

## Grundlagsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och 79 § i värnpliktslagen

Till försvarsutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och 79 § i värnpliktslagen (RP 63/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- enhetschef Timo Makkonen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Tiina Ferm, inrikesministeriet
- regeringsråd Kirsi Ruuhonen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Henna Huhtamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Jukka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att beredskapslagen och värnpliktslagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen framför allt med avseende på undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen och på de internationella människorättskonventionerna.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) Regeringen föreslår att beredskapslagen och värnpliktslagen ändras. Det föreslås att definitionen av undantagsförhållanden i 3 § i beredskapslagen kompletteras med en ny 6 punkt så att olika hybridhot beaktas mer heltäckande i definitionen än för närvarande. Dessutom föreslås det att en betydande del av de nuvarande befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagen kan bli tillämpliga under undantagsförhållanden enligt 3 § 6 punkten och att lagen kompletteras med vissa nya befogenheter. Det föreslås att 79 § i värnpliktslagen ändras så att bestämmelserna om en reservists tjänstgöring vid storolyckor och andra allvarliga situationer kan bli tillämpliga också under undantagsförhållanden enligt 3 § 6 punkten i beredskapslagen.

(2) Enligt 23 § 1 mom. 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. Enligt paragrafens 2 mom. ska förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag föreläggas riksdagen utan dröjsmål. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

(3) Syftet med propositionen är att trygga myndigheternas möjligheter att bemöta säkerhetshot på ett effektivt sätt som står i rätt proportion till den situation som råder i samhället. Grundlagsutskottet fäste i samband med stiftandet av underrättelselagarna uppmärksamhet vid betydelsen av förändringar och osäkerhetsfaktorer i Finlands säkerhetspolitiska omgivning bland annat på grund av hybrid- och cyberhot (GrUB 4/2018 rd, s. 10). Utskottet anser att det finns godtagbara och vägande skäl för propositionen.

(4) Beredskapslagen har stiftats som en undantagslag, det vill säga i grundlagsordning. Det beror dels på att definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen är omfattande i förhållande till 23 § i grundlagen, dels på delegeringsbestämmelserna i lagen, vilka till stor del är sådana att de inte har kunnat fås att motsvara grundlagens krav på bestämmelser i lag samt på exakthet och noggrann avgränsning (GrUU 6/2009 rd, GrUU 20/2011 rd).

(5) Grundlagens 23 § om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden har senare ändrats, och den nu lämnade propositionen måste bedömas

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

med avseende på nuvarande 23 § i grundlagen. Ändringen av grundlagen har dock inte ändrat beredskapslagens ställning som ett avgränsat undantag från grundlagen (GrUB 9/2010 rd, s. 8—9).

(6) I motiven till lagstiftningsordning i den aktuella propositionen kopplas den konstitutionella granskningen delvis till den gällande beredskapslagens karaktär av undantagslag (se s. 60 och 75—76). I enlighet med grundlagsutskottets tidigare praxis har man på undantagslagar som stiftats i grundlagsordning tillämpat den så kallade författningsrättsliga luckteorin. En sådan lag kan enligt utskottets vedertagna tolkning ändras i vanlig lagstiftningsordning, om ändringslagen inte utvidgar det undantag från grundlagen som gjorts genom den lag som ändras. Tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som innebär en ringa utvidgning av grundlagsundantaget kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att hela arrangemanget, som ursprungligen var ett undantag från grundlagen, och dess innehållsliga betydelse inte därigenom får en annan karaktär (se t.ex. GrUU 8/2006 rd, s. 4—5).

(7) Enligt grundlagsutskottet har reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen förändrat möjligheterna att tillämpa luckteorin (GrUU 8/2006 rd, s. 5). Det är enligt utskottet därför nödvändigt att i varje enskilt fall överväga om luckteorin kan tillämpas så att den sträcker sig över grundlagsreformen. Utskottet ansåg att detta var möjligt i samband med revideringen av byggnadslagstiftningen och stiftandet av ändringar i den tidigare beredskapslagen, eftersom den statsförfattningsrättsliga utgångspunkten för bedömningen inte ändrades väsentligt (GrUU 38/1998 rd, s. 6/II, GrUU 1/2000 rd, s. 3, GrUU 57/2002 rd, s. 3—4). Däremot ansåg utskottet till exempel vid behandlingen av lagen om räddningsväsendet att det inte fanns förutsättningar för tillämpning av luckteorin. Det handlade inte bara om en revidering av bestämmelserna om enskilda fri- och rättigheterna utan också om en omformning av det normkomplex de utgör. Det ansågs också relevant att den tillåtna substansen i specialregleringen visavi undantagsförhållanden åtminstone delvis hade förändrats till följd av de materiella kvalifikationerna enligt 16 a § 2 mom. regeringsformen och det krav på bestämmelser i lag som framgår av lagrummet i fråga och som genomgående poängterades i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 31/1998 rd, s. 5/II).

