

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen (Ö 1/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Maaret Suomi, statsrådets kansli
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskaps regering
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Statsrådet utfärdade den 5 mars 2021 en förordning om ibruktagning av befogenheter enligt 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen. Det är fråga om en sådan ibruktningsförordning som avses i 6 § i beredskapslagen.

(2) I 6 § 3 och 4 mom. i beredskapslagen föreskrivs det om behandlingen av ärendet i riksdagen. Enligt 3 mom. ska en ibruktningsförordning 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 ibruktningsförordningen börja tillämpas till den del riksdagen inte har beslutat att förordningen ska upphävas.

Betänkande GrUB 2/2021 rd

Konstaterandet av att undantagsförhållanden råder

(3) En förutsättning för att befogenheter enligt beredskapslagen ska kunna börja tillämpas är att undantagsförhållanden råder i landet. Innan en förordning om ibruktagnings av beredskapslagen kan utfärdas ska statsrådet i samverkan med republikens president ha konstaterat att det råder undantagsförhållanden i landet.

(4) Den 1 mars 2021 konstaterade statsrådet att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. Konstaterandet hade föregåtts av samverkan med republikens president.

(5) Uppfyllandet av 3 § 5 punkten i beredskapslagen förutsätter att det är fråga om en mycket utbredd farlig farsot (pandemi) som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Här avses bland annat exceptionellt stora skador och ett stort antal offer (se även GrUB 2/2020 rd, s. 3—4).

(6) Den 3 mars 2021 gjorde grundlagsutskottet den bedömningen att villkoret enligt 23 § i grundlagen om att det råder undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen uppfylls. I bedömningen var det särskilt viktigt att antalet covid-19-sjukdomsfall och incidensen av dem ökat snabbt under de senaste veckorna samt att de muterade virustyperna sprids snabbare och att de påverkar uppkomsten av allvarligare sjukdomsformer (GrUU 6/2021 rd, stycke 5).

(7) Utifrån motiveringen till ibruktagningsförordningen och annan inkommen utredning råder det enligt grundlagsutskottets uppfattning i landet sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen.

Bedömning av de befogenheter som ska tas i bruk

(8) Enligt 2 § i ibruktagningsförordningen får den befogenhet i enlighet med 106 § 1 mom. i beredskapslagen som gäller förvaltningsmyndigheternas kommunikation utövas i hela landet, och enligt 3 § får de i 107 § i beredskapslagen avsedda befogenheter som gäller avgörande av behörighet utövas i hela landet.

(9) Enligt 106 § 1 mom. i beredskapslagen sköter statsrådets kansli under undantagsförhållanden den direkta ledningen av statsförvaltningens kommunikation för tryggnad av befolkningens möjligheter att få information och för samordningen av myndighetskommunikationen. Genom förordning av statsrådet kan vid behov Statens kommunikationscentral inrättas. Enligt motiveringspromemorian till förordningen (s. 16) finns det inget behov av att inrätta Statens kommunikationscentral.

(10) Enligt 107 § i beredskapslagen avgör statsrådet under undantagsförhållanden på framställning av statsministern meningsskiljaktigheter mellan olika förvaltningsområden om vilken myndighet eller statlig enhet som ska handlägga ett ärende. Varje ministerium avgör meningsskiljaktigheterna inom sitt förvaltningsområde. Statsrådet och varje ministerium inom sitt förvaltningsområde kan under undantagsförhållanden också besluta vilken myndighet under statsrådet som

Betänkande GrUB 2/2021 rd

ska sköta ett sådant med tanke på uppnåendet av denna lags syfte viktigt ärende eller uppdrag som gäller flera än en enhets verksamhetsområde eller om vilket inte har föreskrivits särskilt.

(11) Skydd av befolkningens hälsa och människors liv är utan tvivel ett tungt vägande skäl med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet. Enligt utskottet är dessutom bibehållen funktionsförmåga i hälso- och sjukvårdssystemet även under en pandemi, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv och tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 3, och GrUB 9/2020 rd, s. 4).

(12) Befogenheter enligt beredskapslagen får enligt lagens 4 § utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Myndigheterna får dessutom under undantagsförhållanden endast bemyndigas att utöva befogenheter som är nödvändiga för att det syfte 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.

(13) 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 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. Grundlagsutskottet har betonat att bestämmelserna i 4 § om principerna för att utöva befogenheterna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden (GrUU 6/2009 rd, s. 4).

