

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till bered- skapslag samt vissa lagar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2008 en proposition med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den (RP 3/2008 rd) till försvarsutskottet för beredning. Försvarsutskottet har berett fackutskotten tillfälle att lämna utlåtande om propositionen till den del den hänför sig till deras ansvarsområden. Utrikesutskottet har beslutat lämna utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Sami Manninen och lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala, justitiedepartementet
- biträdande avdelningschef Anu Laamanen och utrikesråd Ora Meres-Wuori, utrikesministeriet
- kanslichef Jarmo Viinanen, republikens presidents kansli.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny beredskapslag som ska upphäva den gällande lagen med samma namn.

Syftet med reformen är att beredskapslagen ska uppfylla kraven i grundlagen. Dessutom ska bestämmelserna om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden moderniseras.

Definitionen av undantagsförhållanden, som avgränsar lagens tillämpningsområde, föreslås fortsatt gälla endast särskilt allvarliga kriser som berör hela nationen eller åtminstone en stor del av den och som har konsekvenser för hela samhällets funktion.

Definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen föreslås bli delvis ändrad. Enligt den nya beredskapslagen avses med undantagsförhållanden för det första ett mot Finland riktat

väpnat angrepp eller ett annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet. För det andra ska det vara fråga om ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp som kräver att befogenheter enligt lagen måste tas i bruk omedelbart för att avvärja konsekvenserna av hotet. För det tredje, sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner och för det fjärde en synnerligen allvarlig storolycka, förhållandena omedelbart efter olyckan och en pandemi som

till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Det föreslås bli föreskrivet om beslutsförfarandet för att ta i bruk befogenheter enligt beredskapslagen genom förordning av statsrådet i stället för genom förordning av republikens president. Innan en sådan förordning kan utfärdas ska statsrådet i samverkan med republikens president ha konstaterat att undantagsförhållanden råder i landet. Riksdagen föreslås i sista hand besluta om förordningens giltighet och giltighetstid. Riksdagens efterhandskontroll av statsrådets förordningar som kompletterar tillämpningen av beredskapslagens bestämmelser om befogenhet föreslås bli slopad.

Utformningen av bestämmelserna har preciserats. Sakinnehållet i den föreslagna lagstiftningen motsvarar i långa stycken de förordningar som är tänkta att utfärdas av statsrådet med stöd av den gällande beredskapslagen. Lagstiftningen ska alltså lyftas från förordningsnivå till lagnivå.

I propositionen ingår också ett förslag till lag om delegationen för social- och hälsovården under undantagsförhållanden och förslag till lagar om ändring av åtta lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utrikesutskottet har behandlat förslaget till beredskapslag med avseende på beslutsfattandet.

Enligt 6 § ska statsrådet i samverkan med republikens president konstatera att undantagsförhållanden råder i landet, och därefter ska det genom förordning av statsrådet föreskrivas om befogenheterna under undantagsförhållandena. Utskottet anser att bestämmelsen om samverkan lämnar rum för tolkning huruvida samråd mellan statsrådet och republikens president är ett villkor för att kunna konstatera att undantagsförhållanden råder, eller om det räcker med att ärendet har behandlats i samverkan, oberoende av vilket resultatet är.

Utrikesutskottet noterar att den första och andra definitionen av undantagsförhållanden i 3 § gäller utrikespolitiken (väpnat angrepp eller hot om väpnat angrepp). Propositionen måste tas upp i sin helhet också i grundlagsutskottet för att klarlägga hur den ställer sig till bestämmelserna om utrikespolitiken i grundlagen. Den tredje och fjärde definitionen av undantagsförhållanden har däremot närmast att göra med interna förhållan-

den och åtgärder (hot mot befolkningens utkomst eller näringslivet, en storolycka eller en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en storolycka). Utrikesutskottet anser att det är nödvändigt att både statsrådet och republikens president är med om att konstatera att undantagsförhållanden råder.

I krissituationer är det viktigt bl.a. för snabba beslut att beslutsprocedurerna är klara och samordnade, anser utrikesutskottet. Därmed faller det sig inte naturligt att t.ex. differentiera procedurerna efter olika slag av undantagsförhållanden. Det är motiverat att det i beredskapslagen finns ett samordnat förfarande för alla undantagsförhållanden. I en enskild krissituation kan det vara fråga om flera typer av undantagsförhållanden samtidigt och då är det absolut nödvändigt att procedurerna är samordnade.

