Utlåtande GrUU 12/2021 rd– RP 39/2021 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter (RP 39/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Sanna Helopuro, statsrådets kansli
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- kanslichef Matti Marttunen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Lasse Lehtonen
- professor Sakari Melander
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt
- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- Ålands landskapsregering
- professor Kaarlo Tuori

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om temporär begränsning av rörelsefriheten och nära kontakter.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 14 maj 2021.

I propositionens motiv till lagstiftningsordningen granskas lagförslagets förhållande till grundlagen med tanke på flera bestämmelser i grundlagen och internationella människorättsförpliktelser.

Propositionen överlämnas som ett i 23 § i grundlagen avsett tillfälligt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) För att skydda befolkningen mot spridningen av covid-19-epidemin föreslår regeringen bestämmelser om temporär begränsning av den i grundlagen tryggade rörelsefriheten. Genom lagen kan en persons rätt att röra sig och vistas någon annanstans än i bostaden i sin hemkommun eller i någon annan därmed jämförbar bostad begränsas i ett visst område, om det är nödvändigt för att förhindra spridningen av en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. I propositionen föreslås dessutom bestämmelser om skyldighet att i områden för vilka det har föreskrivits begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar, använda ett mun- eller andningsskydd som täcker mun och näsa, inomhus och i trafikmedel där det finns andra än personer som hör till samma hushåll.

(2) Enligt 2 § 2 mom. i lagförslaget utfärdas genom förordning av statsrådet kompletterande bestämmelser om geografisk och tidsmässig tillämpning av lagen. I samband med utfärdandet av statsrådets förordning bedöms inom vilka områden covid-19-epidemin inte längre kan bekämpas med andra åtgärder. Begränsningen av rörelsefriheten berör enligt förslaget endast områden där det är nödvändigt att begränsningen gäller.

(3) Lagen föreslås bli stiftad som ett i 23 § i grundlagen avsett tillfälligt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. 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.

(4) Grundlagens 23 § ändrades i samband med en partiell reform av grundlagen. Syftet med ändringen var bland annat att utvidga definitionen av undantagsförhållanden. Definitionen omfattar 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). Grundlagsutskottet ansåg att utvidgningen av definitionen i praktiken innebar att exempelvis omfattande naturomvälvningar, pandemier eller stora olyckor kan berättiga tillämpning av lagstiftningen om undantagsförhållanden (GrUB 9/2010 rd, s. 10/I).

(5) Grundlagsutskottet har nyligen bedömt att kravet i 23 § i grundlagen på att det ska föreligga undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen fortfarande uppfylls på grund av coronapandemin (GrUU 11/2021 rd, stycke 2, GrUU 6/2021 rd, stycke 5). Utifrån det som sägs i propositionen och annan inkommen utredning upprepar utskottet sin bedömning och konstaterar att undantagsförhållanden fortfarande råder. Av särskild betydelse vid bedömningen är det stora antalet sjukdomsfall och incidensen av dem under de senaste veckorna samt att de muterade virustyperna sprids snabbare och att de påverkar uppkomsten av allvarligare sjukdomsformer. Tillämpningen av lagförslaget är som sig bör också uttryckligen bunden till undantagsförhållandena (jfr GrUU 7/2020 rd, s. 3).

(6) Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Bestämmelsen hänvisar både till procedurkrav i samband med en begränsning och till innehållsliga begränsningar (RP 309/1993 rd, s. 81/II). De fri- och rättigheter som folkrättsligt inte omfattas av möjligheten till begränsningar får ett motsvarande skydd också internt med stöd av grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 81/II).

(7) I 23 § i grundlagen avsedda förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska föreläggas riksdagen utan dröjsmål. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighetstid. Enligt grundlagsutskottet kan en sådan riksdagsbehandling av förordningar genomföras exempelvis på samma sätt som i fråga om förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen (GrUU 7/2020 rd, GrUB 10/2020 rd). Grundlagsutskottet bedömer således separat de förordningar som utfärdas med stöd av det föreslagna 2 § 2 mom.

Allmän bedömning av lagförslaget

(8) Den föreslagna regleringen innebär en djupgående inskränkning av flera grundläggande fri- och rättigheter. Också i motiveringen till lagstiftningsordningen sägs det att det är fråga om en tillfällig omfattande och djupgående begränsning av helheten av grundläggande fri- och rättigheter (s. 74). Enligt den bedömning som presenteras i motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 79—83) har de föreslagna begränsningarna av rörelsefriheten åtminstone konsekvenser för mötesfriheten, skyddet för privatlivet och familjelivet, näringsfriheten, religionsfriheten och de kulturella rättigheterna.

(9) Grundlagsutskottet bedömer att de största verkningarna av regleringen gäller 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 grundlagsutskottet täcker 9

§ 1 mom. i grundlagen in rätten att inom landet röra sig mellan olika orter och inom en enskild ort (GrUB 8/2020 rd).

(10) Relevanta med tanke på den rörelsefrihet som tryggas i 9 § 1 mom. i grundlagen är till exempel bestämmelserna om förbud mot och begränsningar av rätten att röra sig på land, på vatten eller i luften (GrUU 32/2009 rd, s. 3, GrUU 51/2006 rd, s. 6—7, GrUU 48/2005 rd, s. 4—5, GrUU 49/2002 rd, GrUU 21/2000 rd, s. 2, GrUU 21/1997 rd), rätten att spärra av ett område eller en plats (GrUU 62/2010 rd, s. 6) och möjligheten att förordna om förbud att avlägsna sig från en plats eller ett område eller befogenhet att avlägsna någon från en plats eller ett område (GrUU 43/2010 rd, 3—4, GrUU 30/2010 rd, s. 4, GrUU 5/2006 rd, s. 6, GrUU 11/2005 rd, s. 7).

(11) 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. Också i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) finns en bestämmelse om rörelsefrihet. Enligt artikel 12 i den konventionen har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att röra sig fritt och att fritt välja bosättningsort.

(12) I de artiklar i MP-konventionen som tryggar rörelsefriheten och artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns en separat inskränkningsklausul där uttryckligen skyddet av hälsan, utöver skyddet av andra rättigheter, nämns som en begränsningsgrund. I konventionerna ingår också artiklar om rätten att i nödsituationer avvika från de rättigheter som skyddas i avtalen. Möjligheten till undantag sträcker sig dock inte till rättigheter som under alla förhållanden är ovillkorliga och okränkbara, såsom rätten till liv och vissa diskrimineringsförbud.

(13) Enligt propositionen ger det aktuella lagförslaget inte anledning att underrätta FN:s och Europarådets generalsekreterare om avvikelser från skyldigheterna enligt MP-konventionen och Europakonventionen. I motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 85) hänvisas det till att grundlagens 23 § inte uttryckligen förutsätter att de underrättas. Som stöd för denna ståndpunkt framförs det också att de flesta stater som anslutit sig till människorättskonventionerna inte har meddelat om avvikelser från exempelvis rörelsefriheten, mötesfriheten eller den personliga friheten under pandemitiden. En sådan anmälan hör i sig till statsrådets behörighet.

