

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagnings av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96—103 § i beredskapslagen

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagnings av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96—103 § i beredskapslagen (Ö 7/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande. Tidsfrist för utlåtandet: 27.3.2020 kl. 11.00.

Utlåtande

Följande utlåtande har lämnats i ärendet

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 2/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- överläkare Kaisa Halinen, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Timo Keistinen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Eila Mustonen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Marjukka Vallimies-Patomäki, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Betänkande GrUB 7/2020 rd

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. 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 i samband med en kris som den nu aktuella coronavirusepidemin. Enligt grundlagsutskottet är tröskeln för ibruktagnandet av befogenheter enligt beredskapslagen ytterst hög, och befogenheter 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 25 mars 2020 statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96—103 § i beredskapslagen. Det är fråga om en sådan ibruktagningsförordning som avses i 6 § i beredskapslagen. Riksdagen remitterade ärendet till grundlagsutskottet för betänkande i plenum den 26 mars 2020.

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

Betänkande GrUB 7/2020 rd

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.

Grundlagsutskottet konstaterade i samband med beredningen av beredskapslagen att ibruktningsförfarandet är befogat med tanke på mekanismerna i lagstiftningen om undantagsförhållanden och det faktum att dessa situationer är både överraskande och brådsakande. Konstitutionellt 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).

En förutsättning för att befogenheter enligt beredskapslagen ska kunna tas i bruk är att undantagsförhållanden råder i landet. Statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. Riksdagen godkände indirekt att undantagsförhållanden enligt nämnda punkt i beredskapslagen föreligger när den beslutade att statsrådets förordningar om tillämpning av befogenheter enligt beredskapslagen får förbli i kraft (se GrUB 2/2020 rd och GrUB 3/2020 rd). De befogenheter enligt beredskapslagen som enligt statsrådets förordning ska tillämpas är sådana att de utifrån bestämmelserna om deras tillämpningsområde kan tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten.

Befogenheter som tas i bruk

I 1 § i förordningen finns bestämmelser om den befogenhet som gäller arbetsplikt och som tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. Grundlagsutskottet har ansett det vara ändamålsenligt att de undantagsförhållanden på basis av vilka bemyndigandena tas i bruk nämns "exempelvis i ingressen till förordningen" (GrUB 2/2020 rd, s. 4). Till denna del uppfyller kopplingen av förordningen direkt till de undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen i sak grundlagsutskottets krav på att det av förordningen ska framgå vilka undantagsförhållanden de befogenheter som tas in i beredskapslagen grundar sig på.

Den i 95 § 2 mom. i beredskapslagen avsedda skyldigheten för personal inom hälso- och sjukvården att utföra arbete kan enligt 2 § i ibruktningsförordningen tillämpas i hela landet. Om arbetsplikt tillämpas ska också det som föreskrivs i 96—103 § i beredskapslagen tillämpas.

Enligt den ibruktningsförordning som statsrådet utfärdade den 17 mars 2020 skulle den arbetsplikt för personalen inom hälso- och sjukvården som avses i 95 § 2 mom. i beredskapslagen kunnat tillämpas i hela landet. Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av förordningen att hela 14 kap. i beredskapslagen berör arbetsplikten. Utskottet ansåg det vara nödvändigt att den arbetspliktiges ställning och rättigheter skyddas på det sätt som föreskrivs i 14 kap. i beredskapslagen eller genom andra bestämmelser på minst samma nivå. Eftersom befogenheterna enligt 14 kap. inte uttryckligen hade tagits i bruk och ingen utredning om annan tillämplig lagstiftning hade lagts fram, ansåg grundlagsutskottet att 5 § i ibruktningsförordningen måste upphävas. Statsrådet upphävde 5 § genom statsrådets förordning (130/2020). Bestämmelser om införande av arbetsplikt kan enligt utskottet utfärdas, om det samtidigt föreskrivs att övriga bestämmelser i 14 kap. om den arbetspliktiges ställning och rättigheter ska tillämpas eller om det på annat sätt ge-

Betänkande GrUB 7/2020 rd

nom lagstiftning sörjs för att dessa omständigheter ordnas (GrUB 2/2020 rd, s. 5). Den förordning som nu utfärdats gäller på behörigt sätt förutom skyldigheten att arbeta inom hälso- och sjukvården enligt 95 § 2 mom. i beredskapslagen även inledandet av tillämpningen av 96—103 § i beredskapslagens 14 kap. om arbetsplikt.

