

FÖRSVARsutskottets Betänkande 2/2011 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 september 2011 ett vilande förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den (VLF 1/2011 rd) till försvarsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 20/2011 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Försvarsutskottet lade i sitt betänkande (FsUB 3/2010 rd) vid riksmötet 2010 fram sina skäl för att tillstyrka att lagförslagen godkänns med utskottets anmärkningar och ändringsförslag. Utskottet vidhåller skälen till att ändringarna godkänns, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet konstaterar (GrUU 20/2011 rd) att enligt 73 § 1 mom. i grundlagen ska ett förslag om ett avgränsande undantag från grundlagen som godkänts att vila godkännas med oförändrat sakinnehåll vid det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Avsikten med bestämmelsen är enligt förarbetena till grundla-

gen och utskottets hävdvunna praxis att möjliggöra tekniska justeringar och uppdatering av föråldrade hänvisningar och ikraftträdandebestämmelser (RP 1/1998 rd, s. 124/II; GrUB 1/2007 rd).

Tillsammans med förslaget till beredskapslag godkändes nio andra lagförslag med nära samband med beredskapslagen att vila, men de är inte av typen undantagslagar. Grundlagsutskottet menar att kravet på oförändrat sakinnehåll och principerna för hur det ska tolkas också gäller detta slag av lagförslag som tekniskt godkänts att vila (GrUB 1/2007 rd).

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det i praktiken kan finnas tre typer av behov att ändra de lagförslag som godkänts att vila. För det första behöver sådana bestämmelser i beredskapslagen ändras som hänvisar till en lag som sedermera ändrats eller upphävts. Som exempel kan nämnas hänvisningen i 44 § i förslaget till beredskapslag till vattenlagen

(264/1961), som upphävts genom den nya vattenlagen (587/2011), hänvisningen i 64 § till lagen om posttjänster (313/2001), som upphävts genom postlagen (415/2011) och hänvisningen i 120 § till räddningslagen (468/2003), som upphävts genom en ny lag med samma namn (379/2011). De här nya lagarna har redan trätt i kraft, med undantag av vattenlagen som träder i kraft den 1 januari 2012. I 13 § i lagförslag 8 hänvisas det också till den upphävda räddningslagen (468/2003). Att hänvisningsbestämmelserna uppdateras är enligt grundlagsutskottets mening inte något författningsrättsligt problem. I 88 § finns en hänvisning till föreskrivna frister i folkhälsolagen (66/1972) och lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989). Bestämmelserna om dem har flyttats över till hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), som trädde i kraft den 1 maj 2011. Inte heller det är något författningsrättsligt problem att den här hänvisningsbestämmelserna uppdateras.

Den tredje typen 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 lagförslag 4 upphävdes genom en lag (1358/2010) som trädde i kraft den 31 december 2010 och lagförslag 9 genom den nya räddningslag (379/2011) som trädde i kraft den 1 juli 2011. Grundlagsutskottet anser att sådana lagförslag inte längre kan godkännas i riksdagen, för det går inte att ändra en upphävd lag. Grundlagen tillåter inte heller att det föreskrivs om sakinnehållet i en lag som godkänts att vila genom att ändra en annan, gällande lag. Utifrån detta menar grundlagsutskottet att lagförslag 4 och 9 bör förkastas. Det har ingen betydelse för möjligheten att godkänna förslaget till beredskapslag och de övriga lagförslagen (GrUU 20/2011 rd).

Grundlagsutskottet noterar att den nya 23 § i grundlagen som träder i kraft den 1 mars 2012 har betydelse för beredskapslagen. Orsaken till ändringen var utskottets ståndpunkt att det inte i konstitutionellt hänseende är någon tillfredsstäl-

lande lösning att en lag som ska tillämpas vid undantagsförhållanden införs som en undantagslag (GrUU 6/2009 rd).