(14) Grundlagsutskottet noterar dock att rättsläget i Finland avviker från förhållandet i de nämnda jämförelseländerna. Ordalydelsen i 23 § i grundlagen har utformats så att den beaktar skillnaden mellan å ena sidan människorättskonventionernas bestämmelser om nödsituationer och å andra sidan inskränkningar och undantag som tillåts i konventionerna. Enligt människorättskonventionernas systematik förutsätter ett undantag (”derogation”) i princip att en anmälan görs. Statsrådet bör också i fortsättningen bedöma motiven för att inte lämna en anmälan.

(15) Relevanta med tanke på regleringen är också barnkonventionens artiklar rörelsefriheten (se särskilt artiklarna 9—11 och 22) och artiklarna som tryggar rörelsefriheten i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionshinderkonventionen; se särskilt artikel 9 om tillgänglighet och artikel 18 om rätt till fri rörlighet och till ett medborgarskap).

(16) Den rätt att röra sig i landet som tryggas som en grundläggande och mänsklig rättighet innebär rätt att röra sig på lika villkor utan diskriminering. Regleringen ska således vid behov bedömas inte bara med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen utan också med tanke på de förbud mot diskriminering som ingår i de ovannämnda människorättsförpliktelserna. Artikel 26 i MP-konventionen, tolfte protokollet till Europakonventionen och artikel 5 i funktionshinderkonventionen innehåller bestämmelser om likabehandling och förbud mot diskriminering. Likaså behandlar artikel 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna likabehandling och förbud mot diskriminering.

(17) Grundlagsutskottet anser att rätten att röra sig fritt mellan olika platser är en viktig delfaktor i individens självbestämmanderätt (GrUB 8/2020 rd). Enligt 1 § 2 mom. i grundlagen ska konstitutionen trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. Omnämnandet av tryggandet av den enskilda människans frihet och rättigheter omfattar också friheten att bestämma över sig själv och sitt handlande (RP 309/1993 rd, s. 45/II), vilket är en grund för att utöva många andra rättigheter. Bestämmelsen i 1 § 2 mom. i grundlagen ger uttryck för de grundläggande värderingarna i regeringsformen och skall beaktas vid tolkningen av regeringsformens övriga bestämmelser (RP 1/1998 rd, s. 74/I). Utskottet har i sin praxis ansett att självbestämmanderätten är kopplad till ett flertal grundläggande fri- och rättigheter, särskilt till grundlagens 7 § om personlig frihet och integritet och 10 § om skydd för privatlivet (se GrUU 4/2021 rd, stycke 15—17, och GrUU 48/2014 rd, s. 2/II).

(18) Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt förarbetena till reformen av grundlagsbestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna har den personliga friheten karaktären av en allmän grundläggande fri- och rättighet, som inte bara skyddar människans fysiska frihet utan också hennes viljas frihet och självbestämmanderätt (RP 309/1993 rd, s. 50/I, se även GrUU 26/2004 rd, s. 2/II).

(19) Skyldigheten enligt lagförslaget att använda munskydd kan i viss mån jämställas med bestämmelser om en persons klädsel. Enligt utskottets praxis kan bestämmelser om en persons klädsel bedömas med tanke på den personliga frihet som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen. Exempelvis ett maskeringsförbud som i och för sig har omvänt förtecken och ett väsentligen annat mål än det som nu föreslås begränsar enligt utskottet individens viljefrihet och självbestämmanderätt, friheten att klä sig på det sätt som han eller hon önskar (GrUU 26/2004 rd, s. 2/II). Utskottet anser således att också den föreslagna skyldigheten att använda munskydd är av betydelse med tanke på den personliga friheten.

(20) Enligt grundlagens 10 § 1 mom. är vars och ens privatliv tryggat. Begreppet privatliv kan uppfattas som ett allmänbegrepp för en persons privata krets. Skyddet för privatlivet utgår från att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning från myndigheter eller andra utomstående. Till privatlivet hör bland annat individens rätt att bestämma över sig själv och sin kropp (RP 309/1993 rd, s. 56—57). Även rätten till privatliv medverkar alltså till att uppfylla självbestämmanderätten.

(21) Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan de föreslagna inskränkningarna i rörelsefriheten anses vara ett mycket väsentligt ingrepp också i andra grundläggande fri- och rättigheter. Utskottet anser att betydelsen av ingripandet framhävs av det aktualiserade behovet av att begära

handräckning av den militärt organiserade försvarsmakten för att genomföra övervakningen (se även GrUB 8/2020 rd och GrUB 11/2020 rd), även om det i propositionen (s. 53—54) bedöms att övervakningen av de föreslagna begränsningarna av rörelsefriheten i praktiken inte i någon betydande utsträckning kan genomföras som handräckning av försvarsmakten, eftersom polisens befogenheter krävs för att utreda om enskilda personer har rätt att röra sig eller inte.

(22) Enligt 1 § i lagförslaget är syftet med lagen att skydda befolkningen mot en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka genom att temporärt begränsa människors fysiska närkontakter och på så sätt sträva efter att förhindra spridningen av den allmänfarliga smittsamma sjukdomen covid-19. Syftet är också att trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft. Begränsningarna syftar enligt propositionen alltså till att på det sätt som förutsätts i 22 § i grundlagen genom det allmänna trygga vars och ens rätt till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och att genom det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (RP, s. 90).

(23) 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 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Också upprätthållande av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under den pågående coronavirusepidemin är enligt utskottet 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 och att även under en pandemi tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). En sådan grund berättigar enligt utskottet exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (se t.ex. GrUB 10/2021 rd, stycke 5, och de betänkanden som det hänvisas till där).

(24) Enligt den princip som framgår av 23 § i grundlagen och bland annat uttrycks i 4 § 2 mom. i beredskapslagen är myndigheternas normala befogenheter det primära också i undantagsförhållanden. Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska enligt grundlagsutskottet i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid behov ska de också uppfylla de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättighet. Ändringarna ska alltså inte avse sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen (GrUU 14/2020 rd, s. 2, GrUU 7/2020 rd, s. 2—3). Utskottet anser att det redan mot bakgrund av det som sagts ovan är uppenbart att de bestämmelser om begränsning av rörelsefriheten som föreslås i propositionen och som väsentligen ingriper i rörelsefriheten och i många andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter inte kan utfärdas inom ramen för de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

(25) Tidigare har bestämmelser om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen enligt vedertagen praxis tagits in i en på förhand stiftad, i viss mån mer allmän och särskilt för krissituationer avsedd lagstiftning, såsom beredskapslagen. Ordalydelsen i 23 § i grundlagen hindrar dock enligt grundlagsutskottet inte i sig ett förfarande av det slag som nu föreslås, det vill säga att det under rådande undantagsförhållande och separat från gällande lagar om

undantagsförhållanden föreskrivs om nödvändigt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet betonar att detta dock inte i sak talar för att befogenheterna under undantagsförhållanden ska placeras i lagstiftningen under normala förhållanden (se även GrUU 44/2020 rd, s. 4). En sådan lösning är enligt utskottet ägnad att fördunkla skillnaden mellan lagstiftning för normala förhållanden och lagstiftning för undantagsförhållanden.