Enligt utrikesutskottets mening är det viktigt att beslutsprocedurerna i krissituationer är tydliga och noggrant fastlagda på förhand. I betänkandet om beredskapslagen skulle det därför vara bra att precisera hur samverkan enligt 6 § ska ske när man konstaterar att undantagsförhållanden råder, dvs. krävs det samråd mellan statsrådet och republikens president för denna samverkan eller inte.

Utlåtande

Utrikesutskottet anser

att försvarsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 23 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Eero Heinäluoma /sd
Liisa Jaakonsaari /sd (delvis)
Antti Kalliomäki /sd
Tanja Karpela /cent
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucélér /sv
Heikki A. Ollila /saml
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Ben Zyskowicz /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I propositionen om beredskapslagen föreslås det att statsrådet ska utfärda förordningar om befogenheter under undantagsförhållanden, om befogenheter i s.k. brådska fall och om förlängningsförordningar med avvikelse från nuvarande beslutsprocedurer. Enligt den gällande lagen är det republikens president som utfärdar förordningarna.

Innan en förordning om att ta i bruk befogenheter utfärdas ska statsrådet i samverkan med republikens president konstatera att undantagsförhållanden råder. Förslaget har på denna punkt kritiserats för att vara ottydligt och föga förenligt med 93 § 1 mom. i grundlagen. Enligt vad som sägs där leds "Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet.... Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke."

Min åsikt är att vi inte nu bör ändra den nuvarande lagen från 2000 och tågordningen i den eller ingripa i befogenhetsrelationerna mellan statsorganen i ett särskilt fall (beredskapslagen), eftersom en parlamentarisk kommitté grunnar på behovet av ändringar i grundlagen och befogenhetsrelationerna som helhet.

Jag fäster mig vid att förslaget till beredskapslag avsevärt inskränker presidentens befogenheter som ledare för utrikespolitiken under en kris som kan drabba hela folket, precis då alla de högsta statsorganen — republikens president, statsrådet och riksdagen — behöver vara med och fatta beslut. En starkt enhällighetsinriktad beslutsmodell bidrar till djupare övervägande och samstämmighet, som krävs för att undantagsbefogenheter ska kunna införas.

Enligt 3 § i beredskapslagen räknas till undantagsförhållanden ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet och ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat an-

grepp eller om något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp som kräver att befogenheter enligt lagen omedelbart måste tas i bruk för att verkningarna av hotet ska kunna avväjas. En majoritet i utrikesutskottet tillstår att de här punkterna rör utrikespolitiken.

Däremot anser en majoritet i utskottet att ekonomiska undantagsförhållanden och exceptionella miljöförhållanden och undantagsförhållanden som beror på en pandemi och som är så allvarliga att de kan jämföras med en storolycka närmast är inrikespolitiska till sin natur. Jag delar inte helt och fullt majoritetens syn på saken. I vår globaliserade omvärld hänger ekonomiska kriser och miljöförstörelse också samman med det utrikespolitiska beslutsfattandet. Därmed kringskar utskottets bedömning av undantagsförhållanden på ett tendentiöst sätt presidentens roll i denna fråga.

Förslaget till beredskapslag inskränker på en lång rad punkter de grundläggande fri- och rättigheterna också under andra undantagsförhållanden än väpnade angrepp eller situationer som är så allvarliga att de kan jämföras med väpnade angrepp. Lagförslaget ger i onödan och utan godtagbara argument regeringen ökade undantagsbefogenheter vid civila kriser.

Rätten att i efterskott justera förordningar som utfärdats med stöd av bemyndigandebestämmelser i beredskapslagen föreslås bli slopad. Det inskränker riksdagens roll i administrationen av undantagsförhållanden.

I de föreslagna bestämmelserna ingår tiotals inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och/eller delegering av lagstiftningsmakt till statsrådet på förordningsnivå eller direkt till myndighetsnivå i strid med grundlagens 80 §.

Av de här orsakerna bör den i och för sig behövligen lagreformen förkastas i sin nuvarande form och beredas på nytt.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan sagda borde utskottet ha uttalat

att utrikesutskottet föreslår att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 23 maj 2008

Annika Lapintie /vänst