

Finsk krishantering i fredstid

— beredskapslagen tillämpas för första gången

Av professor JANNE SALMINEN

I denna artikel diskuteras den finländska krisbehandlingen från en konstitutionell synvinkel. Huvudvikten är på läget under våren 2020 då även beredskapslagen tillämpades. Beredskapslagen i sin tur är speciell lagstiftning som på det sätt som avses i 23 § Finlands grundlag möjliggör införandet av tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen.

1 Inledning

Finland har en särskild konstitutionell reglering beträffande krishantering. Nu har den också tillämpats i exceptionella förhållanden på grund av Covid-19-pandemin. Pandemin har nämligen lett till tillämpningen av den så kallade beredskapslagen för första gången.

I Finland har behovet av speciell lagstiftning under undantagsförhållanden således identifieras på grundlagsnivån. Hittills har strävan att i förväg förbereda sig och reglera möjliga krissituationer varit utgångspunkten även för vanlig lagstiftning. Det ledande tankesättet hos lagstiftaren har därmed varit att om undantagsförhållanden och om de speciella behörigheter och behövliga åtgärder som möjligtvis behövs under sådana exceptionella förhållanden regleras i huvudsak på förhand. I Finland regleras även ett sådant undantagstillstånd som orsakas av annat än väpnade angrepp eller andra liknande hotsituationer såsom en synnerligen allvarlig storolycka eller en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en dylik storolycka. I början av Covid-19-pandemin, under våren 2020, har den lagstiftning som gäller under undantagsförhållanden, nämligen beredskapslagstiftningen, tagits i bruk. Även helt ny lagstiftning har stiftats med särskild hänvisning till undantagstillstånd. Därtill har man stärkt myndigheternas befogenheter t.ex. genom ändringar i lagen om smittosamma sjukdomar.

Trots att konstitutionell reglering finns, är regleringen på grundlagsnivån dock relativt knapp. Närmast är det frågan om 23 § i Finlands grundlag som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Trots denna knapphet är det klart att den i 2 § i grundlagen stipulerade legalitetsprincipen ligger så djupt i det nutida Finlands rättskultur, att det inte finns något utrymme för oreglerad konstitutionell nödrätt.¹

¹ Liisa Vanhala, Valmiuslaki — mitä ja miksi, Lakimies 2020, s. 502–507, s. 502. Se även diskussion i Kaarlo Tuori, Hätäilaoikeus teoriassa ja käytännössä, i Kaarlo

I denna artikel diskuteras den finländska situationen och pandemi-krishanteringen från en rättslig, närmast konstitutionell synvinkel. Huvudvikten i diskussionen ligger på beredskapslagen och dess tillämpning i detta sammanhang under våren 2020. Det bör dock noteras att de åtgärder som vidtagits med stöd i beredskapslagen utgör bara en del av helheten. Som ett exempel kan nämnas att återgången till striktare gränsbevakning och de olika restriktionerna vid Finlands gränser inte har utförts med stöd av beredskapslagen. De har tagits bruk i enlighet med gränsbevakningslagen (FFS 578/2005). Därtill har även utlänningslagen tillämpats delvis för detta ändamål. Beträffande unionens interna gränser har återföringen av gränskontroller tagits i bruk dels med stöd av gränsbevakningslagen, dels med kodexen om Schengengränserna.² Konstitutionellt intressant är även att i samband med konstaterandet av att undantagsförhållandet råder i Finland, har en rad av olika linjedragningar av statsrådet, rekommendationer och anvisningar kommunicerats i förpliktande ordalag, vilket ledde till att individer har ändrat sitt beteende. Även statens regionala myndigheter har fattat sina respektive beslut enligt dessa allmänna anvisningar.³

På ytan förefaller det såsom nästan allt ha fungerat bra. Med tanke på spridningen av pandemin och i ljuset av t.ex. antalet personer som behövt intensivvård eller antalet avlidna personer med Covid-19 har Finland lyckats relativt bra hittills trots att pandemin under hösten 2020 återigen verkar växa i styrka.

