då bedömas om det går att ytterligare snäva in undantagen från grundlagen genom ändringar av beredskapslagen. Förvarsutskottet bör i sitt betänkande nämna att det behövs en samlad granskning av läget.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslag 2, 3, 5—7 och 10 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 och 8 godkänns med lagtekniska ändringar och

att lagförslag 4 och 9 förkastas.

Helsingfors den 1 december 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölle /cent
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Det föreslås ändringar i beslutsförfarandet för när beredskapslagen ska börja tillämpas. De innebär att befogenheterna enligt den lagen kan börja utövas på grundval av en förordning av statsrådet i stället för genom en förordning av republikens president som i den gällande lagen.

Republikens president är ändå Finlands statschef och exempelvis överbefälhavare för försvarsmakten. Dessutom leder presidenten Finlands utrikespolitik.

Ibruktagandet av befogenheterna enligt beredskapslagen genom förordning av republikens president kan därför motiveras särskilt med presidentens ställning enligt grundlagens 93 § 1 mom. och med beredskapslagens koppling till lagen om försvarstillstånd. Befogenheterna enligt lagen om försvarstillstånd tas i bruk genom förordning av republikens president.

En inskränkning av presidentens maktbefogenheter i detta avseende kan i stället för de praktiska motiven snarare ses som en del av parlamentariseringen av vårt beslutssystem, även det på bekostnad av den demokratiska presidentinstitutionen. Med andra ord utgör den minskade beslutsrätten för presidenten i detta fall ingen motivering för att frånta presidenten rätt att utfärda förordning.

Det går inte längre att ändra sakinnehållet i lagförslag som lämnats vilande, utan de ska förkastas eller godkännas. Därför anser vi till skillnad från utskottsmajoriteten att lagförslag 1 inte kan godkännas.

Förslag

Vi föreslår således

att lagförslag 1 förkastas.

Helsingfors den 1 december 2011

Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Kivelä /saf