

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 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 före den 30 april 2008 om befogenheter under undantagsförhållanden till den del de hänför sig till utskottens ansvarsområden.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala, justitieministeriet
- avdelningschef, förvaltningsråd Tomi Vuori, inrikesministeriet, avdelningen för gränsbevakningsväsendet
- räddningsöverinspektör Ilpo Helismaa och överinspektör Mika Lehtonen, inrikesministeriet

- avdelningsstabsofficer Tuomo Repo, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Lasse Kiivanen, konsultativ tjänsteman Matti Korkealehto och lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- medicinalråd Jouko Söder, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Tuomo Karppinen, Centralen för undersökning av olyckor
- beredskaps- och datasäkerhetschef Pekka Koskinen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- utvecklingschef Markku Haiko, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- finansministeriet
- polisinnrättningen i Helsingfors härad
- FiCom ry
- Finlands Polisorganisationers Förbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny beredskapslag. Syftet med reformen är att beredskapslagen ska uppfylla grundlagens krav. Dessutom ska bestämmelserna om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden moderniseras.

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

Enligt den nya beredskapslagen avses med undantagsförhållanden för det första 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. För det andra avses med undantagsförhållanden ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och som kräver att befogenheter enligt lagen måste tas i bruk omedelbart för att avvärja konsekvenserna av hotet. För det tredje

avses 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.

Bestämmelserna har preciserats. Sakinnehållet i den föreslagna lagstiftningen motsvarar i långa stycken de förordningar som enligt den gällande beredskapslagen ska utfärdas av statsrådet under undantagsförhållanden. Bestämmelserna 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. Förvaltningsutskottet har behandlat propositionen om en beredskapslag i de delar som tangerar utskottets ansvarsområde.

Enligt förvaltningsutskottets åsikt är reformen av beredskapslagen i sin helhet i högsta grad behövlig, och förslaget ger goda möjligheter att trygga befolkningens säkerhet och livsbedingungen samt samhällets funktion under undantagsförhållanden. Den föreslagna preciseringen av definitionen av undantagsförhållanden är också en klar förbättring jämfört med definitionen i den gällande beredskapslagen (1080/1991). Det finns starka argument för att utvidga beredskapslagens räckvidd till en pandemi.

I 4 § i förslaget till beredskapslag föreskrivs om principerna för att utöva befogenheter. Utifrån nödvändighetskravet får befogenheter under undantagsförhållanden bara utövas om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Enligt proportionalitetsprincipen får befogenheter utövas bara på ett sätt som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas med dem. Utskottet framhåller att principerna genomsyrar bestämmelserna och att de ställer vissa gränser för tillämpningen av den föreslagna beredskapslagen.

Skyldighet att vidta förberedelser. I 11 § förpliktas de parter som har hand om offentliga förvaltningsuppgifter att redan under normala förhållanden förbereda sig för att kunna fungera under undantagsförhållanden. Bestämmelsen sva-

rar mot 40 § 1 mom. i den gällande beredskapslagen. Utskottet lyfter fram betydelsen av beredskapsskyldigheten. Under undantagsförhållanden är det ofta så att verksamheten hela tiden förändras och är svår att förutse. Kommuner, samkommuner och övriga kommunala samman slutningar ska förbereda sig på behörigt sätt genom att upprätta beredskapsplaner, testa hur allting fungerar under undantagsförhållanden och utbilda sin personal. Ett viktigt inslag i beredskapen är att utarbeta allmänna råd för hur man ska gå till väga. De omställningar som den pågående reformen av kommun- och servicestrukturen och av den regionala förvaltningen ger upphov till måste vägas in i beredskapsplaneringen.

Det har påpekats för utskottet att beredskapsskyldigheten också bör omfatta sådana privata serviceproducenters verksamhet hos vilka kommunen upphandlar social- och hälsovårdstjänster som är viktiga för befolkningens hälsa och funktionsförmåga och som kommunen är skyldig att ordna. På den här punkten omfattar utskottet i alla fall tolkningen i propositionens motivering att alla parter själva ska se till att deras uppgifter sköts så väl som möjligt, t.ex. genom att i sina upphandlingskontrakt ta in villkor för tryggad service under undantagsförhållanden.