Från en konstitutionell synvinkel framkommer dock alla de förut kända och sedvanliga problem som är typiska vid reglering i kristider och speciellt under undantagsförhållanden. För det första utgör användningen av lagar för krissituationer en risk för grundläggande fri- och rättigheter. Samtidigt förstärker undantagsförhållanden regeringens och även experternas makt. Därtill leder situationen till en ökad användning av myndighetsbefogenheter, vilket i sin tur lätt leder till en förvirring beträffande ansvarskedjan inom den regelbundna förvaltningen. De typiska undantag som man tyr sig till i fråga om rättigheter under undantagstillstånd försvarar ytterligare de individers position som redan är i en utsatt och svag situation. I den finländska kontexten har t.ex. riksdagens grundlagsutskott i flera av sina utlåtanden varit väldigt kritisk till själva förfarandet i tillämpningen av beredskapslagen samt till hur statsrådet har följt alla de principer som gäller för utövandet av befogenheter enligt beredskapslagen.

Krissituationen har även lett till ett flertal lagstiftningsändringar som lindrar näringslivets och individernas ställning samt de ekonom-

Tuori och Martin Scheinin (red.) Lukeeko hätä lakia, Hakapaino 1988, s. 1–64, s. 44 och 59–60.

² Statsrådets beslut har fattats enligt 15 § i gränsbevakningslagen beträffande s.k. inre gränser och enligt 16 § i gränsbevakningslagen beträffande s.k. yttre gränser.

³ Se statsrådets <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi>, även på svenska (29.9.2020).

iska följdverkningarna av pandemin och av de olika restriktioner som har varit ikraft i syfte att kontrollera spridningen av sjukdomen. Mängden av olika temporära ändringar i lagstiftningen beträffande olika typer av arbetslöshetsunderstöd och andra former av sociala stöd är stor. Det finns även ett stort antal ändringar beträffande ekonomisk verksamhet, såsom t.ex. temporära ändringar i räntelagstiftningen och arbetslagstiftningen samt i konkurs- och utsökningslagstiftningen. Trots att det är viktigt att notera hur hela lagstiftningsagendan påverkas av den snabbt förändrade situationen, kan dessa lagändringar inte behandlas här, må vara att de tydligt utgör en del av den akuta krishanteringen.⁴

2 Konstitutionell ramverk för hanteringen av en pandemi

I Finland är det beredskapslagen (FSS 1552/2011) som i dagens läge innehåller den lagstiftning som föreskriver vilka myndigheternas befogenheter är under allvarliga undantagsförhållanden.

Myndigheterna kan i undantagsförhållanden med stöd av beredskapslagen beviljas vissa tilläggsbefogenheter, förutsatt att de normala befogenheterna, dvs. de befogenheter som myndigheterna har med stöd av annan lagstiftning, inte visar sig vara tillräckliga.

Syftet med beredskapslagen, som trädde i kraft i mars 2012, är att ”skydda befolkningen samt trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet.” Beredskapslagen är dock inte den enda lagen som reglerar undantagsförhållanden i Finland. Samtidigt med den tidigare beredskapslagen (FFS 1080/1991), som upphävdes med den nuvarande lagen, stiftades nämligen även lagen om försvarstillstånd (FFS 1083/1991) som kan tillämpas ”för tryggande av självständigheten och upprätthållande av rättsordningen” genom att effektivisera försvaret och förstärka säkerheten ”genom att försvarstillstånd införs under krig som riktar sig mot Finland” och under krigsliknande interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statskicket”. Lagen om försvarstillstånd kan alltså tillämpas under krig och även under interna, våldsamma oroligheter. Lagen reglerar de allmänna säkerhetsåtgärder som stöder rikets försvar samt tryggandet av landets militära försvar. Genom beredskapslagen försöker man i sin tur rent generellt trygga civilsamhällets viktiga funktioner genom att förstärka myndighetsbefogenheter samt genom att möjliggöra en viss prioritering