(14) Med avseende på proportionalitetskravet är det av betydelse att giltighetstiden för befogenheterna enligt beredskapslagen inte föreslås bli längre än omkring en och en halv månad. Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den gällande ibruktagningsförordningen eller förlängningsförordningen upphävas när undantagsförhållandena är över. Om förutsättningar för att tillämpa någon bestämmelse i II avdelningen inte längre finns, ska ibruktagnings- eller förlängningsförordningen enligt 11 § 2 mom. i beredskapslagen ändras i enlighet med det. 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.

Ibruktagning av 106 § 1 mom. i beredskapslagen

(15) Grundlagsutskottet noterar utifrån de ovan beskrivna utgångspunkterna att enligt motiveeringspromemorian till ibruktagningsförordningen avses med den direkta ledningen av statsrådets kommunikationsavdelnings kommunikation avses vidtagande av kommunikationsåtgärder som gäller coronapandemin och bekämpningen av den samt samordning av myndigheternas kommunikationsåtgärder så att landets medborgare och sammanslutningar får en öppen och sanningsen-

Betänkande GrUB 2/2021 rd

lig bild av epidemins förlopp och myndigheternas åtgärder för att bekämpa coronaviruset och få epidemin under kontroll (s. 17—18). Statsrådets kansli har dock redan enligt 12 § 3 punkten i det gällande reglementet för statsrådet i uppgift att samordna statsförvaltningens kommunikation och kan alltså därigenom sträva efter att förtydliga och göra kommunikationen mer konsekvent, om det till denna del uppstår problem.

(16) Enligt grundlagsutskottets uppfattning betyder bestämmelsen i 106 § i beredskapslagen, det vill säga att den direkta ledningen av statsförvaltningens kommunikation hör till statsrådets kansli för att trygga befolkningens tillgång till information och samordna myndigheternas kommunikation under undantagsförhållanden, allmänt att ledningsförhållandena för statsförvaltningens kommunikation under undantagsförhållanden ändras så att de faller under statsrådets kanslis ledning. Bestämmelsen innebär att den direkta ledningen av kommunikationen vid olika ministerier samt statliga myndigheter och statliga inrättningar hör till statsrådets kansli. Enligt utskottet motsvarar en sådan befogenhet inte den samordning av kommunikationen som avses i motiveringspromemorian, utan den begränsar avsevärt olika ministeriers och statliga förvaltningsmyndigheters möjligheter till självständig kommunikation.

(17) Bestämmelsen avgränsar inte heller området för den direkta ledningen av statsrådets kanslis kommunikation enbart till kommunikation om coronavirusepidemin och har i detta avseende inte nödvändigtvis ens ett indirekt samband med de ovan nämnda grunder som grundlagsutskottet i enlighet med vad som sagts ovan har ansett vara motiverade skäl för myndigheternas befogenheter under coronavirusepidemin. Bestämmelsen gör det möjligt att säkerställa en enhetlig kommunikation inom statsförvaltningen under undantagsförhållanden i fråga om all kommunikation inom statsförvaltningen. Enligt utskottet är det dock av betydelse att befogenheterna i allmänhet används endast för ändamål som är godtagbara enligt lag. Utskottet har betonat att undantagsförhållanden inte utgör någon grund för att frånga principen om ändamålsbundenhet (GrUB 11/2020 rd, s. 6, GrUB 8/2020 rd, s. 6). Den föreslagna befogenheten enligt 106 § kan således inte lagenligt användas för andra ändamål än sådana som direkt hänför sig till coronapandemin och som nämns i motiveringspromemorian.

(18) Den befogenhet som anges i artikel 106 i beredskapslagen har inte tidigare tagits i bruk. Grundlagsutskottet noterar att den befogenhet som föreskrivs i 106 § avviker från de befogenheter enligt beredskapslagen som tagits i bruk tidigare under covid-19-pandemin. Vid bedömningen av befogenheten enligt 106 § i beredskapslagen, som möjliggör centralisering av statsförvaltningens kommunikation, har det betydelse att även om statsförvaltningens kommunikation skapar förutsättningar för yttrandefriheten och offentlighetsprincipen, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, innehåller befogenheten att centralisera den direkta ledningen av kommunikationen inga grunder eller befogenheter att begränsa någondera av dessa grundläggande fri- och rättigheter. Den nu aktuella befogenheten ingriper således inte direkt i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som tryggas i grundlagen och i internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland, utan det är snarare fråga om en intern organisering av förvaltningen.