(26) Grundlagsutskottet har påpekat att förfarandet med en regeringsproposition om ändring av en lag bättre tryggar riksdagens ställning och möjligheter att påverka än till exempel förfarandena enligt beredskapslagen. Ett lagförslag som ges genom en proposition kan riksdagen också göra ändringar i på sedvanligt sätt under riksdagsbehandlingen, om riksdagen anser att ändringar behövs (se t.ex. GrUU 7/2020 rd). Utskottet noterar därför den bedömning som görs i motiven till lagstiftningsordningen om möjligheterna att föreskrivna om den föreslagna regleringen med stöd av 118 § i beredskapslagen. Ett lagförslag som ges med stöd av 23 § i grundlagen möjliggör också andra begränsningar av rätten att röra sig och vistas än bara de som anges i 118 § i beredskapslagen. Utskottet har ingenting att invända mot den valda regleringslösningen till denna del.

(27) De undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som införs med stöd av 23 § i grundlagen ska vara nödvändiga. Utskottet har dock också betonat betydelsen av aspekter som anknyter till de allmänna villkoren för att inskränka 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). Vid bedömningen av regleringen ska således också de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov de särskilda villkoren för inskränkning av varje grundläggande fri- och rättighet beaktas.

Om föreskrivande av undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna genom förordning

(28) I 2 § 1 mom. i lagförslaget definieras det geografiska tillämpningsområdet för utegångsförbuden som områdena för de kommuner där ett förbud är nödvändigt för att förhindra spridningen av en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Fastställandet av tillämpningsområdet utifrån detta allmänna kriterium ska göras genom förordning av statsrådet. I 2 § 3 mom. i lagförslaget nämns allmänna kriterier som ska beaktas när förbudens geografiska tillämpningsområde bestäms. Till dessa hör incidensen för virusinfektionerna och utvecklingstrenden för smittfallen i området, hur väl man har lyckats spåra smittkällorna i området, en regional prognos för kommande behov av sjukhus- och intensivvård och kommunens befolkningstäthet och ställning som en del av någon service- och pendlingsregion.

(29) Enligt lagförslaget ska det genom förordning av statsrådet utfärdas kompletterande bestämmelser om geografisk och tidsmässig tillämpning av lagen (2 § 2 mom. i förslaget). Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet kan regleringen av lagens tillämpningsområde genom förordning inte anses vara helt problemfri med tanke på 80 § i grundlagen och författningshierarkin (GrUU 14/2005 rd). Grundlagsutskottet har dock ansett att bland annat en sådan eventuell snabb förändring av situationen som beskrivs i propositionen utgör en sådan särskild orsak som kan ligga till grund för

att det föreskrivs om det geografiska tillämpningsområdet genom förordning av statsrådet (GrUU 7/2020 rd).

(30) I propositionsmotiven betonas att statsrådet ska göras en särskild bedömning av huruvida det är nödvändigt att utöva bemyndigandet att utfärda förordning. Också grundlagsutskottet har betonat behovet av en sådan bedömning (se t.ex. GrUB 3/2021 rd). Utskottet anser att det i och för sig är motiverat att de kriterier som ingår i bemyndigandet att utfärda förordning beaktas i lagen. I bemyndigandet att utfärda förordning anges dock inte hur det är tänkt att kriterierna ska beaktas. Utskottet anser att bemyndigandet att utfärda förordning i 2 § 2 mom. i lagförslaget bör kompletteras med ett uttryckligt omnämnande av nödvändigheten av att införa begränsningar och av hur bedömningen av de kriterier som anges i momentet förhåller sig till nödvändighetskravet. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det finns dock inget hinder för att tillämpningsområdet för begränsningarna av rörelsefriheten redan i lagen fastställs så att det gäller exempelvis de kommuner som nämns i motiveringen.

(31) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av ibruktagningsförordningar enligt beredskapslagen ansett det vara betydelsefullt att förordningens formulering om tillämpning av befogenheter är möjliggörande (”kan tillämpas”), och att befogenheterna alltså inte tillämpas automatiskt utan särskild prövning. Utskottet har i detta sammanhang betonat att befogenheterna kan utövas endast på det sätt som är nödvändigt för att lagens syfte ska nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas med utövandet av befogenheterna. Utskottet har också betonat att principerna för att utöva befogenheterna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden (se t.ex. GrUB 2/2021 rd, stycke 13, se även GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). Bemyndigandet att utfärda förordning i 2 § 2 mom. i det lagförslag som nu utvärderas har inte skrivits i en möjliggörande form. Bemyndigandet ger intryck av att det föreligger en skyldighet att utfärda förordning när de förutsättningar som anges i paragrafen uppfylls. Utskottet anser att en möjliggörande form i ett sammanhang som detta är bättre förenlig med nödvändighetskravet. Bemyndigandets ordalydelse måste ändras.

Tillfällig giltighet och giltighetstid

(32) Undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen ska vara tillfälliga. Enligt grundlagsutskottet räcker det inte med att granska huruvida undantagen är tillfälliga endast utifrån det formella kriteriet att lagen inte gäller tills vidare; frågan om undantagens tillfälliga karaktär ska också bedömas i sak. Undantagsförhållandenas art och omfattning inverkar på tolkningen av kravet på att undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillfälliga (t.ex. GrUU 6/2021 rd, stycke 19, och GrUU 14/2020 rd). Giltighetstiden har betydelse också med tanke på regleringens proportionalitet.

(33) Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 14 maj 2021. Bestämmelser om varaktigheten av förbuden mot att röra sig och vistas utfärdas genom förordning av statsrådet för högst 21 dygn åt gången. Statsrådet ska också enligt 4 § i lagförslaget noggrant följa upp huruvida förutsättningarna för begränsningar fortfarande föreligger. Om förutsättningarna inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att upphäva de bestämmelser som utfärdats med stöd av lagen. Propositionen innehåller ingen nämnvärd motivering till lagens giltighetstid, varför det i sig är svårt att bedöma denna faktor. Utskot-

tet anser dock att giltighetstiden med beaktande av det rådande epidemiologiska läget inte står i strid med kravet på tillfällig natur, och den föreslagna regleringen kan anses vara tillfällig på det sätt som avses i 23 § i grundlagen.

Grunder för bestämmelserna om begränsning av rörelsefriheten

(34) Enligt lagförslagets 2 § 1 mom. är det förbjudet för personer att röra sig och vistas någon annanstans än i bostaden i sin hemkommun eller i någon annan därmed jämförbar bostad inom de områden där förbudet är nödvändigt. Förbudet gäller rätten att avlägsna sig från det slutna eller avgränsade gårdsområdet för bostadens fastighet. Grundlagsutskottet anser att det trots lagens rubrik således inte är fråga om en begränsning av rörelsefriheten, utan om ett principiellt förbud mot att röra sig.