⁴ Ett eget kapitel är naturligtvis den nationella handläggningen av de olika Covid-19-relaterade ärenden om vilka beslutas på EU-nivån. T.ex. en plan för återhämtningen efter coronakrisen inom EU i samband med EU:s nya långsiktiga budget för 2021–2027 har behandlats hektiskt under sommaren 2020 i riksdagens olika utskott, även i grundlagsutskottet, se t.ex. StoUU 7/2020 rd och GruUU 16/2020 rd, även t.ex. GrUU 12/2020 rd.

bland de allra mest kritiska funktionerna inom samhället. Således innehåller beredskapslagen bestämmelser om styrning av t.ex. social- och hälsovården, tjänste- och arbetsförhållanden, administrationen och även näringslivet.⁵

Utgångsläget för all krishantering bör vara att myndigheter använder de befogenheter som gäller deras funktioner och uppgifter i enlighet med de vanliga lagarna. Detta kommer fram även i 4 § 2 mom. i beredskapslagen. Enligt den får befogenheter enligt beredskapslagen utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Det här kan kallas för normalitetsprincipen. I fall undantagsförhållanden konstateras råda ska myndigheterna ändå sträva efter att man så snabbt som möjligt kan avstå från de befogenheter som gäller under undantagsförhållanden. Ifall undantagstillståndet råder får myndigheterna endast bemyndigas att utöva sådana befogenheter som är nödvändiga för att syftet med beredskapslagen ska kunna uppnås och som står i rätt proportion till detta syfte. Därtill får dessa befogenheter utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna uppnås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna. Vid sidan av normalitetsprincipen är nödvändighetsprincipen samt proportionaliteten de bärande rättsprinciperna enligt 4 § 1 mom. i beredskapslagen.

Tröskeln att konstatera undantagsförhållanden bör således vara hög och övergivandet av undantagsbefogenheter bör ske så fort som det är möjligt.

Myndigheterna har redan med stöd av vanlig lagstiftning en del befogenheter som ger dem möjligheter till ett relativt intensivt ingripande i individernas ställning i samband med olika krissituationer. Lagstiftningen har utvecklats i denna riktning systematiskt. T.ex. räddningslagen (FFS 379/2011) är ett typiskt exempel på en sådan lagstiftning. I det aktuella pandemiläget är lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) den lag som myndigheterna kan basera sina befogenheter på. Lagen erbjuder myndigheterna möjligheter att vidta t.ex. olika åtgärder för att begränsa spridningen av pandemin. Med stöd av denna lag kan personer hållas i karantän och isoleras. Även obligatoriska hälsokontroller med laboratorieundersökning osv. är möjliga. Därtill kan myndigheterna med stöd av denna lag fatta beslut om att begränsa olika aktiviteter. T.ex. kommunala organ kan besluta om att stänga verksamhetsenheter inom socialvården och hälso- och sjukvården, de kan stänga läroanstalter, daghem, bostäder och motsvarande lokaler samt förbjuda allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar om åtgärderna anses vara nödvändiga för att förhindra spridningen av sjukdomen. Därtill kan regionförvaltningsverket fatta motsvarande beslut inom sitt område om åtgärderna är be-

⁵ Se även Vanhala 2020, s. 503.

hövliga inom flera kommuners område. Dessa befogenheter har också använts under året 2020.

Dessa inskränkningar är inte undantag från grundläggande fri- och rättigheter, utan de har konstaterats vara grundlagsenliga begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningarna uppfyller således de allmänna och särskilda förutsättningar som grundlagen ställer för att begränsa grundläggande fri- och rättigheterna i sådan lagstiftning som tillämpas i helt normala förhållanden. I pandemiläget leder detta till en stor mängd olika individuella beslut t.ex. beträffande karantän. Med tanke på individernas rättsläge är detta dock rättvist eftersom de då får ett motiverat beslut och har alla de rättigheter som en person har beträffande förvaltningsbeslut, inklusive en möjlighet att överklaga beslutet och en rätt till ersättning för inkomstbortfall i form av dagpenning vid karantän eller isolering.