(8) Grundlagsutskottet anser att samma utgångspunkter ska iakttas också när enskilda bestämmelser i grundlagen ändras. Också i den nu aktuella bedömningen är det således av betydelse att 23 § i grundlagen har ändrats på ett väsentligt sätt efter det att beredskapslagen har antagits i riksdagen som undantagslag. Bedömningen ska således i första hand basera sig på 23 § i grundlagen.

(9) Grundlagsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid att man med stöd av bestämmelser om undantagsförhållanden, såsom beredskapslagen, kan göra sådana väsentliga och djupgående undantag från människors grundläggande fri- och rättigheter som direkt eller indirekt berör till och med de grundläggande förutsättningarna för ett människovärdigt liv och rättsstatens existens (GrUB 11/2020 rd). Beredskapslagen kan tillämpas endast vid mycket allvarliga kriser som berör hela nationen eller åtminstone en stor del av den och som har konsekvenser för samhällets funktion som helhet (se även RP 3/2008 rd, s. 100—101). Befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagen kan tillämpas endast under i lag noggrant avgränsade undantagsförhållanden, och befogenheter enligt beredskapslagen kan utövas endast om situationen inte kan hanteras med myndigheternas normala befogenheter. Varken den nuvarande eller den tidigare beredskapslagen hade tillämpats före undantagsförhållandena i samband med covid-19-pandemin (se GrUB 11/2020 rd).

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

### *Definitionen av undantagsförhållanden*

(10) Definitionen av undantagsförhållanden i 23 § i grundlagen motsvarar enligt grundlagsutskottet den grad av allvarlighet som internationella människorättskonventioner och deras tillsynsorgan i sin praxis har krävt av ett allmänt nödläge som möjliggör undantag från skyldigheterna enligt människorättskonventionerna (GrUB 9/2010 rd, s. 10/I). 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, s. 8/II).

(11) Enligt 23 § i grundlagen ska undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara nödvändiga. Av propositionen (se t.ex. s. 34—35) framgår det att förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön motiverar att undantagsförhållandena i beredskapslagen också täcker hybridhot. Grundlagsutskottet fäster dock med tanke på nödvändighetskravet uppmärksamhet vid att den föreslagna nya definitionen av undantagsförhållanden överlappar gällande 3 § 1—3 punkten i beredskapslagen.

(12) Undantagsförhållanden är enligt 3 § 1 punkten i beredskapslagen ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet, och enligt 2 punkten ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt lagen måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet. Enligt motiveringen till lagrummet kan det också vara fråga om något annat än ett angrepp med traditionella vapen. Angreppet kan till exempel vara en attack riktad mot informationssystem eller ett angrepp med biologiska stridsmedel. Ett angrepp kan också syfta på ett angrepp av en icke-statlig aktör, om angreppet är så välorganiserat och omfattande att det är jämförbart med ett angrepp som genomförs av en stat (RP 3/2008 rd, s. 33/I).

(13) Enligt 3 § 3 punkten i beredskapslagen utgör undantagsförhållanden också sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner. Då kan det enligt motiveringen till bestämmelsen vara fråga om situationer där till exempel funktionen hos informationssystem eller logistiska system är allvarligt rubbad. Samhällets vitala funktioner är sådana funktioner utan vilka befolkningens existensmöjligheter och utkomst avsevärt försvagas (RP 3/2008 rd, s. 33/II). Enligt grundlagsutskottet kan till exempel mycket allvarliga angrepp mot informations- och kommunikationssystemen utgöra ett sådant undantagsförhållande som avses i 3 § 3 punkten i lagen (GrUU 6/2009 rd, s. 4/I).

(14) Enligt den föreslagna 3 § 6 punkten i beredskapslagen ska som undantagsförhållanden betraktas andra hot, annan verksamhet eller andra händelser mot det allmännas beslutsförmåga, mot samhällets kritiska infrastrukturs funktion, mot gränssäkerheten eller mot den allmänna ordningen och säkerheten, eller de sammantagna konsekvenserna av sådana, som synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar den nationella säkerheten, samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser.

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

(15) Enligt grundlagsutskottets uppfattning gäller den föreslagna definitionen i 3 § 6 punkten delvis sådana undantagsförhållanden som kan anses ingå i de definitioner av undantagsförhållanden som redan finns i beredskapslagen. Utskottet anser dock att det i tolkningshänseende inte är problemfritt att utvidga beredskapslagens definitioner av undantagsförhållanden (se GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). Utskottet menar att den föreslagna regleringen inte heller helt motsvarar den gällande regleringen och att det därför kan anses nödvändigt att komplettera definitionen av undantagsförhållanden till denna del.