Bedömning av arbetsplikten

Arbetsplikten innebär ett ingrepp i den personliga friheten, som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen. Regleringen har också samband med avtalsfriheten och bestämmelserna om utövande av arbete, yrke eller näring i 18 § 1 mom. i grundlagen. I artikel 4 i Europakonventionen och i artikel 8 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter finns bestämmelser om förbud mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete. Också Internationella arbetsorganisationens konventioner nr 29 och 105 förbjuder obligatoriskt arbete. När beredskapslagen stiftades bedömde grundlagsutskottet att förbudet mot tvångsarbete enligt de nämnda internationella människorättskonventionerna inte hindrar att det föreskrivs om arbetsplikt vid storolyckor och pandemier på det sätt som avses i 95 § 2 mom. i beredskapslagen (GrUU 6/2009 rd, s. 11). Till följd av grundlagsutskottets utlåtande avgränsades de grupper som omfattas av arbetsplikten och arbetspliktens längd i beredskapslagen.

Befogenheter enligt beredskapslagen får enligt dess 4 § utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Myndigheterna kan dessutom under undantagsförhållanden bemyndigas att utöva endast sådana befogenheter som dels är nödvändiga för att 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.

Syftet med de åtgärder som behövs för att bekämpa följderna av en pandemi är att skydda befolkningen och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt motiveringspromemorian till förordningen syftar införandet av arbetsplikt till att säkerställa att hälso- och sjukvårdens arbetsgivare har en tillräcklig personalstyrka under virusepidemin.

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 (GrUB 2/2020 rd, s. 5).

I motiveringspromemorian till förordningen (s. 3) redogörs det för de primära sätten att säkerställa tillräckliga personalresurser. Dessa är upphandling av tjänster och frivillig rekrytering av extra personal. Om det inte är möjligt att använda dessa metoder eller om de inte räcker till, kan verksamhetsenheterna sträva efter att trygga resurserna genom åtgärder enligt 93 och 94 § i beredskapslagen, vilka gäller anställningsvillkor och uppsägningsrätt och redan tidigare tagits i bruk. Dessutom kan man genom beslut enligt 86 § i beredskapslagen styra exempelvis verksamhetsen-

Betänkande GrUB 7/2020 rd

heterna att ändra innehållet i tjänsterna på ett sätt som gör det möjligt att samla resurser till brådskande tjänster och tjänster för personer i särskilt utsatt ställning, eller genom att det offentliga servicesystemet tar i bruk den privata social- och hälsovårdens kapacitet. Bestämmelserna om arbetsplikt tas i bruk för den händelse att styrningen av tjänsterna, ibruktagandet av privat kapacitet och åtgärderna enligt 93 och 94 § i beredskapslagen inte räcker till, och tillräckliga resurser för de kritiska tjänsterna således inte kan ordnas på något annat sätt när coronavirusepidemin sprider sig ytterligare.

Med beaktande av de ytterst vägande syftena för ibruktagandet av beredskapslagen i den rådande pandemisituationen, det vill säga att trygga hälso- och sjukvårdssystemets funktionsduglighet och därigenom avvärja allvarliga hot mot människors liv och hälsa, samt med beaktande av att arbetsplikt utgör ett sista medel anser grundlagsutskottet att befogenhetsbestämmelserna om arbetsplikt inte strider mot proportionalitetskravet. Förordningen om ibruktagning begränsar dessutom i detta skede tillämpningen av befogenheterna till och med den 13 april 2020, dvs. för en relativt kort tid.

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

Grundlagsutskottet framhåller beredskapslagens bestämmelser om begränsningar i fråga om arbetsförordnanden och om omständigheter som ska beaktas när ett arbetsförordnande ges. När arbetsförordnanden ges och arbetsplikt verkställs under den nu aktuella pandemin ska man omsorgsfullt beakta de risker som hänför sig till åldern och hälsotillståndet hos dem som omfattas av arbetsplikten och deras anhöriga (se även AjUU 2/2020 rd, s. 3).

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. 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.

Betänkande GrUB 7/2020 rd

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 arbetsplikten innebär ett mycket kännbart ingrepp i den personliga friheten och även i de rättigheter som tryggas i 18 § i grundlagen, 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 ärendet har utskottet sett sig tvunget 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 fäster statsrådets uppmärksamhet särskilt på detta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96—103 § 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 Merja Mäkisalo-Ropponen sd
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd
ersättare Juhana Vartiainen saml.

Betänkande GrUB 7/2020 rd

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.