

## Grundlagsutskottet

**Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93-95 och 109 § i beredskapslagen**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93-95 och 109 § i beredskapslagen (Ö 1/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört:

- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- förvaltnings- och utvecklingsdirektör, överdirektör Juha Majanen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Eerikki Nurmi, undervisnings- och kulturministeriet
- kanslichef Kirsi Varhila, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Anne Ilkka, social- och hälsovårdsministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Lasse Lehtonen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

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 som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och

## Betänkande GrUB 2/2020 rd

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 giltighetstid.

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).

I beredskapslagen finns bestämmelser om befogenheter som avviker från det normala, till exempel avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna, skötseln av statsfinanserna under undantagsförhållanden och ordnandet av förvaltningen. 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 påverkar hela samhällets funktion. Bestämmelserna om befogenheter i enlighet med beredskapslagen kan tillämpas endast under noggrant avgränsade undantagsförhållanden. Dessa befogenheter får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Vare sig den gällande beredskapslagen eller den tidigare beredskapslagen har någonsin tillämpats. Enligt grundlagsutskottet innebär detta en mycket hög tröskel för ibruktagning av befogenheter enligt beredskapslagen, och de bör inte tas i bruk på lätta grunder eller för säkerhets skull.

Om statsrådet i samverkan med republikens president konstaterar att det råder undantagsförhållanden i landet, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna i II avdelningen i beredskapslagen ska börja tillämpas (ibruktagningsförordning). En sådan förordning kan utfärdas för viss tid, dock högst sex månader.

Statsrådet godkände vid sitt allmänna sammanträde den 17 mars 2020 statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen. Det är fråga om en sådan ibruktagningsförordning som avses i 6 § i beredskapslagen. Riksdagen remitterade i plenum den 17 mars 2020 ärendet till grundlagsutskottet för betänkande.

I beredskapslagens 6 § 3 och 4 mom. föreskrivs det om behandlingen av ärendet i riksdagen. Enligt 3 mom. ska en ibruktagningsförordning omedelbart föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar 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. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har getts, förfaller den. När riksdagen har fattat ett beslut som avses i 3 mom., kan de bestämmelser som nämns i ibruktagningsförordningen börja tillämpas till den del riksdagen inte har beslutat att förordningen ska upphävas.

Grundlagsutskottet konstaterade i samband med beredningen av beredskapslagen att ibruktagningsförfarandet är befogat med tanke på mekanismerna i lagstiftningen om undantagsförhållanden och det faktum att dessa situationer är både överraskande och brådskande. Konstitutionellt sett tillförsäkras enligt propositionen om beredskapslagen riksdagen påverkningsmöjligheter i

## Betänkande GrUB 2/2020 rd

och med att det i vilket fall som helst i sista hand är riksdagen som beslutar om villkoren för att införa förordningen och innehållet i och giltighetstiden för den (GrUU 6/2009 rd, s. 13/II).

En förutsättning för att befogenheter enligt beredskapslagen ska kunna tas i bruk är att undantagsförhållanden råder i landet. Statsrådet i samverkan med republikens president konstaterade den 16 mars 2020 att undantagsförhållanden råder i landet. I enlighet med 3 § 22 punkten i reglementet för statsrådet fattades beslutet vid statsrådets allmänna sammanträde. Beslutet trädde i kraft omedelbart och gäller tills vidare. Beslutet åtföljs av en motiveringspromemoria där grunderna för konstaterandet av undantagsförhållanden beskrivs närmare.

### *Konstaterandet av att undantagsförhållanden råder*

Grunden för statsrådets beslut är den covid-19-epidemi som orsakats av coronaviruset och som av Världshälsoorganisationen WHO den 11 mars 2020 förklarades ha lett till en pandemi. Inför beslutet bedömde statsrådet att coronaviruset kan orsaka ett ytterst stort behov av sjukvård och belasta sjukvårdspersonalen mycket hårt. Därför är det viktigt att bromsa spridningen av sjukdomen i Finland, så att färre finländare insjuknar samtidigt och så allvarligt att de behöver sjukhusvård, jämfört med en situation där åtgärder enligt beredskapslagen inte vidtas. Enligt Institutet för hälsa och välfärd närmar sig Finland tröskeln för en inhemsk farlig epidemi, och epidemin kommer sannolikt att spridas i olika takt på olika håll i landet. Enligt förarbetena till beredskapslagen är det fråga om en smittsam sjukdom med mycket stor utbredning även när den ännu inte har nått Finland (RP 3/2008 rd s. 34).