(16) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid den föreslagna bestämmelsens förhållande till kravet i 23 § i grundlagen att bestämmelser om undantagsförhållanden ska finnas i lag (se även GrUU 7/2020 rd, s. 3). I den nu föreslagna 6 punkten saknas ett konkret uttryck som beskriver undantagsförhållanden, såsom till exempel i 3 § 1, 4 och 5 punkten i beredskapslagen (väpnat angrepp, storolycka, smittsam sjukdom). Den nya 6 punkten liknar framför allt definitionen av undantagsförhållanden i 3 § 3 punkten i beredskapslagen, som grundlagsutskottet har ansett vara omfattande och i viss mån ospecifik till sitt innehåll (GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). Inexaktheten i den föreslagna 6 punkten ökas dock ytterligare av omfattningen av de begrepp som används där. Exempelvis täcker uttrycket ”kritisk infrastruktur” i ljuset av motiveringen till bestämmelsen (s. 40—41) i mycket stor utsträckning olika strukturer, funktioner och tjänster, och uttrycket har enligt grundlagsutskottets uppfattning inget vedertaget rättsligt innehåll. Utskottet noterar till denna del också att det i 6 punkten används tre olika säkerhetsbegrepp. (gränssäkerhet, allmän ordning och säkerhet, nationell säkerhet).

(17) Enligt beskrivningen i propositionen (se t.ex. s. 34—35) kan hybridhot vara mycket mångfacetterade och svåra att specificera. Grundlagsutskottet har i samband med 3 § 3 punkten i beredskapslagen också ansett att en definition av undantagsförhållanden som möjliggör viss flexibilitet är förståelig (GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). Utskottet noterar dessutom att det i motiveringen till den föreslagna 3 § 6 punkten på behörigt sätt har betonats att 6 punkten är avsedd att omfatta endast mycket allvarliga kriser som berör hela nationen eller åtminstone en stor del av den och som på ett betydande sätt påverkar hela samhällets funktion och att störningar som endast i ringa grad påverkar samhällets funktion inte ens till sina sammantagna konsekvenser kan uppfylla den föreslagna definitionen på undantagsförhållanden.

(18) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är definitionen i 3 § 6 punkten dock på grund av sin breda och alltomfattande karaktär problematisk med tanke på kravet i 23 § i grundlagen på bestämmelser i lag. På grund av att bestämmelsens tillämpningsområde är svårförutsägbart noterar utskottet också att det i viss mån är oklart om undantagsförhållandena enligt 6 punkten i sin helhet är så allvarliga att de hotar nationen på det sätt som avses i 23 § i grundlagen. Lagförslag 1 kan på grund av dess 3 § 6 punkt inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Befogenheter under undantagsförhållanden*

(19) Enligt propositionen ska en stor del av de nuvarande befogenheterna enligt beredskapslagen utvidgas till att gälla också situationer som avses i den föreslagna 3 § 6 punkten. Till denna del föreslås det i och för sig inga materiella ändringar i befogenheterna. Det föreslås dessutom att det till lagen fogas ett nytt 17 a kap. som innehåller befogenheter att upprätthålla gränssäkerheten och den allmänna ordningen och säkerheten. Till lagen föreslås också bli fogat en ny paragraf om

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

tryggande av befolkningens försörjning under undantagsförhållanden. Det föreslås att vissa befogenheter som gäller offentligrättsliga och privaträttsliga anställningsförhållanden utvidgas till att omfatta nya aktörer jämfört med den gällande regleringen.

(20) Grundlagsutskottet anser att beredskapslagens karaktär av undantagslag i sig fortfarande kan tillmätas betydelse till den del de konstitutionella problem som ledde till att beredskapslagen stiftades som undantagslag inte hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och till de tillfälliga undantag från dem som tillåts med stöd av 23 § i grundlagen. Det gäller särskilt bedömningen av bestämmelserna om befogenheter i lagförslaget med avseende på 80 § i grundlagen, som gäller delegering av lagstiftningsbehörighet.

(21) Att den föreslagna nya grunden för undantagsförhållanden tas in i beredskapslagens definition av undantagsförhållanden innebär dock att hela beredskapslagens tillämpningsområde utvidgas. Därmed menar grundlagsutskottet att det också sker en väsentlig förändring av förutsättningarna för tillämpning av enskilda behörighetsbestämmelser i beredskapslagen. Det innebär att befogenheternas användningsområde utvidgas väsentligt.