(35) Enligt grundlagsutskottet är problemet med den valda regleringslösningen att huvudregeln är att det är helt förbjudet att röra sig, och att det särskilt föreskrivs om undantag från denna begränsning. Det står enligt utskottets uppfattning klart att innehållet i ett sådant förbud måste vara entydigt. Utskottet anser att det också i samband med reglering som anknyter till coronaepidemin är mycket viktigt att bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter är klara och tydliga (GrUU 32/2020 rd, se också GrUU 45/2016 rd, s.3, GrUU 41/2006 rd, s 4). Människorna ska på förhand kunna ta reda på om det är tillåtet att röra sig.

(36) Grundlagsutskottet ser det som mycket beklagligt att den föreslagna regleringen med tanke på detta är ytterst svårtolkad och mångtydig, delvis till och med felaktig. Till exempel bestämmelsen i 2 § 1 mom. i lagförslaget verkar gälla invånare i kommuner som hör till det geografiska tillämpningsområdet för förbudet mot att röra sig, men enligt 3 § 2 mom. i lagförslaget gäller förbudet också personer som bor utanför kommunerna i fråga. Lagförslaget innebär således i sak också att de områden som definieras i förordningen isoleras från andra områden på ett sätt som i viss mån kan jämföras med de restriktioner som infördes våren 2020 med stöd av 118 § i beredskapslagen (se GrUB 8/2020 rd och GrUB 11/2020 rd). Enligt 3 § 2 mom. i lagförslaget är avsikten dock att i bestämmelsen föreskriva om undantag från förbudet mot att röra sig. Utskottet ser det som mycket problematiskt att det på detta sätt endast indirekt, genom undantagsbestämmelser riktade till en mindre grupp personer, framgår att förbudet omfattar alla.

Är begränsningen av rörelsefriheten nödvändig och proportionerlig?

(37) Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara nödvändiga. Det har i grundlagsutskottets utlåtande- och betänkandepraxis också under coronaepidemin konstaterats 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 t.ex. GrUB 17/2020 rd, s. 5, och de utlåtanden som det hänvisas till där, GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5, och GrUU 5/2009 rd, s. 3/II). Det är tillåtet att inskränka grundläggande fri- och rättigheter bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 5). En skyldighet eller begränsning som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna kan till följd av nödvändighetskravet således tillgripas för att bekämpa coronaepidemin endast om spridningen av epidemin inte kan hindras

med metoder som innebär mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 10/2021 rd, stycke 10, och GrUU 44/2020 rd). Grundlagsutskottet har betonat betydelsen av dessa aspekter också vid tillämpningen av de undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som tillåts enligt 23 § i grundlagen (se t.ex. GrUB 7/2020 rd).

(38) I sin bedömning av beredskapslagen har grundlagsutskottet understrukit att den lagstiftning som avser normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna har högsta prioritet (se t.ex. GrUB 9/2020 rd). I situationer som gäller tillämpning av 23 § i grundlagen har utskottet dessutom betonat kravet på att myndigheternas normala befogenheter ska vara primära (GrUU 6/2021 rd). Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska enligt utskottet i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid behov ska de också uppfylla de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättighet. Ändringarna ska alltså inte avse sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 14/2020 rd, s. 2, GrUU 7/2020 rd, s. 2—3). Enligt utskottet kan undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara nödvändiga endast om de mål som eftersträvas med undantaget inte kan uppnås genom lagstiftning för normala förhållanden inom ramen för de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, antingen med stöd av gällande lagstiftning eller genom ny lagstiftning.

(39) Enligt grundlagsutskottet bör man i motiveringen till begränsningsbefogenheterna kunna motivera behovet av just de föreslagna åtgärderna (se t.ex. GrUU 11/2021 rd, stycke 6). Samtidigt bör andra regleringsalternativ som är mindre begränsande med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna granskas (se t.ex. GrUU 31/2020 rd och GrUU 14/2020 rd, s. 5).

(40) Av propositionsmotiven (t.ex. s. 29) och 5 § 2 mom. i lagförslaget får man enligt grundlagsutskottet den uppfattningen att det viktigaste syftet med propositionen är att begränsa privata sammankomster samt uträttande av ärenden i detaljhandelsbutiker och serviceverksamheter genom att förbjuda sådan mobilitet som utgör en förutsättning för dessa verksamheter. Om lagförslaget träder i kraft förväntas det uttryckligen förhindra att sjukdomen sprids vid privata tillställningar och religiösa sammankomster där ett stort antal människor deltar och till vilka de nuvarande befogenheterna enligt lagen om smittsamma sjukdomar inte utsträcker sig. Utskottet anser att det i och för sig är klart att motiveringarna till begränsningarna visar en godtagbar grund för att begränsa begränsningarna också till privata, inofficiella sammankomster och religiösa sammankomster.

(41) Grundlagsutskottet anser dock att det valda regleringssättet inte är problemfritt med tanke på nödvändighet och proportionalitet. Genom propositionen begränsas rörelsefriheten och flera andra grundläggande fri- och rättigheter i stället för att begränsningen direkt riktas till exempelvis privata sammankomster. I propositionen har man inte heller i tillräcklig utsträckning granskat möjligheterna till lindrigare åtgärder än vad som nu föreslås. I fråga om funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet vill utskottet också fästa uppmärksamheten vid behovet att jämföra begränsningsåtgärderna och kostnaderna för dem med möjligheten att trygga funktionsförmågan genom ändamålsenlig resursfördelning inom systemet och bland annat genom upphandling.

(42) Med tanke på proportionaliteten i den föreslagna regleringen bör man enligt grundlagsutskottet också beakta att det att en individ rör sig inte nödvändigtvis leder till ett möte med en an-

nan människa och därmed inte nödvändigtvis medför risk för virusinfektion. Att man kan röra sig från en plats till en annan är ofta en förutsättning för att kunna möta människor, men risken för smitta sammanhänger uttryckligen med möten och sammankomster. Risken sammanhänger alltså inte i första hand med att man färdas till mötena eller sammankomsterna, även om mobilitet åtminstone i vissa situationer är en nödvändig förutsättning för möten eller sammankomster som medför smittrisk. Mobiliteten kan också fungera som en självständig källa till smittrisk. Färdsätten kan dock genomföras och genomförs ofta också på ett sätt som inte nödvändigtvis medför risk för virusinfektion.

(43) Syftet med den föreslagna regleringen är att indirekt begränsa sammankomster och möten genom att inom det område som anges i förordningen helt förbjuda människor att röra sig utanför bostaden. Friheten att röra sig utanför bostaden utgör en av grunderna för det dagliga livet. Enligt grundlagsutskottet kommer förbudet således att omfatta en hel del dagliga aktiviteter och mycket som hör till det vanliga livet och som är ofarligt med tanke på spridningen av coronaviruset eller som åtminstone har ringa konsekvenser för spridningen. Bestämmelsen är därför problematisk med avseende på nödvändighetskravet i 23 § i grundlagen.