Ett undantagsförhållande som berättigar till användning av exceptionella befogenheter kan föreligga endast när de befogenheter som myndigheterna utövar under normala förhållanden inte räcker till för att hantera situationen. Det har stiftats en särskild lag om smittsamma sjukdomar. I 3 kap. i den lagen finns bestämmelser om identifiering av dem som insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat samt om smittspårning. I 6 kap. finns bestämmelser om åtgärder för att begränsa smittspridning, såsom frånvaro från arbete, skola eller dagvård (57 §), stängning av verksamheter inom socialvården och hälso- och sjukvården, läroanstalter, daghem, bostäder och motsvarande lokaler och förbud mot allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar (58 §), karantän (60 §) samt isolering (63 §). Behörigheten till exempel i fråga om begränsningsåtgärder enligt 57—58 § har riktats till kommunala och regionala myndigheter. Bestämmelserna om bemyndigande i smittskyddslagen möjliggör således inte alla sådana centraliserade beslut på riksomfattande nivå om begränsningsåtgärder som behövs för att förebygga covid-19-virus och som till exempel 109 § i beredskapslagen möjliggör i fråga om undervisning och utbildning. När den gällande beredskapslagen stiftades ansåg regeringen (RP 3/2008 rd, s. 23) att redan dåvarande befogenheter enligt lagen om smittsamma sjukdomar i huvudsak är tillräckliga, men att det i en pandemisituation kan krävas sjukvårds- och isoleringslokaler som det inte är möjligt att få med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar. Enligt grundlagsutskottet hade en så viktig och stor breddning av tillämpningsområdet krävt att frågan behandlas och motiveras mer ingående (se GrUU 6/2009 rd, s. 4/II).

Sammantaget förutsätter uppfyllandet av 3 § 5 punkten i beredskapslagen att det är fråga om en mycket utbredd farlig farsot (pandemi) och att den kan jämföras med en storolycka med särskilt allvarliga verkningar, vilket bland annat tyder på exceptionellt stora skador och ett stort antal of-

## Betänkande GrUB 2/2020 rd

fer. I ljuset av motiveringen till ibruktningsförordningen och annan inkommen utredning råder det enligt grundlagsutskottets uppfattning i landet sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. I den punkten föreskrivs om en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

De befogenheter enligt beredskapslagen som enligt statsrådets förordning ska tillämpas är sådana att de utifrån bestämmelserna om deras tillämpningsområde kan tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten. De nu aktuella ibruktningsförordningarna gäller inte sådana befogenheter som avses i 3 § 3 punkten i beredskapslagen.

### *Befogenheter som tas i bruk*

Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen gäller följande befogenheter, vilka kan tillämpas i hela landet:

- Styrning av verksamhetsenheterna för social- och hälsovården
- Bemyndigande för kommuner att avstå från att iaktta tidsfristerna för icke brådskande vård, bedömning av servicebehovet inom socialvården, anordnande av dagvård och småbarnspedagogik samt uppgifter inom hälsoskyddet
- Förlängning av uppsägningstiden för personalen inom hälso- och sjukvården, socialväsendet, räddningsväsendet och nödcentralsverksamheten
- Åläggande av arbetsplikt för personalen inom hälso- och sjukvården
- Avbrytande och begränsning av undervisning och utbildning.

Syftet med ibruktagningen av de befogenheter som föreskrivs genom förordningen är att öka antalet lokaler för intensivvård, komplettera de offentliga hälso- och sjukvårdstjänsterna genom privat tjänsteproduktion och säkerställa att social- och hälsovården, räddningsväsendet och nödcentralsverksamheten har tillräckligt mycket personal och att deras tjänster räcker till.

Befogenheter enligt beredskapslagen får enligt dess 4 § utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Myndigheterna kan dessutom under undantagsförhållanden bemyndigas att utöva endast sådana befogenheter som är nödvändiga för att syftet enligt 1 § ska kunna nås och som står i rätt proportion till detta syfte. Syftet med beredskapslagen är enligt dess 1 § att under undantagsförhållanden bland annat skydda befolkningen samt trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv och upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I fråga om bedömningen av befogenheternas nödvändighet och proportionalitet framgår det inte av ibruktningsförordningens text eller ingress mot vilket av undantagsförhållandena i lagens 3 § som denna bedömning ska göras. Det vore enligt grundlagsutskottet ändamålsenligt att nämna de aktuella undantagsförhållandena exempelvis i förordningens ingress.

## Betänkande GrUB 2/2020 rd

Enligt statsrådets lägesbedömning kräver upprätthållandet av hälso- och sjukvårdssystemet att inte bara de befogenheter som lagen om smittsamma sjukdomar tillåter utan även de befogenheter som beredskapslagen ger börjar utövas. Att upprätthålla funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är enligt grundlagsutskottet 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.

Med beaktande av de ytterst vägande syftena för ibruktagnandet av beredskapslagen i den rådande pandemisituationen, det vill säga att trygga hälso- och sjukvårdssystemets funktionsduglighet och därigenom avvärja allvarliga hot mot människors liv och hälsa, anser grundlagsutskottet inte att befogenheterna i sig strider mot proportionalitetskravet. Förordningen om ibruktagnande av beredskapslagen tillåter att befogenheterna i detta skede får tillämpas till och med den 13 april 2020. Därmed avses förordningen vara i kraft under relativt kort tid, mindre än en månad.