(22) Sådana tillfälliga undantag som avses i 23 § i grundlagen kan införas 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. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Genom lag kan det utfärdas bemyndigande att föreskriva om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna endast av särskilda skäl. Kravet på särskilda skäl förutsätter att det finns tungt vägande skäl för bemyndigandet. Enligt ett uttryckligt ställningstagande av grundlagsutskottet kan ett särskilt skäl enligt bestämmelsen endast utgöras av en situation där det är exceptionellt svårt att förutse de nödvändiga befogenheterna (GrUB 9/2010 rd, s. 10).

(23) Enligt grundlagsutskottet var syftet med den föreslagna ändringen av 23 § i detta avseende att i fråga om lagstiftning om undantagsförhållanden ge lagstiftaren en av ärendets natur påkallad något mer omfattande delegeringsfullmakt än i fråga om annan lagstiftning. Undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna måste ändå anges i lag med så stor precision som det över huvud taget är möjligt att göra med beaktande av att undantagsförhållanden har en viss karaktär av oförutsägbarhet. Utskottet betonade att alla faktorer som är väsentliga med avseende på undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna måste framgå av lagen, och det går inte att lämna förordningens räckvidd öppen i lag för säkerhets skull. Användningen av den prövningsrätt man ger den som utfärdar förordningen måste begränsas till vad som är nödvändigt med beaktande av regleringens karaktär (GrUB 9/2010 rd, s. 10). De gällande bestämmelserna i beredskapslagen ger betydligt större utrymme för delegering av lagstiftningsbehörighet både i materiellt och organisatoriskt hänseende.

(24) Den gällande beredskapslagens bestämmelser motsvarar således inte till alla delar de krav som 23 § i grundlagen ställer på tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Regleringen är också till stora delar problematisk med avseende på 80 § i grundlagen om delegering av lagstiftningsbehörighet, särskilt när det gäller kraven på området för lagstiftningen och exaktheten i delegeringsbefogenheterna (se även GrUU 20/2011 rd, s. 3).

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

(25) Enligt grundlagsutskottet är det klart att en utvidgning av befogenheternas tillämpningsområde redan i sig innebär att de undantag från grundlagen som ingår i bestämmelserna utvidgas så att man i fråga om dem inte längre kan tala om sådana tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som innebär en liten utvidgning av undantaget från grundlagen och som därför enligt den ovan behandlade luckteorin kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, även om den föreslagna regleringen inte innebär att karaktären hos det helhetsarrangemang som stiftats som undantagslag ändras. Utskottet anser att också de helt nya befogenheterna delvis är alltför allmänt hållna och inte till alla delar motsvarar kraven i grundlagen. Enligt utskottet kan propositionens lagförslag 1 i dess föreslagna form inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(26) Grundlagsutskottet fäster i fråga om bestämmelserna om befogenheter särskild uppmärksamhet vid att utskottet i synnerhet vid bedömningen av beredskapslagen har betonat företrädet för lagstiftning för normala förhållanden och för befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 12/2021 rd, stycke 38 och GrUB 9/2020 rd). Utskottet har dessutom betonat kravet på att myndigheternas ordinarie befogenheter ska ha företräde vid tillämpningen av 23 § i grundlagen (GrUU 6/2021 rd). Också inskränkningar som görs under undantagsförhållanden ska enligt utskottet uppfylla i första hand de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättighet, och alltså inte utgöra 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.

(27) Grundlagsutskottet lägger således vikt vid kravet på befogenhetsbestämmelserna ska vara nödvändiga. Det är i och för sig klart att beredskapslagen kan tillämpas endast i mycket allvarliga krissituationer, att befogenheterna även då kan tas i bruk bara inom ramen för principerna för utövande av befogenheterna och att en förordning om tillämpning av befogenheterna alltid föreläggs riksdagen för behandling, vilket är av betydelse för behovet av att grundlagsutskottet i nuläget ingående och regelspecifikt bedömer nödvändigheten av de föreslagna bestämmelserna (se även GrUU 6/2009 rd, s. 7/I). Utskottet anser dock att ibruktagandet särskilt av de befogenheter som anknyter till regleringen på dessa grunder kan vara förenat med konstitutionella problem, eftersom det kan vara svårt att motivera att befogenheterna är nödvändiga under de avsedda undantagsförhållandena.