(44) En regleringslösning som bygger på ett principiellt utegångsförbud blir extra problematisk på grund av det leder till ett accentuerat behov att föreskriva om en stor mängd undantag, vilka kan motiveras också utifrån systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. I 3 § i lagförslaget finns en detaljerad och till karaktären tämligen kasuistisk förteckning över undantag från utegångsförbudet. Enligt grundlagsutskottet står det klart att en så detaljerad och kasuistisk reglering av den rörelsefrihet som hör till grunderna för rättsstaten lätt kan hamna i konflikt med kraven på nödvändighet och proportionalitet. Utskottet anser att den valda regleringslösningen också delvis leder till en reglering som till och med kan beskrivas som absurd, där frågan om huruvida ett parförhållande är en laglig grund för att röra sig utanför bostaden bedöms utifrån nödvändigheten av att röra sig. Av motiveringen till lagförslaget framgår inte hur nödvändigheten ska bedömas i detta sammanhang.

(45) Grundlagsutskottet fäster i exempelsyfte uppmärksamheten vid vissa undantag från utegångsförbudet. Enligt nämnda 3 § 2 mom. får man röra sig utanför bostaden bland annat om det är nödvändigt på grund av ett etablerat parförhållande. Till det centrala innehållet i det skydd för privatlivet som tryggas i grundlagen hör individens rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter till andra människor (RP 309/1993 rd, s. 56). I tillämpningspraxisen för Europakonventionen har det ansetts att skyddet för familjelivet enligt artikel 8 i konventionen utöver ett etablerat partnerskap omfattar många andra närrelationer, såsom exempelvis familjekontakten mellan vuxna barn och deras föräldrar och syskon samt mor- och farföräldrarnas förhållande till sina barnbarn (se t.ex. Pellonpää m.fl., Euroopan ihmisoikeussopimus, 2018, s. 808).

(46) Att på detta sätt avgränsa undantaget till etablerade parförhållanden beaktar inte människornas olika familjesituationer och exempelvis ensamboendes behov av nära kontakter. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det dock just de ensamboende som lider mest av att personkontakterna minskar till följd av begränsningar av rörelsefriheten. Utskottet anser att det är svårt att inse betydelsen av att parförhållandet ska vara etablerat. Det är likaså svårt att se att det skulle vara praktiskt möjligt att övervaka förbudet. Enligt diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen är det förbjudet att utan godtagbart skäl särbehandla någon på grund av familjeförhållanden

(RP 309/1993 rd, s. 47). Utskottet anser att det med avseende på rörelsefriheten inte har lagts fram någon godtagbar grund för särbehandling av etablerade parförhållanden i förhållande till andra parförhållanden och nära relationer mellan ensamboende. Liknande problem ingår också till exempel i bestämmelserna om förflyttning till en fritidsbostad. Regleringen är bristfällig också i fråga om sådana vägande intressen som delvis återgår på grundlagen, såsom kampanjer i anslutning till kommunalval, jämlik behandling av näringsverksamhet och demonstrationer.

(47) Grundlagsutskottet anser att de nämnda problemen i grundläggande lösningen för regleringen medför ett accentuerat behov av att bedöma de föreslagna metodernas nödvändighet och proportionalitet.

(48) I propositionsmotiven (s. 52) konstateras det att begränsningarna av rörelsefriheten inom ett avgränsat område kommuner beräknas minska kontakterna med cirka 25 procent. Det har inte presenterats någon specificering av hur bedömningen har gjorts och hur varje undantag enligt 3 § påverkar antalet kontakter. I motiveringen konstateras också som en helhetsbedömning att konsekvenserna är förknippade med många osäkerhetsfaktorer (RP, s. 52). Å andra sidan kan man utifrån propositionsmotiven bedöma att en begränsning av rörelsefriheten med skälig sannolikhet uppnå de godtagbara mål som den bygger på (se t.ex. GrUB 8/2020 rd, s. 5, se också GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5, och GrUU 5/2009 rd, s. 3/II).

(49) Utskottet har i synnerhet vid bedömningen av huruvida befogenheter enligt beredskapslagen är proportionerliga pekat på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna bedöma vilka nackdelar begränsningsåtgärderna sammantaget orsakar samhället i relation till fördelarna (se t.ex. GrUB 17/2020 rd, s. 4). Denna bedömning har särskild betydelse med tanke på regleringens proportionalitet. Utskottet noterar att det i ett separat underavsnitt (s. 90—92) i propositionens avsnitt om lagstiftningsordning ges en bedömning av de sammantagna nackdelarna för samhället i relation till fördelarna. Också propositionens konsekvensbedömningar har betydelse i detta avseende.

(50) I fråga om nödvändighetsbedömningen noterar grundlagsutskottet också den internationella jämförelse som ingår i propositionen (RP, s. 54—58). Utskottet anser att det inte är helt utan betydelse att utegångsförbud hittills inte har ansetts behövliga eller nödvändiga i de övriga nordiska länderna, även om incidensens av sjukdomen i dem delvis har varit högre än i Finland och den brittiska varianten av coronaviruset också i dessa länder under den senaste tiden har orsakat största delen av infektionerna.

(51) Under coronaepidemin har grundlagsutskottet betonat att regleringen av restriktionerna och befogenheterna ska grunda sig på en tillbörlig bedömning av att restriktionerna eller befogenheterna är nödvändiga. När epidemin har dragit ut på tiden har utskottet ansett att även historiska uppgifter är relevanta vid bedömningen av om restriktionerna och befogenheterna är nödvändiga och proportionerliga. Därför har utskottet ansett att det till exempel i propositionen om stängning av restauranger med stöd av 23 § i grundlagen borde ha gjorts en väsentligt grundligare bedömning uttryckligen av huruvida stängningen av restaurangerna är nödvändig och proportionerlig, med beaktande även av de erfarenheter som hittills gjorts av konsekvenserna av stängningen (GrUU 11/2021 rd, stycke 5—6). Vissa begränsningsåtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar har tagits i bruk först i mars, så information om åtgärdernas verkningar finns bara för någ-

ra veckor. Enligt inkommen utredning har till exempel ökningen av antalet infektioner i HNS-området stannat upp genom dessa åtgärder och till och med minskat något, och enligt HNS bedömning kommer antalet patienter som får sjukhusvård att öka ”måttligt” under de närmaste veckorna. Någon betydande minskning av antalet infektioner är dock inte i sikte. Situationen kan också förändras snabbt.

(52) Vid bedömningen av nödvändighet och proportionalitet har det också särskild betydelse om samma i och för sig godtagbara mål kan nås genom metoder som gör mindre intrång i de grundläggande fri- och rättigheterna. I motiveringen till propositionen (s. 27—28) konstateras det att de gällande restriktioner i de områden som är i epidemins samhällsspridningsfas och accelerationsfas minskar kontakterna mellan människor, men de minskar ännu inte de fysiska kontakterna vid olika privata tillställningar där människor samlas, vid besök i detaljhandeln samt vid hobbyverksamhet, vid religiösa sammankomster, på arbetsplatser där arbetet utförs på plats, på gemensamma inkvarteringar för gäst- och säsongsarbetare samt för studerande. Enligt motiveringen utgjorde andra möten och tillställningar (inkl. stora familjefester och religiösa tillställningar) redan under vecka 10 över 50 procent av de övriga identifierade smittkällorna, om man bortser från de smittor som sker i samma hushåll (RP, s. 29).

