

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporära begränsningar i rörelsefriheten som behövs för skyddande av befolkningen

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporära begränsningar i rörelsefriheten som behövs för skyddande av befolkningen (Ö 10/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- strategidirektör Liisa-Maria Voipio-Pulkki, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Janne Salminen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Grundlagsutskottet har för bedömning fått en statsrådsförordning som utfärdats med stöd av 118 § i beredskapslagen. Förordningen innehåller bestämmelser om rörelsefriheten i 118 § i beredskapslagen som tas i bruk under undantagsförhållanden. Bestämmelser om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen finns i den statsrådsförordning om ibruktagning av befogenheterna som utfärdades den 27 mars 2020. Enligt 2 § i förordningen får de befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen som gäller förbud mot och begränsning av rätten att vistas och röra sig utövas inom landskapet Nyland.

Enligt 23 § i grundlagen 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

Betänkande GrUB 11/2020 rd

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.

Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Enligt 5 § i beredskapslagen ska de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler iakttas vid tillämpningen av den lagen.

Enligt grundlagsutskottet omfattar den år 2011 ändrade definitionen av undantagsförhållanden i 23 § i grundlagen, utöver situationer som hänför sig till ett väpnat angrepp eller ett allvarligt hot om väpnat angrepp, även till exempel sådana omfattande naturomvälvningar, pandemier och katastrofer som allvarligt hotar nationen (GrUB 9/2010 rd, s. 8/II). Pandemier ingår också i den allmänna definitionen av nödläge och motsvarar således också den allvarlighetsnivå som förutsätts i internationella avtal.

Utskottet har bedömt godtagbarheten i förordningarna enligt 2 kap. i beredskapslagen utifrån principen att upprätthållandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är en synnerligen vägande grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna grund har samband med det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv samt att även under en pandemi tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (se GrUB 2/2020 rd, s. 4—5, GrUB 3/2020 rd, s. 3). Utskottet betonar betydelsen av aspekter som anknyter till de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna också inom tillämpningsområdet för undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen (se GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har bedömt ibruktagningen av befogenheter enligt 118 § i beredskapslagen (GrUB 8/2020 rd). Den ibruktagningsförordning som då bedömdes upphävde också den ibruktagningsförordning som utfärdats den 25 mars 2020 med stöd av 6 § i beredskapslagen. Den innehöll inte enbart bestämmelser om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 6 § i beredskapslagen, utan också bestämmelser om deras tillämpning enligt 118 § i den lagen. Den upphävda förordningens 2 § innehöll bestämmelser om begränsning av rörelsefriheten utfärdade med stöd av 118 § i beredskapslagen. Riksdagen ansåg att statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen får förbli i kraft.

Inskränkning av rörelsefriheten

Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att välja bostadsort där.

Betänkande GrUB 11/2020 rd

Enligt artikel 2 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. Enligt artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Grundlagsutskottet anser att rätten att röra sig fritt mellan olika platser är en viktig delfaktor i individens självbestämmanderätt. Enligt grundlagsutskottet täcker 9 § 1 mom. i grundlagen in rätten att inom landet röra sig mellan olika orter och inom en enskild ort.

Enligt 118 § i beredskapslagen får rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller ett bestämt område förbjudas eller begränsas tillfälligt, för högst tre månader åt gången genom förordning av statsrådet, om det är nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa. Enligt 2 § i förordningen får de befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen som gäller förbud mot och begränsning av rätten att vistas och röra sig utövas inom landskapet Nyland.

Enligt 2 § 1 mom. i den aktuella tillämpningsförordningen får personer som befinner någon annanstans än i landskapet Nyland inte komma in i landskapet Nyland. De som befinner sig i landskapet Nyland får inte lämna landskapet Nyland.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan de föreslagna inskränkningarna i rörelsefriheten anses vara ett mycket väsentligt ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet anser att det uttalade behovet att begära handräckning av den militärt organiserade försvarsmakten och eventuellt också av exempelvis Gränsbevakningsväsendet för att genomföra kontrollerna visar hur betydelsefull den ingripande åtgärden är (se också GrUB 8/2020 rd).