(28) Grundlagsutskottet anser att kravet på att befogenheterna ska vara nödvändiga inte heller uppfylls om den gällande lagstiftningen för normala förhållanden redan innehåller de befogenheter som behövs i situationer som innefattas av de nya definitionerna. Det är beklagligt att propositionen inte ger en tillräckligt detaljerad granskning av hur de enskilda befogenheterna enligt förslaget förhåller sig till befogenheterna i lagstiftningen för normala förhållanden och befogenheterna enligt den gällande beredskapslagen. Propositionen går inte heller ingående in på möjligheten att föreskriva om de föreslagna befogenheterna i lagstiftning för normala förhållanden inom ramen för villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

(29) Grundlagsutskottet fäster dessutom särskild uppmärksamhet vid befogenheterna i fråga om att trygga befolkningens försörjning. Det föreslås att det till 8 kap., som gäller ändringar i anslutning till social trygghet, fogas en ny paragraf som gäller tryggande av befolkningens försörjning under undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 och 6 punkten. Det är fråga om ett särskilt stöd, och beslut om ibruktagande av det fattas från fall till fall. Det ska vara fråga om sådana omständigheter där de förfaranden som i socialvårdslagen och lagen om utkomststöd föreskrivs för brådskande fall inte räcker till på grund av att befolkningens betalningsförmåga allvarligt äventyras. Förfarandet enligt 1 och 2 mom. ska kunna tillämpas om Folkpensionsanstaltens informationssystem fungerar och behandlingen kan ske i enlighet med systemen. Förfarandet enligt 3 mom., där välfärdsområdena har det huvudsakliga ansvaret, ska tas i bruk om Folkpensionsanstaltens informationssystem inte fungerar vid allvarliga störningar i datakommunikationen.

(30) Bestämmelsen är relevant med avseende på grundlagens 19 § om social trygghet. Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det är således fråga om en subjektiv rättighet för alla (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II). Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av beredskapslagens gällande bestämmelser om ändringar i den sociala tryggheten (GrUU 6/2009 rd, s. 7—9) att det för att undvika marginaliserade grupper entydigt måste framgå av bestämmelserna att alla förmånstagare garanteras rätt till oundgänglig försörjning — i praktiken minst ett belopp som motsvarar utkomststödets grunddel samt ett belopp som täcker nödvändiga boendeutgifter och hälso- och sjukvårdsutgifter — också för den tid då utbetalningen av andra förmåner har avbrutits eller uppskjutits. Att lagförslaget preciseras på detta sätt är ett villkor för att det till denna del ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regleringen måste ses över på detta sätt även om lagförslaget av andra orsaker skulle behandlas i grundlagsordning.

(31) Enligt propositionsmotiven (s. 70) är syftet med det nu aktuella förslaget ytterst att tillförsäkra var och en oundgänglig försörjning också under undantagsförhållanden. Grundlagsutskottet anser dock att den föreslagna regleringen och den helhet som den bildar tillsammans med den gällande beredskapslagen är mycket svårbegripliga med tanke på tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen. I den föreslagna 57 a § föreskrivs det inte om individens subjektiva rätt till det stöd som avses i bestämmelsen, och regleringen motsvarar inte till denna del de mål som uppställts för den, det vill säga att trygga oundgänglig försörjning i sista hand. Bestämmelsen bör ändras så att det entydigt framgår att alla förmånstagare garanteras rätt till oundgänglig försörjning. Dessutom bör bestämmelsens förhållande till bestämmelserna om utbetalning av förmåner och om förmånernas minimibelopp i 58 § i beredskapslagen förtydligas så att det också i fråga om förmåner som avses i 57 a § är möjligt att försäkra sig om att stödbeloppet tryggar den försörjning som förutsätts för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen.

(32) I den föreslagna 131 a § i beredskapslagen föreslås bestämmelser om återkrav och förfarande vid återkrav av stöd som avses i 57 a §. Stöd enligt 57 a § i beredskapslagen är enligt propositionsmotiven (s. 56) till skillnad från vanliga sociala förmåner i princip avsett att återkrävas. Regeringen bedömer inte de föreslagna bestämmelserna om återkrav med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen, och konsekvenserna för det allmännas skyldighet att trygga den försörjning som behövs för ett människovärdigt liv förblir oklara till denna del. Försvaret bör genom bestämmelser i lag säkerställa att bestämmelserna om återkrav är förenliga med 19 § 1 mom. i



## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

grundlagen. Grundlagsutskottet anser att regleringen på ett heltäckande sätt måste beakta de olika formerna av utkomststöd.

(33) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid förhållandet mellan lagtexten och motiveringen till den föreslagna 122 c § i beredskapslagen. Den föreslagna bestämmelsen gäller förbud mot och begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar på en viss ort eller ett visst område. Enligt motiveringen till lagrummet (s. 52) gör likväl bestämmelsen det möjligt att förbjuda eller begränsa rätten att vistas eller röra sig endast på en bestämd ort eller i en del av den och har därmed ett mer begränsat regionalt tillämpningsområde än 118 § i beredskapslagen. Försvarsutskottet bör ytterligare granska regleringens regionala dimension och vid behov ändra bestämmelsen.