Hur det kommunala beslutsfattandet ska säkerställas under undantagsförhållanden. I den nya beredskapslagen föreslås bestämmelser som i sak huvudsakligen svarar mot befogenhetsbestämmelserna i den gällande lagen. I 28 och 29 § i den gällande lagen föreskrivs om särskilda befogenheter som gäller kommunalförvaltningen och som medger undantag från bestämmelserna om beslutsfattande i kommunallagen. I propositionen om den nya beredskapslagen finns motsvarande bestämmelser inte. Enligt motiven är anledningen framför allt den att man vill säkra den kommunala självstyrelsen också under undantagsförhållanden och att kommunerna själva ska ha möjlighet att ordna förvaltning inom ramen för kommunallagen (365/1995). Dessutom har man inte velat lagstifta alltför detaljerat om den kommunala förvaltningen. Men utfrågade sakkunniga har föreslagit att bestämmelser om

organisering av den kommunala förvaltningen som de som finns i den gällande beredskapslagen tas in också i den nya lagen.

Den bärande principen i den föreslagna beredskapslagen är att myndigheterna under undantagsförhållanden så långt som möjligt ska fungera med sina normala organisationer. Det är en tungt vägande princip som styr organiseringen av det kommunala beslutsfattandet också under undantagsförhållanden. Utskottet understryker att det ska finnas garantier för den kommunala självstyrelsen, en självständig beslutsprocess och en fungerande demokrati i kommunen också under undantagsförhållanden. Den föreslagna nya lagen lyfter dessutom fram myndigheternas beredskapsskyldighet. Det kommunala beslutsfattandet ska garanteras också under undantagsförhållanden genom föregående planering.

Fullmäktige är det organ i kommunen som utövar den beslutande makten. Dess starka ställning och övergripande ansvar bygger på kommunallagen. Det föreskrivs på lagnivå om sammankallande av fullmäktige och fullmäktiges beslutförhet (54 och 58 § i kommunallagen). Utskottet anser att fullmäktiges ställning som det kommunala organ som utövar den beslutande makten bör tryggas också med tanke på undantagsförhållanden. Då kan det emellertid vara omöjligt att uppfylla kommunallagens villkor för sättet att sammankalla fullmäktige (kallelsen ska skickas ut *minst* fyra dagar före mötet) och för beslutförhet (2/3 av de ledamöterna). Det går inte heller att avvika från bestämmelser på lagnivå när det gäller kommunernas beredskapsplanering. Därför föreslår utskottet att den nya beredskapslagen kompletteras med en bestämmelse om att avvikelse under undantagsförhållanden får ske från kraven i kommunallagen när det gäller sammankallande av fullmäktige och fullmäktiges beslutförhet. Utskottet föreslår att fullmäktige under undantagsförhållanden ska kunna sammankallas omedelbart och att det är beslutsfört när fler än hälften av ledamöterna är på plats. Enligt motiven till 58 § i kommunallagen ska beslutförheten konstateras utifrån de ledamöter och ersättare som är närvarande. Genom en sådan ändring kan kravet i 121 § i grundlagen

om garantier för den kommunala självstyrelsen också under undantagsförhållanden uppfyllas, menar utskottet.

