

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om omedelbar ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om omedelbar ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen (Ö 2/2020 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

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 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

Betänkande GrUB 3/2020 rd

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 det 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. Befogenheter enligt beredskapslagen 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 ibruktagandet 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 omedelbar ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen. Enligt huvudregeln i 6 § 3 mom. i beredskapslagen ska en sådan ibruktagningsförordning omedelbart föreläggas riksdagen. Enligt 6 § 3 mom. i beredskapslagen 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. När riksdagen har fattat ett beslut som avses i 3 mom., kan enligt 6 § 4 mom. i beredskapslagen de bestämmelser som nämns i ibruktagningsförordningen börja tillämpas till den del riksdagen inte har beslutat att förordningen ska upphävas.

Enligt 7 § 1 mom. i beredskapslagen kan det, om det inte är möjligt att förfara enligt 6 § 3 och 4 mom. utan att avsevärt äventyra lagens syfte, genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna om befogenheter i II avdelningen kan tillämpas omedelbart. En sådan förordning får enligt 7 § 2 mom. i beredskapslagen utfärdas för högst tre månader, och den ska genast föreläggas riksdagen. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har givits, förfaller den. Förordningen ska upphävas helt eller delvis om riksdagen så beslutar.

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 tillförsäkras riksdagen påverkningsmöjligheter i och med att det i vilket fall som helst i sista

Betänkande GrUB 3/2020 rd

hand är riksdagen som utifrån propositionen beslutar om villkoren för att införa förordningen samt om 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. Enligt grundlagsutskottets uppfattning rådet det, på det sätt som närmare beskrivs i utskottets betänkande GrUB 2/2020 rd, 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.

Befogenheter enligt beredskapslagen får enligt 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 som nämns i 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 av förordningen inte alls mot vilket av undantagsförhållandena i lagens 3 § som denna bedömning ska göras. Det vore enligt grundlagsutskottet ändamålsenligt att ange de aktuella undantagsförhållandena exempelvis i förordningens ingress.

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 tas i bruk. 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 ibruktagandet 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 ibruktagning av beredskapslagen tillåter att befogenheterna får tillämpas fram till och med den 13 april 2020. Därmed avses förordningen vara i kraft under relativt kort tid, mindre än en månad.

Enligt utskottet är förfarandet för ibruktagning av befogenheter i brådskande fall enligt 7 § i beredskapslagen avsett att tillämpas i situationer där möjligheterna att uppnå lagens syfte under undantagsförhållanden försämras väsentligt om ikraftsättandet av befogenheterna skjuts fram. En oväntad och snabbt eskalerande kris kan vara den typen av situation (RP 3/2008 rd, s. 36). Trös-

Betänkande GrUB 3/2020 rd

keln för att tillämpa 7 § i beredskapslagen är således avsedd att vara mycket hög. I motiveringspromemorian till förordningen anges enligt utskottet inte på tillbörligt sätt de orsaker som anknyter till tillgången på läkemedel och förnödenheter och som kräver att förordningen sätts i kraft omedelbart. Utskottet vill att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid den här bristen och argumenten för brådskan. Men målet att begränsa marknaden, som reagerar snabbt och är svårt att förutse, och att trygga försörjningsberedskapen talar enligt utredning för att det föreligger förutsättningar för att tillämpa förfarandet enligt 7 §.

Med beaktande av vad som sägs i motiveringspromemorian till förordningen och vad som föreskrivs i 19 kap. i beredskapslagen har grundlagsutskottet inget att anmärka mot bestämmelserna i statsrådets förordning. Grundlagsutskottet betonar dock att enligt 4 § i beredskapslagen får befogenheterna 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 (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 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. ibruktagnings- eller förlängningsförordningen ändras på motsvarande sätt. Statsrådet ska noga bevaka huruvida 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.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen får förbli i kraft.

Helsingfors 18.3.2020

Betänkande GrUB 3/2020 rd

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 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 Väätäinen sd
ersättare Paavo Arhinmäki vänst
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.