### *Behandlingsordning för förslaget till beredskapslag*

(34) Efter grundlagsreformen har det blivit konstitutionell praxis att undvika att införa rent nationella lagar som avviker från grundlagen. Inställningen till undantagslagsförfarande är i princip restriktivt, och området för undantag från grundlagen avgränsas så mycket som möjligt. Konflikter mellan grundlagen och ett lagförslag bör i första hand undanröjas genom ändringar i lagförslaget. Förfarandet med undantagslag kan tillgripas endast i särskilt exceptionella fall och av tvingande skäl, och dessutom ska man även då sträva efter att föreskriva att undantagslagen ska vara temporär (t.ex. GrUB 10/1998 rd, s. 21, GrUU 6/2009 rd, s. 15).

(35) Grundlagsutskottet har ovan bedömt att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att de konstitutionella problemen i stor utsträckning anknyter till de grundläggande lösningarna i lagförslaget. Grundlagsutskottet 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 (se t.ex. GrUU 40/2021 rd, stycke 23, GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76/II). Utskottet har redan tidigare ansett att statsrådet bör göra en samlad granskning av beredskapslagens förhållande till 23 § i grundlagen, där det bör bedömas om det går att ytterligare snäva in undantagen från grundlagen genom ändringar av beredskapslagen (GrUU 20/2011 rd, s. 3/II).

(36) Grundlagsutskottet noterar att enligt propositionsmotiven (s. 37) har tidsplanen för beredningen inte möjliggjort en övergripande granskning av bestämmelserna. Också i motiven till lagstiftningsordning betonas vikten av en brådskande behandling (s. 76). Av orsaker som hänför sig till tidsplanen har ingen remissbehandling ordnats. Med beaktande av såväl tidsplanen som grundlagsutskottets etablerade praxis angående att betänkandeutskottet skulle göra grundläggande ändringar i regeringens proposition i (se t.ex. GrUU 24/2022 rd, styckena 14—16) anser utskottet att det inte är realistiskt att lagförslaget görs förenligt med grundlagen i betänkandeutskottet. Utskottet anser därför att det inte är nödvändigt att i detalj specificera hur propositionen bör ändras för att den ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

(37) När den gällande beredskapslagen stiftades godkände grundlagsutskottet undantagsvis, trots principen om undvikande av undantagslagar, att beredskapslagen stiftas som en undantagslag. Utskottet ansåg att det med tanke på krissituationer otvivelaktigt finns ett nödvändigt behov

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

av en lag som beredskapslagen. Utskottet hänvisade till att lagförslagets bemyndigandebestämmelser allmänt taget var betydligt mer exakta än i den gällande beredskapslagen, även om de inte till alla delar uppfyllde grundlagens krav särskilt på bestämmelser i lag samt på exakthet och noggrann avgränsning. De föreslagna befogenheterna för myndigheterna svarade däremot bättre mot dagens krav. Dessutom föreföll ett visst flexibilitetskrav på lagstiftningen om undantagsförhållanden enligt utskottet leda till att det inte är motiverat att undanröja alla avsteg från grundlagen genom lagändringar. På grund av dessa omständigheter fanns det enligt utskottet en del exceptionella skäl som talade för att den reviderade beredskapslagen stiftades som en undantagslag. Utskottet framhöll dock att lagförslaget trots detta bör ändras så mycket att konflikterna med grundlagen är så få som möjligt. Detta gällde särskilt de bestämmelser där utskottet explicit hade sagt ut att de bör ändras också om lagen stiftas i grundlagsordning (GrUU 6/2009 rd, s. 15).

(38) Grundlagsutskottet anser att det också i den nu aktuella bedömningen kan läggas fram vägande skäl för att betrakta frågan som ett enskilt fall och avvika från principen om undvikande av undantagslagar och godkänna förslaget till ändring av beredskapslagen i grundlagsordning. I propositionen (s. 72) hänvisas det till att den internationella säkerhetspolitiska omgivningen har försämrats plötsligt på kort sikt. Samtidigt har de globala spänningarna och osäkerhetsfaktorerna i Finlands närområden ökat, vilket också ökar risken i Finland för sektorsövergripande, asymmetriska och delvis svåridentifierbara hot- och störningssituationer som allvarligt äventyrar samhällets funktionsförmåga. Grundlagsutskottet anser att det som sägs i propositionen tillräckligt motiverar behovet av att bereda sig på hybridhot mot Finland också genom att utvidga beredskapslagens tillämpningsområde i den riktning som föreslås. Utskottet anser att lagförslag 1 kräver att lagstiftningsordningen enligt 73 § i grundlagen tillämpas.