(19) Grundlagsutskottet anser därför att förordningen inte behöver upphävas i den nu rådande exceptionella situationen. Utskottet fäster dock med tanke på framtiden statsrådets uppmärksamhet vid behovet av att avgränsa befogenheterna.

Betänkande GrUB 2/2021 rd

Ibruktagningsav 107 § i beredskapslagen

(20) Enligt motiveringspromemorian till förordningen är det nödvändigt att ta i bruk befogenheter för avgörande av behörigheten enligt 107 § i beredskapslagen, eftersom det under rådande undantagsförhållanden är nödvändigt att säkerställa mer omfattande befogenheter för att avgöra behörighetskonflikter mellan och inom förvaltningsområdena samt oklarheter kring behörigheten. Bestämmelserna i lagen om statsrådet gäller inte behörighetsfrågor i fråga om förvaltningsenheter som lyder under ministerierna. Under undantagsförhållanden finns det ett behov av att snabbt avgöra motstridigheter i fråga om behörigheten och uppgifter som hör till andra förvaltningsmyndigheter eller verksamhetsenheter också i sådana situationer för vilka det inte finns några bestämmelser som gäller under normala förhållanden (s. 12).

(21) Enligt grundlagsutskottet uttrycker motiveringspromemorian en bedömning av utsträckningen av behörigheten enligt 107 § i beredskapslagen som till vissa delar inte baserar sig på beredskapslagen. Till exempel hänvisas det i motiveringen (s. 7) till beslutet om Helsingfors-Vanda flygplats. Den behörighet som avses i förordningen begränsar sig dock till avgörande av meningsskiljaktigheter mellan statens förvaltningsområden, och den kan inte lösa det slag av situationer. Exemplet med flygplatsen handlade delvis också om kommunens behörighet. Inte heller kommunen kan med stöd av den befogenheten enligt 107 § i beredskapslagen åläggas att vidta åtgärder, och kommunen kan inte heller åläggas nya uppgifter med stöd av denna befogenhet.

(22) Enligt motiveringspromemorian är syftet med införandet av artikel 107 i beredskapslagen inte att avvika från bestämmelserna om myndigheternas behörighet i gällande lagstiftning (s. 19). Grundlagsutskottet betonar att 107 § i beredskapslagen inte heller ger något sådant bemyndigande. I bestämmelserna i förordningen ingriper man inte heller till denna del i de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna, utan den gäller direkt endast relationerna inom förvaltningen. Grundlagsutskottet anser följaktligen att förordningen inte behöver upphävas.

Övrigt

(23) Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen ska således också tillämpas på Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 14).

(24) Enligt motiveringspromemorian till förordningen (s. 21) föreslås det inte att befogenheterna enligt 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen ska tillämpas i landskapet Åland. Grundlagsutskottet noterar att 106 och 107 § till de delar som nu föreslås tas i bruk endast gäller statsförvaltningen. I fråga om verksamheten hos myndigheterna i landskapet Åland följer avgränsningen således redan av ordalydelsen i 106 och 107 §. I fråga om statliga myndigheter i landskapet Åland föreslås inga bestämmelser om avgränsningen i ibruktagningsförordningen, trots att det enligt 6 § 2 mom. i beredskapslagen i ibruktagningsförordningen ska nämnas det geografiska tillämpningsområdet för befogenheterna, om de inte ska börja utövas i hela landet. Grundlagsutskottet anser med beaktande av det som sägs i motiveringspromemorian att det är nödvändigt att begränsa ibruktagningsförordningens geografiska tillämpningsområde genom att utesluta möjligheten att tillämpa befogenheterna i landskapet Åland.

Betänkande GrUB 2/2021 rd

(25) Enligt 6 § i beredskapslagen beslutar riksdagen om en ibruktningsförordning 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. Att landskapet Åland utesluts från tillämpningsområdet för den nu aktuella förordningen innebär att förordningen delvis upphävs. Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att även om detta lagtekniskt genomförs genom en ändring av ibruktningsförordningen (se GrUB 2/2020 rd och statsrådets förordning 130/2020, som utfärdats med anledning av det), finns det inte längre något behov av att på nytt föra förordningen till riksdagen för behandling.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

I statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen bör 2 och 3 § upphävas till den del de gäller tillämpning av befogenheterna i landskapet Åland. Till övriga delar får förordningen förbli i kraft.

Helsingfors 10.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare vatr

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.