

Grundlagsutskottet

Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen

INLEDNING

Remiss

Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen (Ö 9/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

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 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 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. En förutsättning för att befogenheter enligt

Betänkande GrUB 8/2020 rd

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 råder 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.

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 genom myndigheternas normala befogenheter. Vare sig den gällande beredskapslagen eller den tidigare beredskapslagen har någonsin tillämpats före de nu aktuella undantagsförhållandena. Enligt grundlagsutskottet innebär detta en mycket hög tröskel för ibruktagnandet av befogenheter enligt beredskapslagen, och de bör inte tas i bruk på lätta grunder eller för säkerhets skull (GrUB 2/2020 rd, s.2)

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 27 mars 2020 statsrådets förordning om ibruktagningsförordning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen. Det är frågan om en sådan ibruktagningsförordning som avses i 6 § i beredskapslagen. Genom förordningen upphävs den tidigare förordningen med samma namn (140/2020). Riksdagen remitterade i plenum 27.3.2020 ärendet till grundlagsutskottet för betänkande.

Grundlagsutskottet har haft tillgång till sakkunnigyttrandena om den förordning som upphävts genom den förordning som nu bedöms (se Ö 8/2020 rd).

Beredskapslagens 6 § 3 och 4 mom. gäller behandlingen av ärendet i riksdagen. Enligt 3 mom. ska ibruktagningsförordningen 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

Betänkande GrUB 8/2020 rd

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

Ibruktagning av befogenheter

Förordningen gäller befogenheter gällande rörelsefriheten som tas i bruk under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. 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.

Grundlagsutskottet har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid att förordningar om tillämpningen av beredskapslagen bör utfärdas först när riksdagen har fattat ett beslut enligt 6 § om giltigheten av ibruktagningsförordningen (GrUB 6/2020 rd, s. 6, GrUB 5/2020 rd, s. 2, GrUB 4/2020 rd, s. 2, och GrUB 2/2020 rd, s. 6). Den förordning som utfärdades den 25 mars 2020 och som upphävs genom den nu utfärdade förordningen hade enligt förordningsingressen stiftats med stöd av 6 § i beredskapslagen. Den förordningen gällde emellertid inte bara ibruktagning av befogenheter i enlighet med 6 § i beredskapslagen utan också tillämpning av dem i enlighet med 118 § i den lagen.

Den upphävda förordningens 2 § innehöll bestämmelser om begränsning av rörelsefriheten utfärdade med stöd av 118 § i beredskapslagen. Grundlagsutskottet påpekar att regleringen i den förordningens 2 § skulle ha kunnat utfärdas först efter det att riksdagen fattat beslut enligt 6 § i beredskapslagen om att ibruktagningsförordningen får förbli i kraft. Det förfarande som tillämpades när man utfärdade den förordning av statsrådet som antogs den 25 mars 2020 står i strid med grundlagsutskottets nyliga ställningstaganden, och dessutom är den rättsligt ohållbar med avseende på systematiken i beredskapslagen. Utskottet vill att statsrådet fäster mycket allvarlig uppmärksamhet vid detta.

I den förordning som utfärdades den 27 mars 2020 har denna brist rättats till, och dess innehåll kan anses hålla sig inom ramen för vad 6 § i beredskapslagen föreskriver om innehållet i en ibruktagningsförordning.

Syftet med regleringen

Syftet med ibruktagningen av de befogenheter som förordningen gäller är enligt motiveringspromemorian att begränsa och bromsa spridningen av virusinfektioner i kontakter människor emellan på så sätt att den samtidiga sjukdomsburden som virusinfektionen medför i befolkningen blir så liten som möjligt. På grund av människors rörlighet och virusets egenskaper har de primära begränsningsåtgärder som lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör bromsat spridningen av viruset i befolkningen, dock inte tillräckligt, menar statsrådet.

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 befogenheter som dels är nödvändiga för att

Betänkande GrUB 8/2020 rd

det syfte som nämns i 1 § ska kunna nås, dels 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.