(39) Enligt 73 § 1 mom. i grundlagen ska förslag om stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen eller om avgränsade undantag från grundlagen i den andra behandlingen med flertalet röster godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Förslaget ska då, sedan respektive utskott lämnat sitt betänkande i saken, godkännas med oförändrat sakinnehåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Enligt förarbetena till grundlagsreformen avser uttrycket ”avgränsade undantag”, som begränsar möjligheten att stifta en undantagslag, i första hand en materiell begränsning av det område som undantaget avser. En undantagslag ska vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad (RP 1/1998 rd, s. 125/I).

(40) Enligt grundlagsutskottet är det dessutom av betydelse att det är möjligt att tillämpa befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagen endast under noggrant avgränsade undantagsförhållanden och att befogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll genom myndigheternas normala befogenheter (se t.ex. GrUB 11/2020 rd). Utskottet anser att det faktum att en undantagslag ska vara materiellt avgränsad på det sätt som anges i 73 § i grundlagen i detta sammanhang kräver att den föreslagna definitionen av undantagsförhållanden i 3 § 6 punkten i beredskapslagen preciseras ytterligare. Det väsentliga innehållet i undantagsförhållanden bör framgå mer exakt i definitionsbestämmelsen och dess räckvidd ska avgränsas till att gälla endast sådana vittsyftande hybridhot som är så allvarliga att de kan jämföras med andra grunder för undantagsförhållanden enligt beredskapslagen som uppfyller kraven i 23 § i grundlagen. Preciseringsen kan således göras till exempel genom att definiera rekvisitet för en ny grundform för undantagsförhållanden, vilket kan kompletteras med ett omnämnande av något an-

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

nat hot som är så allvarligt att det kan jämföras med rekvisitet för grundformen. De begrepp som ovan anses vara problematiska, särskilt det vaga begreppet kritisk infrastruktur, bör undvikas. Likaså måste åtminstone bestämmelserna om befogenheter att trygga befolkningens försörjning ändras på det sätt som anges ovan.

(41) Försvarskommittén bör också granska behovet av de föreslagna befogenheterna i förhållande till den preciserade definitionen av undantagsförhållanden.

(42) Enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 72) anser regeringen att det är motiverat att propositionen behandlas skyndsamt, om grundlagskommittén anser att godkännandet av denna proposition dock förutsätter att grundlagsordning iakttas. Ett förslag kan dock enligt 73 § 2 mom. i grundlagen förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande och det kan godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(43) Grundlagskommittén har i samband med ändringar i grundlagen ansett det vara synnerligen viktigt att det skyndsamma ändringsförfarande som avses i 73 § 2 mom. i grundlagen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer (GrUB 10/2006 rd, s. 6). Samma princip gäller enligt utskottet också för stiftande av undantagslagar av permanent karaktär (GrUU 6/2009 rd, s. 15). Av denna anledning stiftades den nuvarande beredskapslagen i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. i grundlagen.

(44) Vid behandlingen av förslaget till ändring av 10 § i grundlagen under 2018 års riksmöte ansåg grundlagskommittén att det undantagsvis var möjligt att föreskriva om ändring av grundlagen i brådskande behandlingsordning. Utskottet fäste vikt vid tidsskillnaden mellan påskyndad lagstiftningsordning och vanlig lagstiftningsordning. Grundlagskommittén fäste också vikt vid fackutskottets utlåtanden, vilka pekade på förändringarna i landets säkerhetspolitiska miljö och de anknytande osäkerhetsfaktorer som accentuerar behovet av att producera objektiv, bekräftad och analyserad information om säkerhetshoten mot Finland till stöd för de politiska besluten och säkerhetsmyndigheternas beslut. Situationen avvek från de grundlagsändringar som utskottet tidigare granskat på så sätt att det undantagsvis fanns ett trängande behov av att tillämpa brådskande förfarande och att situationen var tvingande. Det fanns således inget absolut konstitutionellt hinder för att undantagsvis behandla ändringen av grundlagen i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 9–11).

(45) Grundlagskommittén noterar att behandlingen av det nu aktuella förslaget i normal ordning enligt 73 § 1 mom. i grundlagen förskjuter ikraftträdandet av reformen med cirka ett år jämfört med att förslaget behandlas i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet anser att skillnaden är betydelsefull särskilt med beaktande av syftet med regleringen. Enligt propositionsmotiven (s. 76) har den internationella säkerhetspolitiska miljön på kort tid snabbt försämrats. Samtidigt har de globala spänningarna och osäkerhetsfaktorerna i Finlands närområden ökat. Dessa ökar också risken i Finland för sådana sektorsövergripande, asymmetriska och delvis svåridentifierbara hot- och störningssituationer som allvarligt äventyrar samhällets funktionsförmåga och som inte entydigt omfattas av de nuvarande definitionerna av undantagsförhållanden i beredskapslagen och för vilka inte heller regleringen under normala förhållanden ger tillräckliga befo-

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

genheter. Grundlagsutskottet anser att det inte finns något hinder för att lagförslag 1 i propositionen behandlas i brådskande grundlagsordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen.