Grundlagsutskottet konstaterar att regeringen bör göra en samlad bedömning av hur beredskapslagen ställer sig till grundlagens nya 23 §, om det förslag till beredskapslag som godkänts att vila nu godkänns. Regeringen bör bedöma om undantag från grundlagen skulle kunna begränsas ännu mer genom ändringar i beredskapslagen. Vidare noterar utskottet att bestämmelsen i 10 § i förslaget till beredskapslag om riksdagens rätt till efterhandskontroll inte är förenlig med grundlagens nya 23 § 2 mom. som gäller riksdagens befogenhet att besluta om förordningars giltighet. Förvarsutskottet omfattar grundlagsutskottets syn.

Detaljmotivering

1. Beredskapslag

44 §. Tryggande av vattentillgången. Hänvisningen till den upphävda vattenlagen (264/1961) föreslås bli ersatt av en hänvisning till den gällande vattenlagen (587/2011).

64 §. Åtgärder som avser postverksamhet. Hänvisningen till den upphävda lagen om posttjänster (313/2001) föreslås bli korrigerad till en hänvisning till den gällande postlagen (415/2011).

88 §. Social- och hälsovårdstjänster samt hälso-skydd. Hänvisningarna i 1 mom. 1 punkten till de föreskrivna fristerna i folkhälsolagen (66/1972) och lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) föreslås bli korrigerade, eftersom de har flyttats över till hälso- och sjukvårdslagen, som trädde i kraft den 1 maj 2011.

120 §. Specialarrangemang inom räddningsväsendet och befolkningsskyddet. Hänvisningen till räddningslagen (468/2003) i 2 mom. föreslås bli korrigerad till en hänvisning till lag (379/2011) med samma namn.

4. Lag om ändring av 13 a § i lagen om utländska kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet i Finland

Den föreslagna lagen har upphävts genom en lag (1358/2010) som trädde i kraft den 31 december 2010 och kan därmed förkastas.

8. Lag om ändring av 13 och 23 § i lagen om Räddningsinstitutet

13 §. *Övrig utbildning.* Hänvisningen till den upphävda räddningslagen (468/2003) föreslås bli ersatt av en hänvisning till lag (379/2011) med samma namn.

9. Lag om ändring av räddningslagen

Den föreslagna lagen har upphävts genom en ny räddningslag (379/2011) som trädde i kraft den 1 juli 2011 och måste därmed förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och 3, 5—7 och 10 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 och 8 med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagförslag 4 och 9 och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

1.**Beredskapslag**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommit på det sätt som bestäms i 73 § i grundlagen, föreskrivs:

I AVDELNINGEN**ALLMÄNNA BESTÄMMELSER****1 kap.****Lagens syfte, tillämpningsområde och allmänna principer**

1—5 §
(Som i VLF)

2 kap.**Beslut om ibruktagande av befogenheter**

6—11 §
(Som i VLF)

3 kap.**Förberedelser**

12 och 13 §
(Som i VLF)

II AVDELNINGEN

**BEFOGENHETER UNDER UNDANTAGS-
FÖRHÅLLANDEN**

4 kap.

Tryggande av finansmarknaden och försäkringsverksamheten14—27 §
(Som i VLF)

5 kap.

Säkerställande av produktionen och distributionen av nyttigheter samt energiförsörjningen28—43 §
(Som i VLF)

44 §

Tryggande av vattentillgången

För tryggande av vattenförsörjningen i samhällena under undantagsförhållanden kan jord- och skogsbruksministeriet genom sitt beslut förplikta ett vattentjänstverk att leverera eller tillhandahålla vatten utanför sitt eget verksamhetsområde för tillgodoseende av utomstående behov av vatten samt genom sitt beslut ändra en rätt till vattentäkt som grundar sig på vattenlagen (587/2011) eller ett tillstånd som beviljats med stöd av den, om det är nödvändigt för säkerställande av en kommuns eller en större konsumentgrupps tillgång till vatten eller för tryggande av verksamheten i ett vattentjänstverk som annars är av betydelse ur allmän synpunkt eller av andra med dessa jämförbara vägande skäl.