Undantagssituationer kan betyda att de normala befogenheterna och begränsningarna med stöd av vanlig lag inte räcker till. Även i denna situation måste man ta hänsyn till möjligheten att anta en ny, helt vanlig lag, om det bara är möjligt. Grundlagen utgår från att även i undantagsförhållanden ska alla konstitutionella institutioner fungera. Även riksdagen är samlad.

För särskilt svåra situationer gäller 23 § i grundlagen om undantag från grundläggande fri- och rättigheter. Lagrummet är relativt komplicerat och innehåller flera element.

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med ett 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 skall dock bestämmas genom lag. Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.”

Lagrummet, som i grundlagens systematik hör till 2 kap. som gäller grundläggande fri- och rättigheter, innehåller flera element beträffande regleringen av undantagsförhållanden. 23 § i grundlagen tillåter tillfälliga undantag som baserar sig på lag eller på statsrådets förordning ifall undantaget har en grund i en delegering i lagen och den delegeringen har ett exakt tillämpningsområde och grunderna för undantag i sig är stadgade i lag. Paragrafen innehåller således ett bemyndigande att under undantagsförhållanden göra avsteg från de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagen förutsätter att undantag i alla lägen även är förenliga med internationella förpliktelser. I lagstiftningen ska olika undantagsförhållanden definieras. Därtill

ger grundlagen riksdagen en rätt att alltid i efterhand granska de förordningar som statsrådet utfärdar.⁶ Dessutom är det viktigt att lägga märke till vad grundlagen inte ger möjlighet till under undantagsförhållanden. Undantag är möjliga beträffande grundläggande fri- och rättigheter, men däremot är undantag t.ex. beträffande institutionernas funktioner under krisen inte möjliga. Således kan t.ex. den institutionella rollen av republikens president inte ändras på basen av undantagslagstiftningen. Det enda elementet i nämnda paragraf som påverkar även den institutionella nivån har att göra med statsrådets förordningar: 23 § i grundlagen tillåter lite mera utrymme för statsrådets förordningar än 80 § i grundlagen medan 23 § även i dessa fall försäkrar att riksdagen har rätt att granska dessa förordningar efteråt.

Även den tidigare regeringsformen (16 a § 2 mom.) innehöll en möjlighet att göra undantag från konstitutionella rättigheter. Det liknande lagrummet för undantag kom till grundlagen i samband med reformen av de grundläggande rättigheterna och överfördes sedan till den nya grundlagen.⁷ Sedermera vid revisionen av grundlagen ändrades detta lagrum så att det är möjligt att delegera lagstiftningsmakt under undantagsförhållanden på ett sätt som säkerställer riksdagens lagstiftningsmakt. Samtidigt förenklades själva definitionen av undantagsförhållanden.⁸

Beredskapslagen är den lag som försöker uppfylla de krav som 23 § i grundlagen ställer. I och för sig förutsätter 23 § i grundlagen inte att en sådan detaljerad lagstiftning finns färdigt till hands, men det är möjligt. Riksdagen kan även under krisen stifta lagstiftning i ett normalt lagstiftningsförfarande med stöd av 23 § i grundlagen. Det märkliga och konstitutionellt sett problematiska är att den nuvarande beredskapslagen är en så kallad undantagslag — i det finländska konstitutionella systemet har lagen konstaterats vara materiellt i strid med grundlagen, men den har trots detta stiftats i ett speciellt lagstiftningsförfarande med en stor majoritet utan att ändra grundlagen och utan att beredskapslagen har grundslagstatus.⁹ Med andra ord uppfyller inte beredskapslagen de krav som grundlagen ställer för en sådan lag trots att grundlagen uttryckligen reviderades också för att bättre hantera de praktiska problem som framkommit i samband med stiftandet av beredskapslagen. Fastän grundlagens formuleringar i någon mån öppnades vid revideringen av grundlagen är beredskapslagen en un-

⁶ Se RP 1/1998 rd, s. 81 med referenser till dokument för reformen av grundläggande fri- och rättigheter.

⁷ Se RP 309/1993 rd, s. 80–81, GrUB 25/1994 rd, s. 11.

⁸ Se RP 60/2010 rd, s. 36.