Enligt lägesbedömningen i statsrådets promemoria är det nödvändigt att ta i bruk 118 § i beredskapslagen för att bromsa epidemins framskridande, så att hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga under pandemin, och i synnerhet möjligheten att få livräddande intensivvård, kan tryggas. Utbudet av intensivvård måste tryggas för att det inte ska behöva göras kraftiga begränsningar i vem som får intensivvård när epidemin är som starkast och för att livet för de coronasmittade och andra i behov av intensivvård inte ska riskeras. Eftersom viruset följer med människorna finns det inte något annat sätt att hindra att viruset sprider sig från Nyland till de övriga delarna av Finland, och därför är ibruktagandet nödvändigt enligt promemorian.

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 (se GrUB 2/2020 rd, s. 5, och GrUB 3/2020 vp, s. 3).

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.

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.

Med beaktande av de tungt vägande syftena för att ta i bruk beredskapslagen i den rådande pandemisituationen, det vill säga att trygga hälso- och sjukvårdssystemets funktion och därmed avvärja allvarliga hot mot människors liv och hälsa, anser grundlagsutskottet att det i och för sig är

Betänkande GrUB 8/2020 rd

godtagbart att införa inskränkningarna i rörelsefriheten i det avsedda området. Mot bakgrunden av de uppgifter utskottet har fått är det också nödvändigt. Förordningen om ibruktagning av beredskapslagen tillåter att befogenheterna i detta skede får tillämpas till och med den 19 april 2020. Därmed avses förordningen vara i kraft under relativt kort tid, mindre än en månad.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan de föreslagna inskränkningarna i rörelsefriheten som anses vara ett mycket väsentligt ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet anser att det uttalade behovet av 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. Trots det anser utskottet inte med beaktande av skäl som lagts fram att det strider mot proportionalitetskravet att befogenheten införs.

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 grundlagsutskottets uppfattning tyder motivtexten på att det område som avses i bestämmelsen kan vara större än en ort. Bestämmelserna i förordningen medför inga problem i det hänseendet.

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 på motsvarande sätt. 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 upphävas omedelbart. Statsrådet ska även i övrigt noga bevaka huruvida förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och de befogenheter som anges i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen.

Om utövande av befogenheterna

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 (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.

Betänkande GrUB 8/2020 rd

När riksdagen beslutat att statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen inte ska upphävas, kan statsrådet utfärda en förordning om tillämpning av 118 § i beredskapslagen.

När begränsningar av rörelsefriheten fastställs ska man med tanke på regleringens proportionalitet beakta rätten att röra sig av tvingande skäl. Regeringen ansåg att det i 2 § i den upphävda förordningen fanns en bestämmelse om sådan nödvändig rörlighet. Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att även exempelvis studier kan utgöra en nödvändig orsak för att färdas, om den förordning som nu utvärderas är i kraft längre än statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning. Utskottet betonar dessutom att en sådan djupgående inskränkning i rörelsefriheten sådan den garanteras i 9 § i grundlagen kan grunda sig endast på exakta och noggrant avgränsade bestämmelser, inte genom exempelvis sådana omnämmanden som görs i motiveringen.

Polisen är behörig myndighet vid övervakningen av begränsningar i rörelsefriheten. Enligt utskottets uppfattning kommer det att begäras handräckning åtminstone av försvarsmakten 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 inskränkningar 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.

Grundlagsutskottet betonar också betydelsen av riksdagens rätt att få uppgifter och utskottets behov av att få all information, framlagd på behörigt sätt, som är av betydelse vid behandlingen av ett ärende. Vid behandlingen av den förordning som upphävdes genom förordningen har utskottet sett sig tvingad att särskilt utöva rätten att få uppgifter enligt 47 § i grundlagen för att få sådan utredning som uppgiftslämnaren på eget initiativ borde ha ställt till utskottets förfogande. Utskottet anser att statsrådet bör fästa särskild uppmärksamhet vid detta.

Betänkande GrUB 8/2020 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Statsrådets förordning av den 27 mars 2020 om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen får förbli i kraft.

Helsingfors 27.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
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 Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd
ersättare Juhana Vartiainen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.