45 §
(Som i VLF)

6 kap.

Reglering av byggande och byggprodukter46—50 §
(Som i VLF)

7 kap.

Reglering av bostadsbeståndets användning51—55 §
(Som i VLF)

8 kap.

Ändringar i anslutning till social trygghet56—59 §
(Som i VLF)

9 kap.

Tryggande av elektroniska data- och kommunikationssystemers funktionsduglighet och tillgången till posttjänster60—63 §
(Som i VLF)

64 §

Åtgärder som avser postverksamhet

För tryggande av tillgången till posttjänster och samhällets vitala funktioner kan kommunikationsministeriet under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1—3 punkten ålägga i *postlagen* (415/2011) avsedda postföretag eller andra företag som utövar motsvarande verksamhet att

(1—3 punkten som i VLF)

4) tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster på ett sätt som avviker från bestämmelserna i *postlagen* på det sätt som kommunikationsministeriet närmare bestämmer,

(5 punkten som i VLF)

(2 mom. som i VLF)

65 och 66 §
(Som i VLF)

10 kap.

Tryggande av transporter och reglering av flytande bränslen

67—85 §
(Som i VLF)

11 kap.

Tryggande av social- och hälsovården

86 och 87 §
(Som i VLF)

88 §

Social- och hälsovårdstjänster samt hälsoskydd

För tryggande av befolkningens social- och hälsovård under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 4 och 5 punkten kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att kommunen kan avstå från

1) iakttagandet av i *hälso- och sjukvårdslagen (1826/2010)* föreskrivna frister vid ordnande av icke brådskande vård, om det är nödvändigt för ordnande av brådskande vård och om patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids,

(2—4 punkten som i VLF)

12 kap.

Skötseln av statsfinanserna under undantagsförhållanden

89 och 90 §
(Som i VLF)

13 kap.

Offentlig- och privaträttsliga anställningsförhållanden

91—94 §
(Som i VLF)

14 kap.

Arbetsplikt

95—103 §
(Som i VLF)

15 kap.

Organisering av förvaltningen under undantagsförhållanden

104—109 §
(Som i VLF)

16 kap.

Den militära försvarsberedskapen

110—115 §
(Som i VLF)

17 kap.

Befolkningsskydd och evakuering

116—119 §
(Som i VLF)

120 §

Specialarrangemang inom räddningsväsendet och befolkningsskyddet

(1 mom. som i VLF)

Under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten kan inrikesministeriet genom sitt beslut tillfälligt ålägga myndigheter som sköter uppgifter inom räddningsväsendet att fullgöra också andra skyldigheter och uppgifter

samt genom sitt beslut ändra befäls- och subordinationsförhållandena i fråga om de räddningsmyndigheter som avses i räddningslagen (379/2011) samt de i 1 mom. avsedda ledningscentralerna och befolkningsskyddsformationerna, om det är nödvändigt för tryggnad av räddningsverksamheten.

121 och 122 §
(Som i VLF)

III AVDELNINGEN

SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

18 kap.

Verkställighet

123—127 §
(Som i VLF)

19 kap.

Ersättningar och rättsskydd

128—131 §
(Som i VLF)

20 kap.

Straffbestämmelser

132 och 133 §
(Som i VLF)

21 kap.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

134 och 135 §
(Som i VLF)

8.

Lag

om ändring av 13 och 23 § i lagen om Räddningsinstitutet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Räddningsinstitutet (607/2006) 13 § och 23 § 2 mom., av dem 13 § sådan den lyder i lag 472/2008, som följer:

13 §

Övrig utbildning

Räddningsinstitutet ger yrkesinriktad fortbildning som hör samman med räddningsväsendet och nödcentralverksamheten, utbildning för den ledande och specialiserade personalen inom befolkningsskyddet enligt räddningslagen (379/2011) och utbildning som främjar förber-

delser enligt beredskapslagen (/). Institutet kan även ge annan utbildning som är lämplig med beaktande av dess verksamhetsområde.