Grundlagsutskottet bedömer ibruktagningsförordningens lämplighet och nödvändighet med beaktande av de mycket vägande målen för att ta i bruk beredskapslagen i den rådande pandemisituationen, det vill säga att trygga hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga och därigenom avvärja allvarliga hot mot människors liv och hälsa. Utskottet ansåg att det i och för sig var godtagbart att införa inskränkningarna i rörelsefriheten i det avsedda området och också nödvändigt mot bakgrunden av de uppgifter utskottet hade fått. Utskottet noterade också att förordningen om ibruktagande av beredskapslagen i detta skede får tillämpas till och med den 19 april 2020. Med andra ord avses förordningen vara i kraft en relativt kort tid (GrUB 8/2020 rd). Utskottet ansåg inte med beaktande av skäl som lagts fram att det strider mot proportionalitetskravet att befogenheten tas i bruk.

Även den nu aktuella förordningen gäller till den 19 april 2020. Med beaktande av utredningen i motiveringspromemorian till förordningen förnyar utskottet sin bedömning om acceptabiliteten och proportionaliteten beträffande begränsningen av rörelsefriheten. Utskottet pekar dock på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna framöver bedöma begränsningsåtgärdernas kumulativa effekter för samhället och i synnerhet begränsningarnas samlade negativa effekter i relation till fördelarna.

Grundlagsutskottet påpekar att förbudet i förordningens 2 § 1 mom. att komma in i landskapet Nyland och lämna landskapet Nyland inte helt naturligt motsvarar ordalydelsen i 118 §. Befogen-

Betänkande GrUB 11/2020 rd

heten enligt 118 § i beredskapslagen innefattar möjligheten att förbjuda rätten att vistas och röra sig på en bestämd ort eller i ett bestämt område eller begränsa denna rätt om det är nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa.

Enligt 118 § i beredskapslagen kan förbud och begränsningar gälla på en ort eller ett område. I regeringens proposition med förslag till beredskapslag (RP 3/2008 rd) sägs det att ett förbud eller en begränsning kan tillämpas exempelvis om strålvärdena inom ett område har stigit till en farlig nivå till följd av en kärnkraftsolycka. Enligt grundlagsutskottet tyder motivtexten på att det område som avses i bestämmelsen kan vara större än en ort (se också GrUB 8/2020 rd). Bestämmelserna i förordningen medför inga problem i det hänseendet.

Utskottet pekade också på att beredskapslagen stiftades innan 23 § i grundlagen ändrades. Definitionen av undantagsförhållanden utvidgades då så att den också gäller pandemier av den typ vi nu står inför och som allvarligt hotar nationen (GrUB 2/2020 rd, s. 2). När utskottet bedömde beredskapslagen påpekade det att tillämpningen av bestämmelserna i beredskapslagen på en pandemi knappt hade motiverats i propositionen (GrUU 6/2009 rd, s. 4/II). Inte heller i försvarsutskottets betänkande granskas bestämmelsens räckvidd innehållsmässigt (FsUB 3/2010 rd, s. 17/II).

Grundlagsutskottet har bedömt 2 § i ibruktagningsförordningen, som ligger till grund för utfärdandet av den förordning som nu ska bedömas, enligt vilken befogenheterna enligt 118 § i beredskapslagen att förbjuda och begränsa vistelse och rörlighet kan tillämpas i landskapet Nyland. Utskottet ansåg att förordningen fick förbli i kraft (GrUB 8/2020 rd).

Enligt ordalydelsen i 118 § i beredskapslagen är det möjligt att inte bara förbjuda utan också begränsa rätten att röra sig och uppehålla sig på området. Förbudet i 2 § i den förordning som nu utvärderas kan förstås som en begränsning av rätten att röra sig på området. Det förbud som avses i 2 § 1 mom. i förordningen ryms således i den aktuella exceptionella situationen i regleringskontexten om pandemin om det förstås så här, med beaktande av riksdagsbehandlingen av 118 § i beredskapslagen, inom området för den begränsning av området som avses i 118 § i beredskapslagen.

Enligt 2 § 2 mom. i förordningen har var och en rätt att återvända till sin hemort eller bostadsort. Vidare innehåller 3 mom. i den paragrafen bestämmelser om de undantag från förbudet enligt 2 § 1 mom. som är kopplade till nödvändigheten av att få röra sig. Som utskottet ser det står den relativt kortvariga förordningen inte i strid med proportionalitetsprincipen när man ser till begränsningarna av rörelsefriheten.

Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den gällande ibruktagningsförordningen eller förlängningsförordningen upphävas när undantagsförhållandena är över. Om förutsättningar för tillämpning av någon bestämmelse i II avdelningen inte längre finns, ska ibruktagnings- eller förlängningsförordningen enligt 11 § 2 mom. i beredskapslagen ändras i enlighet med det.