(53) Grundlagsutskottet menar att det viktigaste syfte som propositionen vill förmedla, det vill säga att begränsa privata sammankomster, vistelse i grupp och rörelsefrihet samt uträttande av ärenden i affärs- och serviceverksamhet samt kontakter i andra situationer som nämns i propositionen, också kan nås genom begränsningar och förbud som avsevärt mindre ingriper i den enskildes frihet. Utskottet anser dessutom att det vid den konstitutionella bedömningen av lagförslaget är av betydelse om den grundläggande lösningen för regleringen är genomförbar på ett sätt som är förenligt med kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag.

Kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag samt exakthet och noggrann avgränsning av bestämmelserna

(54) Enligt 23 § i grundlagen kan bestämmelser om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna utfärdas 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. Grundlagsbestämmelsens krav på att bestämmelser ska utfärdas genom lag har samband med kravet på att bestämmelser om inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska utfärdas genom lag i 2 § 3 mom. i grundlagen, kravet på exakthet och noggrann avgränsning samt den bestämmelse i 80 § 1 mom. i grundlagen enligt vilken bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag (se även t.ex. GrUU 14/2020 rd). Enligt utskottet är kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag vid inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna dock i viss mån strängare än vid undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 14/2020 rd). Utskottet har å andra sidan också betonat betydelsen av aspekter som anknyter till de allmänna villkoren för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna också inom tillämpningsområdet för undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen (se GrUB 11/2020 rd, s. 5, GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 2).

(55) Betydelsen av kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag och kraven på exakthet och noggrann avgränsning accentueras dock i den aktuella regleringen av den straffrättsliga legalitetsprincipen som tryggas i 8 § i grundlagen, eftersom det i 6 § i lagförslaget föreskrivs om bötesstraff som följer om någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot en sådan begränsning i rörelsefriheten som föreskrivs i 2 §.

(56) Enligt artikel 15.2 i Europakonventionen får under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens inga inskränkningar göras bland annat i artikel 7 om den straffrättsliga legalitetsprincipen. Också artikel 4.2 i MP-konventionen föreskriver att inskränkningar som tillåts av konventionen under ett allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd inte får göras i artikel 15 i konventionen, som gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen. Med stöd av 23 § i grundlagen kan man således inte göra undantag från det innehåll i den straffrättsliga legalitetsprincipen som garanteras i människorättskonventionerna, vilket åtminstone omfattar ett allmänt krav på att bestämmelser ska utfärdas genom lag och det förbud mot retroaktiv strafflagstiftning som konkretiserar kravet. Grundlagsutskottet påpekar dessutom att avsikten med de nationella systemen för de grundläggande fri- och rättigheterna har varit att ge en högre skyddsnivå än skyddet enligt människorättskonventionerna (se GrUU 24/2016 rd, s. 2). Utskottets praxis i fråga om kravet på exakthet och noggrann avgränsning i anknytning till den straffrättsliga legalitetsprincipen återgår inte till alla delar till kraven i människorättskonventionerna.

(57) Lagförslaget ska därför i första hand bedömas med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen och särskilt kravet på exakthet i den straffrättsliga regleringen. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisitet anges tillräckligt exakt så att det utifrån en bestämmelses ordalydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man har betonat strafflagstiftningens förutsebarhet, dvs. att det utifrån en bestämmelses lydelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd och GrUU 56/2014 rd, s. 2/II, och de utlåtanden som nämns i dem).

(58) Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter således en exakt definition av det straffbara handlandet. I grundlagsutskottets praxis har öppna gärningssätt i straffbestämmelser i princip ansetts vara problematiska med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen (t.ex. GrUU 6/2014 rd, s. 3/II och GrUU 48/2002 rd, s. 3/II). Om straffbestämmelsen får sitt materiella innehåll av en bestämmelse som inte hör till den, ska också denna bestämmelse formuleras med den exakthet som förutsätts av straffrättslig reglering. Utskottet har i sin praxis ställt villkor för användningen av blancostraffsteknik, även om sådan reglering i sig inte har ansetts vara förbjuden enligt grundlagen. Av orsaker som hänför sig till legalitetsprincipen bör man enligt grundlagsutskottet förhålla sig avvisande till sådana (t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 8, GrUU 31/2002 rd, s. 3, GrUU 15/1996 rd, s. 2/II, och GrUU 20/1997 rd, s. 3/II).

(59) Enligt 6 § i lagförslaget är det straffbart att bryta mot en sådan begränsning i rörelsefriheten som föreskrivs i 2 § i lagen och i en förordning som utfärdats med stöd av den paragrafen. I 3 § föreskrivs det dock om mycket väsentliga och med tanke på det principiella förbudets godtagbarhet nödvändiga undantag från begränsning av rörelsefriheten. Det faktiska området för straffbart

handlande bestäms således utifrån den helhet som bildas av 2 och 3 § i lagförslaget samt den förordning som utfärdas med stöd av 2 §. Grundlagsutskottet har ovan ansett att bemyndigandet att utfärda förordning måste preciseras för att lagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

(60) Grundlagsutskottet noterar med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen särskilt att regleringen är komplicerad, mångtydig och svårbegriplig. På basis av regleringen är det mycket svårt för den enskilde att förutse när det är tillåtet att röra sig utanför bostaden. Förbudet enligt 2 § 1 mom. i lagförslaget gäller rätten att avlägsna sig från det slutna eller avgränsade gårdsområdet för bostadens fastighet. Oklarhet orsakas till exempel av att enligt motiveringen avses med bostad en fastighet och en byggnad eller en lägenhet och adress på fastigheten (s. 56), men enligt lagbestämmelsen är fastigheten belägen på bostaden (”asuinpaikalla olevan kiinteistön” i den finska språkdräkten). Begreppen bostad och gårdsområde definieras inte heller i lagen, även om betydelsen av gårdsområde har förtydligats också i motiveringen (s. 60). Det i den finska språkdräkten använda ordet ”asuinpaikka” kan i lagstiftningen också avse hemkommun. Eftersom de begrepp som definierar tillämpningsområdet samtidigt avgränsar förbudets tillämpningsområde, bör de definieras i lag.

(61) När begränsningar av rörelsefriheten fastställs ska man med tanke på regleringens proportionalitet beakta rätten att röra sig av tvingande skäl (GrUB 8/2020 rd, s. 6). Detta krav uppfylls av de undantag från utegångsförbudet som anges i 3 § 2 och 3 mom. i lagförslaget. Syftet med undantagen är också att skydda de friheter som hör till kärnområdet för rörelsefriheten. Enligt grundlagsutskottet har undantagen enligt 3 § definierats ännu lösare och mer mångtydigt än förbudet. Utskottet har ovan hänvisat till bestämmelsen enligt vilken det av skäl som hänför sig till ett parförhållande är lagligt att röra sig utanför bostaden utan hot om straff endast om parförhållandet är etablerat och det av skäl som följer av parförhållandet är nödvändigt att röra sig utanför bostaden.