Också om de avvikelser från kommunallagens bestämmelser om sammankallande av fullmäktige och fullmäktiges beslutförhet som utskottet föreslår tas in i beredskapslagen, kan det på grund av omständigheterna ändå visa sig att det inte går att sammankalla ett fullmäktige som är beslutfört. Under undantagsförhållanden ska det i alla lägen emellertid gå att säkerställa att kommunen hela tiden har ett behörigt beslutsfattande organ. Åtgärder som är nödvändiga under undantagsförhållanden måste kunna vidtas omedelbart, vilket förutsätter att beslutsfattandet är flexibelt och snabbt. Kommunstyrelsen är enligt utskottets mening bäst skickad att tjäna som kryphål för det kommunala beslutsfattandet under undantagsförhållanden. Under normala förhållanden ska kommunstyrelsen bl.a. svara för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredning och verkställighet av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Utskottet föreslår att kommunstyrelsen under undantagsförhållanden då det inte går att sammankalla ett beslutfört fullmäktige ska ha rätt att besluta om organiseringen av kommunens förvaltning, om en instruktion och förvaltningsstadga, delegering av beslutanderätt, budget och skatter samt andra frågor som enligt lag hör till fullmäktiges uppgifter, men som av tungt vägande skäl och på grund av ärendets natur inte medger uppskov med beslutet. Fullmäktiges ställning lyfts fram i sammanhanget också därigenom att man alltid i första hand försöker sammankalla ett fullmäktige som är beslutfört. Utskottet föreslår dessutom att ett beslut som fattats av kommunstyrelsen så fort som möjligt ska hänskjutas till fullmäktige. Men kommunstyrelsens beslut ska gälla till dess att fullmäktige har fattat beslut i saken.

De föreslagna bestämmelserna kan fogas till den nya lagens 15 kap., där det föreskrivs om organisering av förvaltningen under undantagsförhållanden, t.ex. på följande sätt:

Under undantagsförhållanden enligt beredskapslagen kan fullmäktige omedel-

bart kallas samman. Fullmäktige är beslutfört när fler än hälften av ledamöterna är på plats.

Om fullmäktige inte går att sammankalla så att det är beslutfört och om tungt vägande skäl kräver ett omedelbart beslut, ska kommunstyrelsen ha rätt att fatta beslut i ärenden som gäller organiseringen av kommunens förvaltning, kommunens instruktion och förvaltningsstadga, delegering av beslutanderätten, budget och skatter samt övriga ärenden som enligt lagen hör till fullmäktige.

Kommunstyrelsen ska så fort som möjligt hänskjuta besluten i 2 mom. till fullmäktige. Kommunstyrelsens beslut gäller till dess att fullmäktige har fattat beslut i ärendet.

Avslutningsvis. Utskottet poängterar att statens och kommunernas samrådsförfarande enligt 8 § 3 mom. i kommunallagen ska tillämpas fullt ut i genomförandet av den föreslagna beredskapslagen. I det förfarandet behandlas lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vitsyftande frågor om den kommunala förvaltningen och ekonomin och samordningen av stats- och kommunekonomin.

I 92 § 2 mom. i den föreslagna beredskapslagen räknas de områden upp där man tillfälligt får avvika från anställningsvillkoren på det sätt som avses i 1 mom. på grund av befolkningens hälsovård, försörjning eller säkerhet också under undantagsförhållanden enligt 3 § 3 mom. Utskottet anser att områdena bör kompletteras med polisen.

Utskottet menar att 97 § 1 mom. 4 punkten om begränsningar i fråga om arbetsförordnanden också bör kompletteras med personer som på förhand reserverats för kompletterande polisuppgifter.

I 100 § (villkoren i arbetspliktsförhållande) finns ingen hänvisning till tjänstekollektivavtal, trots att det väl är klart att en arbetspliktig också kan tjänstgöra hos staten och i en uppgift som omfattas av tjänstekollektivavtalssystemet. Där-

för bör paragrafens 1 mom. kompletteras med att villkoren i arbetspliktsförhållandet också bestäms enligt det tjänstekollektivavtal som binder arbetsgivaren. Till 2 mom. bör man lägga att det i ett arbetspliktsförhållande och i arbete som utförs på basis av det i övrigt ska iakttas vad som överenskommits om arbetsavtals- och tjänsteförhållanden samt om arbete som utförs på basis av dem.

I 124 § räknas de myndigheter upp vars meddelanden utgivare och utövare av programverksamhet är skyldiga att publicera eller sända. Polisen bör läggas till också här.

Avslutningsvis konstaterar utskottet att den pågående reformen av kommun- och servicestrukturen och den regionala förvaltningen samt utvecklingen av polisens administrativa struktur kan komma att kräva moderniseringar i skrivningarna i lagen.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anser

att försvarsutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 29 april 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Oiva Kaltiokumpu /cent
Elsi Katainen /cent

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
Tuula Väättäinen /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Minna Hulkkonen.