Grundlagsutskottet betonar att om epidemiläget förändras så att det inte längre finns rättsliga grunder för en begränsning av rörelsefriheten enligt 118 § eller så att grunderna ändras, ska begränsningen ändras eller förordningen omedelbart upphävas (se också GrUB 8/2020 rd). Statsrådet ska även i övrigt noga bevaka huruvida förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen

Betänkande GrUB 11/2020 rd

och de befogenheter som anges i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen. Det som är problematiskt med avseende de grundläggande fri- och rättigheterna är att motiveringspromemorian knappt alls behandlar de negativa effekterna av en begränsade rörelsefriheten, vilka också kan beröra dem som stannar inom Nyland till följd av en högre smittorisk. Utskottet fäster dessutom särskilt avseende vid behovet att utreda vilken betydelse begränsningarna av rörelsefriheten har för dem som omfattas av verkningarna när det gäller spridning av epidemin och vid behov att i ljuset av informationen om spridningen vid behov vidta särskilda åtgärder med avseende på riskgrupperna.

Grundlagsutskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid det valda regleringssättet. Enligt motiveringspromemorian till förordningen handlar begränsningen egentligen inte om ett förbud som hör till 118 § i beredskapslagen. Beredskapslagen kan inte tolkas extensivt så att det införs mer omfattande begränsningar än vad som föreskrivs i den. Utskottet anser att ett mer motiverat förhållningssätt med avseende på uppfattningen i motiveringspromemorian skulle ha varit att statsrådet skulle ha utarbetat en sådan lagstiftning om nödvändiga begränsningar i rörelsefriheten som 23 § i grundlagen möjliggör under de nuvarande undantagsförhållandena (se även GrUU 7/2020 rd, s. 2—3).

Om utövande av befogenheterna

Grundlagsutskottet betonar att befogenheterna enligt 4 § i beredskapslagen får utövas endast på ett sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom att befogenheterna utövas. Dessutom har grundlagsutskottet ansett att bestämmelserna i 4 § om principerna för att utöva befogenheterna spelar en viktig roll för proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har också framhållit att principerna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden (GrUU 6/2009 rd, s. 4). Utskottet understryker att begränsningar som gäller individer är primära i förhållande till summariska begränsningar som gäller större grupper. Utskottet betonar således att de individuella begränsningarna enligt lagen om smittsamma sjukdomar är primära. Det är enligt grundlagsutskottet också uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4–5, och GrUU 5/2009 rd, s. 3). Samtidigt framhåller grundlagsutskottet än en gång betydelsen av dessa aspekter också vid tillämpningen av sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som tillåts enligt 23 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet betonar att en djupgående inskränkning i rörelsefriheten sådan den garanteras i 9 § i grundlagen kan grunda sig endast på exakta och noggrant avgränsade bestämmelser, inte på exempelvis sådana omnämmanden som görs i motiveringen. Med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen fäster utskottet uppmärksamhet också vid regleringens transparens.

Polisen är behörig myndighet vid övervakningen av begränsningar i rörelsefriheten. Enligt utskottets uppfattning har åtminstone försvarsmakten ombetts lämna handräckning för att säkerställa att övervakningen genomförs effektivt i enlighet med lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen. Enligt grundlagsutskottet står det klart att de myndigheter som övervakar inskränk-

Betänkande GrUB 11/2020 rd

ningar i rörelsefriheten även under undantagsförhållanden är skyldiga att noggrant följa lagen och handla i enlighet med principerna för god förvaltning. Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna i 1 kap. 2—5 § i polislagen om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och ändamålsbundenheten vid utövandet av befogenheten. Det är därför motiverat att utgångspunkten är att polisen i första hand ska övervaka att begränsningarna iakttas genom råd, uppmaningar och befallningar.

Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid 5 § i beredskapslagen, enligt vilken internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler ska iakttas vid tillämpningen av beredskapslagen.

Till följd av begränsningarnas nödvändighet betonar grundlagsutskottet betydelsen av det faktaunderlag som begränsningarna grundar sig på och de fakta som behövs för att bedöma dem. Med beaktande av att regleringen innebär ett mycket kännbart ingrepp i rörelsefriheten, borde det i motiveringspromemorian till förordningen ha gjorts en mer omfattande utredning om regleringens nödvändighet och om att andra till buds stående medel är otillräckliga.

Beslutsfattande under undantagsförhållanden

Vid bedömningen under de nu rådande undantagsförhållandena av de lagförslag som hör till området för 23 § i grundlagen och som gäller avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna samt statsrådets förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen eller någon annan lag, har grundlagsutskottet fäst uppmärksamhet vid behoven att revidera lagstiftningen om undantagsförhållanden.