(62) Grundlagsutskottet menar att åtskilliga motsvarande exempel kan påvisas. I 3 § 3 mom. i lagförslaget tillåts utomhusvistelse i rekreations- eller motionssyfte. Utskottet anser att det på basis av regleringen är tämligen oklart enligt vilka rättsliga kriterier tillåten utomhusvistelse kan särskiljas till exempel från att en grupp av tre personer vistas utomhus på gården till ett köpcenter, om deltagarna uppger att de deltar i sammankomsten i rekreationssyfte. Enligt samma bestämmelse är det tillåtet för alla att under vissa förutsättningar vistas utomhus i rekreations- eller motionssyfte, om det sker inom ett område där ett förbud som avses i 2 § 1 mom. är i kraft. Detta innebär enligt propositionsmotiven (s. 68) att om en begränsning införs på vissa kommuners område exempelvis i landskapet Nyland, är det möjligt att vistas utomhus inom alla de områden som omfattas av den begränsningen. Det är svårt för enskilda personer att utifrån bestämmelsen ta reda på om det i den situation som nämns i motiveringen är tillåtet att vistas utomhus till exempel i Salo stad, som ligger i Egentliga Finland och inte omfattas av den begränsning som nämns i motiveringen, och om den som vill vistas utomhus får passera gränsen för begränsningsområdet i Salo för att vistas utomhus.

(63) Enligt den grundläggande regleringslösningen är all slags mobilitet som normalt ingår i grunderna för vardagslivet förbjuden, med särskilt angivna relativt omfattande undantag. Denna lösning leder enligt grundlagsutskottet oundvikligen till mycket mångtydiga bestämmelser. I den västerländska rättsstaten är det inte möjligt att reglera människornas dagliga liv på ett heltäckan-

de sätt. Utskottet anser att detta inte saknar betydelse vid bedömningen av huruvida den grundläggande lösningen i lagförslaget är proportionerlig.

(64) Relevanta med tanke på exakthet och noggrann avgränsning är också lagförslagets bestämmelser om myndigheternas behörighet att övervaka begränsningarna i rörelsefriheten. Enligt 5 § 1 mom. i lagförslaget är polisen behörig tillsynsmyndighet. Enligt 5 § 2 mom. i lagförslaget ska en person på begäran av polisen ge en redogörelse för vart och i vilket syfte han eller hon rör sig samt för den i 3 § avsedda grund han eller hon har för att avvika från de begränsningar som anges i lagen. Enligt 5 § 3 mom. i lagförslaget har en polisman rätt att befalla en folksamling att skingra sig eller flytta på sig, om den begränsning av rörelsefriheten som anges i 2 § 1 mom. inte iakttas. Om folksamlingen inte lyder en befallning att skingra sig eller att flytta på sig har en polisman rätt att med maktmedel skingra folksamlingen samt gripa personer som tredskas. Polisen ska enligt bestämmelsen om möjligt avgränsa sina åtgärder till att gälla endast dem som genom sitt uppträdande orsakar behovet att skingra folksamlingen eller be den flytta på sig.

(65) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelser om myndigheters befogenheter också ansett att utgångspunkten för bedömningen är att regleringen av myndigheters befogenheter är av betydelse med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). All utövning av offentlig makt ska enligt momentet grunda sig på lag, och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Premissen är att den som utövar offentlig makt alltid har en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). För lagar gäller det allmänna kravet att en lag ska vara exakt och noga avgränsad (GrUU 10/2016 rd, s. 2).

(66) 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 har fäst 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 (GrUB 11/2020 rd). Enligt 2 § 5 mom. i den förordning om tillfälliga begränsningar i rörelsefriheten som behövs för skyddande av befolkningen som statsrådet utfärdade våren 2020 får polisen inte hindra resor för personer som åberopar en nödvändig orsak att röra sig (se GrUB 11/2020 rd, Ö 10/2020 rd). Det kan på motiverade grunder anses att en förutsättning för god förvaltning är att polisen i första hand övervakar att begränsningarna iakttas genom råd, uppmaningar och befallningar (GrUB 11/2020 rd).

(67) Med tanke på skyddet för privatlivet kan det också anses betydelsefullt att var och en enligt 5 § 2 mom. är skyldig att på begäran ge polisen en redogörelse för vart och i vilket syfte han eller hon rör sig samt för den i 3 § avsedda grund han eller hon har för att avvika från de begränsningar som anges i lagen. Den redogörelse som krävs kan enligt den föreslagna bestämmelsen också gälla uppgifter om till exempel en klientrelation inom socialvården eller en närståendes privatliv. Grundlagsutskottet betonar att polisen har tystnadsplikt i fråga om sådana uppgifter.

(68) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att uppgifterna i enlighet med vad som konstateras i propositionsmotiven (s. 66) kan lämnas antingen muntligen eller skriftligen och att

redogörelsen ska lämnas till polisen på begäran. I motiven framhålls att om personen helt vägrar lämna en redogörelse, kan ärendet bedömas som tredska mot polis enligt 16 kap. 4 § i strafflagen.

(69) Enligt grundlagsutskottet är det centrala innehållet i det i 21 § i grundlagen tryggade skyddet mot självinkriminering rätten att i brottmål vägra vittna mot sig själv samt rätten att låta bli att medverka till att ens egen skuld bekräftas (GrUU 8/2016 rd, s. 5, GrUU 34/2012 rd, s. 3, RP 309/1993 rd, s. 79/I). Utskottet anser således att utgångspunkten är att en person inte är skyldig att medverka till utredningen av sin egen skuld. Utskottet anser att detta är ägnat att försämra effektiviteten i övervakningen av förbudet, vilket kan leda till att påföljderna riktas sporadiskt och därmed också oförutsägbart.

Samlad bedömning av lagförslaget

(70) Grundlagsutskottet betonar att propositionens mål kan anses vara synnerligen vägande. De mål i anslutning till hanteringen av epidemier som anges i propositionen kan dock utifrån inkommen utredning uppnås i form av en lika effektiv minskning av smitta, om de förbud och begränsningar som anges i lagförslaget inriktas endast på de smittkällor som nämns i motiveringen till propositionen, i synnerhet privata tillställningar, sammankomster, vistelse i grupp och uträttande av ärenden i butiker. Utskottet anser att den i propositionen valda grundläggande lösningen, det vill säga ett utegångsförbud, i princip helt strider mot proportionalitetskravet med beaktande av de epidemiologiska motiveringar som framförts i propositionen, och lösningen kan inte anses nödvändig på det sätt som avses i 23 § i grundlagen.

(71) Grundlagsutskottet anser att lagförslagets problematiska karaktär med tanke på proportionalitetskravet framhävs av den mångtydighet som ingår i regleringslösningen och att det därför i praktiken är omöjligt för människor att förutse när det är förbjudet och straffbart att röra sig. Utskottet anser det inte möjligt att avhjälpa denna brist inom ramen för de grundläggande lösningarna i regleringen. Den grundläggande regleringslösningen måste ändras. En ändring av den grundläggande lösningen innebär nödvändigtvis också ett behov av en genomgripande ändring av de övriga bestämmelserna. Utskottet anser det således inte nödvändigt att i detalj specificera de ändringsbehov som hänför sig till 3 § 2 mom. i lagförslaget. Därför anser utskottet det inte heller nödvändigt att göra en samlad bedömning av de föreslagna bestämmelserna om straff och övervakning.