### *Tillämpningen av beredskapslagen på Åland*

(46) 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, GrUB 1/2021 rd, stycke 18).

(47) Grundlagsutskottet konstaterade i samband med att beredskapslagen stiftades att tillämpningen av beredskapslagen även på Åland i praktiken kan leda till att sådana förvaltningsuppgifter som landskapsmyndigheterna normalt sköter kan överföras på riksmyndigheterna när beredskapslagen tillämpas. Utskottet har med beaktande av Ålands särställning ansett det viktigt att det utöver hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas ska ordnas i landskapet Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 14/I, se även GrUB 1/2021 rd, stycke 21).

(48) Grundlagsutskottet fäster också mer allmänt uppmärksamhet vid att beredskapslagen delvis innehåller bestämmelser om till exempel avvikelser från sådan rikslagstiftning som inte tillämpas i landskapet Åland och om befogenheter för myndigheter som inte är verksamma i landskapet Åland. Utskottet ser det som nödvändigt att lagstiftningen till dessa delar kompletteras och förtydligas i kommande lagstiftningsreformer.

### *Underrättelse om tillämpning av befogenheter*

(49) Bestämmelser om underrättelser om inledande och avslutande av tillämpningen av befogenhetsbestämmelserna i II avdelningen i beredskapslagen finns i 5 § 2 mom. i beredskapslagen, som nu inte föreslås bli ändrad. Bestämmelsen fogades till lagen vid riksdagsbehandlingen utifrån grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 6/2009 rd, s. 3/II). Ordalydelsen i bestämmelsen verkar inskränka underrättelseskyldigheten jämfört med skyldigheten enligt människorättskonventionerna att underrätta om avvikelser från avtalsförpliktelse. Regleringen bör ändras exempelvis till en informativ hänvisning till bestämmelserna om underrättelse om undantag från människorättskonventionerna.

### *Totalreform av beredskapslagen*

(50) Grundlagsutskottet ansåg i samband med stiftandet av den gällande beredskapslagen att det inte är en tillfredsställande lösning att en lag som ska tillämpas vid undantagsförhållanden införs som permanent undantagslag (GrUU 6/2009 rd, s. 15/I). Ändringen av 23 § i grundlagen i samband med översynen av grundlagen, som trädde i kraft 2012, har inte till alla delar undanröjt de problem som i detta avseende hänför sig till lagstiftningsordningen. Också tillämpningen av beredskapslagen under coronapandemin har enligt grundlagsutskottet lyft fram behovet av en samlad bedömning av behoven att ändra beredskapslagen. Utskottet anser det vara viktigt att man i samband med den totalreform av beredskapslagen som justitieministeriet inlett strävar efter att utveckla beredskapslagstiftningen så att den anpassas till kraven i grundlagen.

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

### *Lagförslag 3 om undervisning och utbildning*

(51) Propositionens lagförslag 3 innebär en ändring av 109 § 1 mom. i beredskapslagen. I lagförslag 1 föreslås en ändring av samma moment. Beredskapslagens 109 § 1 mom. har ändrats genom lag 1233/2020. Momentets ändrade ordalydelse träder i kraft den 1 augusti 2022. Lagförslaget motiveras med att i det fall att den ändring som föreslås i denna proposition träder i kraft före den tidpunkten, bör den kommande ordalydelsen i momentet ändras i enlighet med lagförslag 3. Grundlagsutskottet anser att lösningen är lagstiftningsteknisk. Den föreslagna regleringen måste materiellt bedömas som en del av propositionen i dess helhet. Också lagförslag 3 i propositionen måste behandlas i samma ordning som lagförslag 1.

### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslag 1 och 3 av de skäl som nämnts ovan och som anknyter till deras innehåll bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen och*

*att lagförslag 2 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 25.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
vice ordförande Antti Häkkänen saml  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Hilikka Kemppi cent  
medlem Mikko Kinnunen cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Heikki Vestman saml  
medlem Tuula Väätäinen sd  
ersättare Markus Lohi cent.

## Utlåtande GrUU 29/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen  
utskottsråd Mikael Koillinen  
utskottsråd Liisa Vanhala.