Enligt 5 § i förordningen kan den arbetsplikt för personalen inom hälsovården som avses i 95 § 2 mom. i beredskapslagen tillämpas i hela landet. Bestämmelserna om arbetsplikt ingår i 14 kap. i beredskapslagen. Kapitlet innehåller bestämmelser om bland annat begränsningar i fråga om arbetsförordnanden (98 §), omständigheter som ska beaktas när ett arbetsförordnande ges (99 §) och villkoren i arbetspliktsförhållande (101 §). Dessa bestämmelser i beredskapslagen tas enligt statsrådets förordning dock inte i bruk. Bestämmelserna i t.ex. 98—101 § är till sin ordalydelse så nära knutna till arbetsplikten att tillämpning av dem kan tänkas följa redan av att 95 § börjar tillämpas. Å andra sidan ska det enligt 6 § i beredskapslagen genom förordning av statsrådet föreskrivas om varje bestämmelse i beredskapslagens II avdelning som ska börja tillämpas. Grundlagsutskottet anser det vara nödvändigt att arbetspliktigas ställning och rättigheter skyddas på det sätt som föreskrivs i 14 kap. i beredskapslagen eller genom andra bestämmelser på minst samma nivå. Eftersom befogenheterna enligt 14 kap. inte uttryckligen har tagits i bruk och ingen utredning om annan tillämplig lagstiftning har lagts fram, anser grundlagsutskottet att 5 § i ibruktagningsförordningen nu måste upphävas. Bestämmelser om införande av arbetsplikt kan utfärdas, om det samtidigt föreskrivs att övriga bestämmelser i 14 kap. om arbetspliktigas ställning och rättigheter ska tillämpas eller om det på annat sätt genom lagstiftning sörjs för att dessa omständigheter ordnas.

Förordningens formulering om tillämpningen av befogenheterna i fråga är möjliggörande ("kan tillämpas"), och befogenheterna blir alltså inte automatiskt tillämpliga utan särskild prövning. Grundlagsutskottet betonar att befogenheterna enligt 4 § i beredskapslagen får utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna. Grundlagsutskottet har ansett att bestämmelserna i 4 § om principerna för att utöva befogenheterna spelar en viktig roll med tanke på proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, och utskottet har framhållit att principerna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden (GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). Det är enligt grundlagsutskottet 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

## Betänkande GrUB 2/2020 rd

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/II). Grundlagsutskottet framhåller att dessa aspekter fortsatt är av betydelse också vid tillämpningen av sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som tillåts enligt 23 § i grundlagen.

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 enligt 11 § 2 mom. i beredskapslagen ibruktagnings- eller förlängningsförordningen ändras på motsvarande sätt. Statsrådet ska noga bevaka om förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och de befogenheter som anges i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen.

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.

Statsrådet har samtidigt med ibruktagningsförordningen också utfärdat tre förordningar av statsrådet med stöd av II avdelningen i beredskapslagen (s.k. tillämpningsförordningar). Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det i 6 § 4 mom. i beredskapslagen föreskrivs att bestämmelserna om befogenheter i enlighet med beredskapslagen kan börja tillämpas först när riksdagen har beslutat att ibruktagningsförordningen får förbli i kraft. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det motiverat att anse att tillämpningen av befogenhetsbestämmelserna också innefattar utfärdande av förordningar med stöd av befogenhetsbestämmelserna. Därmed bör förordningar om tillämpningen av beredskapslagen utfärdas först när riksdagen har fattat ett beslut enligt 6 § 3 mom. om giltigheten av ibruktagningsförordningen. Förordningar som statsrådet eller ett ministerium utfärdat med stöd av bestämmelserna om befogenheter i enlighet med beredskapslagen ska enligt 10 § i beredskapslagen genast föreläggas riksdagen. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att ikraftträdandet och inledandet av tillämpningen av sådana förordningar inte förutsätter att riksdagen redan har fattat ett beslut i ärendet enligt 10 § i beredskapslagen, utan det är fråga om kontroll av förordningarna i efterhand. Grundlagsutskottet bedömer separat de förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen.

Enligt 3 § i ibruktagningsförordningen kan den i 93 § 2 mom. i beredskapslagen avsedda rätten att avvika från bestämmelserna om vilotider och övertidsarbete i arbetstidslagen (872/2019) samt bestämmelserna om givande av semester i semesterlagen (162/2005) inom hälsovården, socialväsendet, räddningsväsendet och nödcentralernas verksamhet och i polisväsendet på de villkor som föreskrivs i 3 mom. i den paragrafen tillämpas i hela landet. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att bestämmelsen i dess finska språkdräkt innehåller ett språkligt fel; i början av bestämmelsen finns ett överflödigt ord ”toimivaltuusia”.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

## Betänkande GrUB 2/2020 rd

*I statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen måste 5 § upphävas. Till övriga delar får förordningen förbli i kraft. Den tekniska ändring som beskrivs i betänkandet ska göras i 3 § i förordningens finska språkdräkt.*

Helsingfors 18.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
vice ordförande Antti Häkkänen saml  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Hilikka Kemppi cent  
medlem Mikko Kinnunen cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Markus Lohi cent  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Heikki Vestman saml  
medlem Tuula Väättäinen sd  
ersättare Johannes Koskinen sd  
ersättare Iiris Suomela gröna  
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen  
utskottsråd Mikael Koillinen  
utskottsråd Liisa Vanhala.