(72) Grundlagsutskottet anser att lagförslagen inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, Lagförslaget måste ändras så att förbudet i stället för att gälla all rörlighet inriktas på de smittkällor som nämns i propositionsmotiven. Bestämmelserna om förbud ska vara exakta och noggrant avgränsade samt nödvändiga och proportionella med tanke på epidemiläget. Enligt utskottets uppfattning omfattas en del av de smittkällor som nämns i propositionen också av nyligen antagna och redan gällande begränsningsbefogenheter enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Det har framförts att skyddet för hemfriden i 10 § i grundlagen skulle utgöra ett hinder för att på de nödvändighetsgrunder som anges i den nu aktuella propositionen genom lag förbjuda privata sammankomster och föreskriva om övervakning av förbudet också i fråga om hemfriden. Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att en sådan uppfattning enligt utskottets mening är felaktig.

(73) Grundlagsutskottet anser att en ändring av den grundläggande regleringen i denna riktning också undanröjer behovet av att upprätta en omfattande lista av undantag. Utskottet betonar att detta dock inte innebär att det av konstitutionella skäl inte skulle vara möjligt eller motiverat att föreskriva om vissa undantag från närmare angivna förbud. Utskottet anser att det finns särskilda skäl att beakta inte bara tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna utan också bland annat barnets rättigheter enligt barnkonventionen och förbudet mot åldersdiskriminering.

(74) Grundlagsutskottet har i detta slag av regleringssammanhang betonat behovet av skälig kompensation för ekonomiska förluster som orsakas näringsidkare till följd av restriktioner (se t.ex. GrUU 11/2021 rd, stycke 12).

(75) Enligt grundlagsutskottets uppfattning skulle en ändring av lagförslaget på detta sätt ingripa i de grundläggande lösningarna i lagförslaget. Utskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II). Utskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad inverkar på de grundläggande lösningarna och som är betydande ska föreläggas grundlagsutskottet för ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41).

(76) Enligt grundlagsutskottet är regleringen i det lagförslag som nu granskas inte särskilt omfattande. I propositionen anförs motiverade skäl för en snabb behandling av lagstiftningsreformen till följd av den nu aktuella ytterst exceptionella situationen i anslutning till hanteringen av covid-19-epidemin. De ändringar som utskottet förutsätter baserar sig också delvis på de uppgifter om spridningen av epidemin som redan bedömts i propositionen. Regleringens betydelse talar å andra sidan för att beredningen ska åläggas statsrådet. Utskottet anser att förvaltningsutskottet noggrant bör överväga om det är möjligt att i riksdagen ändra lagförslaget på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter. Även förvaltningsutskottets eventuella betänkande ska föras till grundlagsutskottet för ny behandling.

Skyldighet att använda munskydd

(77) Enligt 2 § 4 mom. i lagförslaget ska var och en som är född 2007 eller tidigare och som rör sig inom ett område som omfattas av förbudet mot att röra sig använda ett munskydd eller ett andningsskydd inomhus och i trafikmedel där det finns andra än personer som hör till samma hushåll. Enligt grundlagsutskottet innebär regleringen till denna del ett ingrepp i självbestämmanderätten och den personliga friheten i enlighet med vad som konstaterats ovan. Med beaktande av motiveringarna till skyldigheten står det enligt utskottet dock klart att en skyldighet som är bunden till den epidemiologiska nödvändigheten kan föreskrivas inom ramen för de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det kan till exempel göras genom de bestämmelser som gäller tills vidare i lagen om smittsamma sjukdomar, utan att man behöver ty sig till lagstiftning om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna med stöd av 23 § i grundlagen. Skyldigheten att använda munskydd utgör en relativt liten begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Statsrådet bör inleda lagberedningen.

(78) I propositionen (s. 61) motiveras bestämmelsen med att det är fråga om att det i dessa utrymmen som är öppna för allmänheten finns flera personer som kan överföra smitta eller exponeras för coronaviruset. Grundlagsutskottet noterar att användningsskyldigheten omfattar alla utrymmen inomhus där det finns personer som inte hör till samma hushåll. Således är exempelvis personer som lever i ett etablerat parförhållande eller som annars står varandra nära men bor åtskilda, enligt lag skyldiga att inomhus när de träffar varandra använda ett munskydd eller andningsskydd. Av skäl som beror på det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen måste lagförslaget preciseras till denna del.

(79) Grundlagsutskottet betonar behovet av att det allmänna säkerställer att sådana munskydd som krävs för att fullgöra en lagstadgad skyldighet finns tillgängliga för var och en trots eventuell medellöshet.

(80) Skyldigheten att använda munskydd enligt lagförslaget begränsar sig till dem som är födda 2007 eller tidigare. Bestämmelser om förseelse mot skyldigheten att använda munskydd eller andningsskydd finns i 7 §. Den nedre gränsen för straffrättsligt ansvar är dock 15 år. Grundlagsutskottet noterar mer allmänt behovet att granska hur påföljder enligt lagförslaget riktas mot minderåriga.

Tidsplanen för behandling av propositionen

(81) Propositionen lämnades till riksdagen den 25 mars 2021. Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Uppfattningen om behovet av skyndsam behandling av propositionen grundar sig enligt propositionen på att det är fråga om en nödvändig åtgärd för att hantera covid-19–epidemin. Grundlagsutskottet påminner på ett allmänt plan att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagens lagstiftningsbehörighet och tillsyn enligt 74 § i grundlagen över lagförslagens grundlagsenlighet inför fullbordat faktum (se även GrUU 14/2020 rd, s. 7, GrUU 15/2018 rd, s.60). Grundlagsutskottets uppgift enligt 74 § i grundlagen äventyras om det inte reserveras tillräcklig och skälig tid för riksdagsbehandlingen av propositioner (GrUU 14/2020 rd, s. 7).

(82) Grundlagsutskottet har ansett det nödvändigt med lagstiftningsåtgärder i syfte att hantera covid-19-epidemin. Utskottet har redan tidigare ansett att om epidemin drar ut på tiden bör man inleda de ändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen för normala förhållanden (se GrUB 17/2020 rd, s. 4). Det är dock motiverat att föreskriva om bestående ändringar först under normala förhållanden och efter noggrann beredning (GrUU 14/2020 rd och GrUB 11/2020 rd).Utskottet betonar att det är en central del av myndigheternas skyldighet att vidta förberedelser, som det föreskrivs särskilt om i 12 och 13 § i beredskapslagen, att se till att lagstiftningen om undantagsförhållanden är uppdaterad och att bereda åtgärder som krävs för att övervinna undantagsförhållanden. Beredskapslagens bestämmelser om förberedelser gäller med avvikelse från de egentliga befogenhetsbestämmelserna också under normala förhållanden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess grundläggande lösningar och till bemyndigandet att utfärda förordning i 2 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 31.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna (delvis)
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd (delvis)
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent (delvis)
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Paavo Arhinmäki vänst
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Leena Meri saf
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.