Med tanke på grundlagen är det av betydelse att beredskapslagen kan tillämpas endast under särskilt allvarliga kriser (se även RP 3/2008 rd, s. 100). Beredskapslagens tillämpningsområde omfattar endast särskilt allvarliga kriser som berör hela landet eller åtminstone en stor del av det och som påverkar hela samhällets funktion. Bestämmelserna om befogenheter i enlighet med beredskapslagen kan tillämpas endast under noggrant avgränsade undantagsförhållanden. Befogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll genom myndigheternas normala befogenheter. Vare sig den gällande beredskapslagen eller den tidigare beredskapslagen har någonsin tillämpats före de nu aktuella undantagsförhållandena. Enligt grundlagsutskottet har detta ansetts innebära en mycket hög tröskel för ibruktagandet av befogenheter enligt beredskapslagen, och de bör inte tas i bruk på lätta grunder eller för säkerhets skull (GrUB 2/2020 rd, s.2)

Grundlagsutskottet uttrycker sin oro över tryggandet av riksdagens ställning som högsta statsorgan under undantagsförhållanden. Bestämmelserna om undantagsförhållanden gör det möjligt att göra sådana väsentliga och djupgående undantag från människors grundläggande fri- och rättigheter som direkt eller indirekt gäller rentav de grundläggande förutsättningarna för ett människovärdigt liv och rättsstatens existens.

Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid behovet av en omfattande och grundlig granskning av bestämmelserna om undantagsförhållanden i grundlagen och beredskapslagen ef-

Betänkande GrUB 11/2020 rd

ter att de nu aktuella undantagsförhållandena har upphört. Utskottet betonar behovet av att noggrant utreda om beslutsfattandet i riksdagen om ibruktagande och tillämpning av befogenheter under undantagsförhållanden i alla situationer kan grunda sig enbart på en majoritet av rösterna. Statsrådet måste utreda om beslutsfattande som grundar sig på kvalificerad majoritet lämpar sig för riksdagens beslutsfattande. Utskottet betonar dock att lagstiftningsreformer som gäller förfarandet inte bör genomföras under undantagsförhållanden utan en grundlig efterhandsgranskning av erfarenheterna under de nuvarande undantagsförhållandena. För att trygga grunderna för rättsstaten under undantagsförhållanden krävs en stabil och välfungerande lagstiftning.

Grundlagsutskottet fäster också uppmärksamhet vid att riksdagens beslutanderätt i fråga om förordningarna om införande, tillämpning och förlängning av befogenheter enligt beredskapslagen är oklar och snäv. Enligt beredskapslagens 6 § som gäller ibruktagningsförordningar beslutar riksdagen om förordningen får förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis samt om den är i kraft den föreskrivna tiden eller en kortare tid än vad som föreskrivits. Enligt bestämmelserna om brådskande fall i 7 § i beredskapslagen ska förordningen upphävas helt eller delvis om riksdagen så beslutar. Enligt bestämmelserna om förlängningsförordningar i 8 § i beredskapslagen beslutar riksdagen om förordningen ska förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis. Bestämmelser om efterkontroll av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen finns i 10 § i beredskapslagen. Enligt den paragrafen ska förordningar som statsrådet och ministerier utfärdat med stöd av II avdelningen i beredskapslagen genast föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om förordningarna ska upphävas eller inte.

Enligt grundlagsutskottet framgår det inte till alla delar tillräckligt tydligt av beredskapslagens bestämmelser hur omfattande riksdagens beslutanderätt är i ärendet. Utskottet anser att det med tanke på grundlagen är viktigt att de bestämmelser som gäller undantagsförhållanden tillräckligt tydligt anger de olika aktörernas beslutanderätt och grunderna för det förfarande som ska iakttas i ärendet. Utskottet anser att riksdagens ställning som högsta statsorgan också talar för riksdagens behörighet att ändra innehållet i förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att bestämmelsen i 10 § i beredskapslagen i fråga om riksdagens beslutanderätt inte till sitt innehåll står i proportion till 6—8 § i beredskapslagen (se FsUB 3/2010 rd, s. 6/I och 9/II).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen beslutar att statsrådets förordning av den 27 mars 2020 om temporära begränsningar i rörelsefriheten som behövs för skyddande av befolkningen inte upphävs.

Helsingfors 3.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd

Betänkande GrUB 11/2020 rd

vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilka Kemppi cent (delvis)
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis)
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd
ersättare Esko Kiviranta cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.