23 §
(Som i VLF)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i VLF)

Utskottets förslag till uttalande

*Riksdagen förutsätter att regeringen
gör en samlad bedömning av hur bered-*

*skapslagen ställer sig till grundlagens
nya 23 § och väger in grundlagsutskot-
tets synpunkter.*

Helsingfors den 2 december 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
Timo Heinonen /saml
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Pentti Oinonen /saf
Tuula Peltonen /sd
Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent

Ismo Soukola /saf
Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg
ers. Aila Paloniemi /cent
Kari Tolvanen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.

RESERVATION 1

Motivering

Beslutsförfarandet för att börja tillämpa beredskapslagen föreslås bli ändrat så att befogenheterna i lagen införs genom förordning av statsrådet i stället för genom en förordning av republikens president som nu.

Ändå är det republikens president som är Finlands statsöverhuvud och överbefälhavare för försvarsmakten. Dessutom leder presidenten Finlands utrikespolitik.

Att befogenheterna enligt beredskapslagen införs 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 införs genom förordning av republikens president.

En inskränkning av presidentens maktbefogenheter i detta avseende kan snarare än att det är praktiskt motiverat 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 rätten 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

att lagförslag 1 förkastas.

Helsingfors den 2 december 2011

Jussi Niinistö /saf
Pentti Oinonen /saf

Ismo Soukola /ps.

RESERVATION 2

Motivering

I grundlagen sägs det att Finlands utrikespolitik av leds republikens president i samverkan med statsrådet" (GL 93.1 §). Presidenten är också överbefälhavare för försvarsmakten (GL 128 §) och beslutar om krig och fred med riksdagens godkännande (GL 93.1 §).

Regeringens proposition med förslag till en ny beredskapslag inskränker i väsentlig grad presidentens befogenheter som ledare för utrikespolitiken och överbefälhavare. Befogenheterna inskränks dessutom i kristid, då behovet av samverkan och enhällighet mellan alla statsorgan är som störst.

En beslutsmodell som betonar enhällighet är ägnad att öka det övervägande och den samstämmighet som krävs för att börja tillämpa undantagsbefogenheter.

I propositionen föreslås det med avvikelse från det nuvarande beslutssystemet att statsrådet ska utfärda förordning om att införa undantagsbefogenheter, alltså ett slags akutförordning, och förordning om förlängda undantagsförhållanden. Enligt den gällande lagen är det republikens president som utfärdar förordningarna.

Innan en sådan förordning kan utfärdas ska statsrådet i samverkan med republikens president ha konstaterat att det råder undantagsförhållanden i landet. På den här punkten har förslaget kritiserats för att vara otydligt och föga förenligt med 93 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt den modell som började tillämpas 2000 beslutar presidenten på förslag av statsrådet genom förordning av republikens president om att befogenheter enligt beredskapslagen ska infö-

ras. Försvarsutskottet fann i sitt betänkande att detta förfarande är det riktiga (FsUB 1/2000 rd - RP 186/1999 rd). "Rätten att utfärda förordningar ska 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", konstaterar försvarsutskottet.

"Befogenheterna under undantagsförhållanden gäller i sista hand rikets territoriella integritet och skyddet av självständigheten. De tangerar således de befogenheter i militära kommandomålsom presidenten i egenskap av överbefälhavare för försvarsmakten har när det gäller att höja beredskapen" (GL 58.5 §).

Utskottets slutsats är entydig och klar: "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" (FsUB 1/2000 rd).

Försvarsutskottet var enhälligt i sitt beslut om betänkandet (FsUB 1/2000 rd).

Jag ser ingen anledning att ändra den nuvarande modellen i den senaste lagen som trädde i kraft 2000 eller att ingripa i befogenhetsrelationerna mellan statsorganen.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 2 december 2011

Jyrki Yrttiaho /vr.