⁹ Personligen anser jag det vara högst problematiskt att den centrala lagen för krishantering står i konflikt med grundlagen och är stiftad samt är i kraft som en "undantagslag" som är en speciell finländsk institution som numera undviks av konstitutionella skäl och är således i konstitutionell praxis numera relativt sällsynt. Egentligen är beredskapslagen den enda för interna skäl använt (inte relaterad till internationella förpliktelser) och relativt nya tillämpningen av undantagslagsinstitutionen.

dantagslag närmast eftersom normgivningsdelegeringarna i lagen är för öppna med tanke på grundlagens krav.¹⁰

Som undantagsförhållanden enligt beredskapslagen anses 1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet, 2) 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 denna lag måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet, 3) sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner, 4) en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter den, samt; 5) *en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka*. Pandemin som en grund för undantagsförhållanden introduceras först i den nu ikraftvarande beredskapslagen. Förarbeten innehåller inte mycket information beträffande detta nya förslag. Det konstateras att en pandemi, alltså en epidemi med mycket stor utbredning, kan ha fått världsomfattande spridning utan att ännu ens ha nått Finland och att pandemier innefattar också sjukdomar som smittar mellan djur och människor, alltså olika zoonoser.¹¹

Det konstitutionella ramverket för krishantering även på grund av en pandemi finns således i finländsk rätt.

Förutom definitionerna om undantagsförhållanden innehåller beredskapslagen bestämmelser om förfarandet och beslutsfattandet om ibruktagandet av beredskapslagens befogenheter. Därtill innehåller lagen de materiella befogenheterna. Trots att beredskapslagen är ikraft som lag måste ibruktagandet av de befogenheter som beredskapslagen innehåller följa en viss procedur där man först konstaterar att undantagsförhållanden råder och därefter fattar beslut om att ta i bruk vissa befogenheter. Dessa kallas för statsrådets förordningar om ibruktagning av beredskapslagen (ibruktagningsförordning). Därefter avges genom statsrådets förordning så kallade tillämpningsförordningar som innehåller de aktuella befogenheterna. Vilka förordningar om ibruktagning av beredskapslagen som överhuvudtaget är möjliga varierar beroende på typen av undantagsförhållandet ifråga.

Mot bakgrunden av alla de befogenheter som beredskapslagen innehåller är pandemirelaterade befogenheter relativt få. De täcker styrningen av vägtransporter under undantagsförhållanden enligt

¹⁰ Se GrUB 9/2010 rd, s. 9, samt RP 60/2010 rd, s. 36–37 och även Johannes Heikkonen, Pauli Kataja, Juha Lavapuro, Janne Salminen och Mira Turpeinen, Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018, s. 115 och 116: Vid sidan av delegeringsstadgandena i lagen är även definitionen av undantagsförhållanden problematiska till den delen de gäller för ekonomiska kriser.

¹¹ RP 3/2008 rd, s. 34.

75 § 3 mom. i beredskapslagen samt brådskande evakueringstransporter (84 §). Styrningen av social- och hälsovårdsenheternas verksamhet (86 §) samt även annan styrning av hälsovården inklusive styrning av t.ex. läkemedelsfabriker, läkemedelspartiaffärer och apotekare (87 §) hör till dessa befogenheter. Ytterligare kan det för trygghet av befolkningens social- och hälsovård föreskrivas att kommunen kan avstå från t.ex. iakttagandet av i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivna frister vid ordnande av icke brådskande vård, om det är nödvändigt för ordnande av brådskande vård och om patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids samt bedömning av individens servicebehov (88 §). En del av befogenheterna i denna situation ger möjligheter att påverka social- och hälsovårdspersonals arbetsvillkor, arbetstider och semesterrättigheter (93 §). Även personalens uppsägningsrätt kan begränsas (94 §). Även viss arbetsplikt för hälsovårdspersonalen samt för de personer som har den utbildningen kan tas i bruk (95 §) och dessa personer kan även registreras (103 §). Undervisnings- och utbildningsfunktioner kan också påverkas genom de befogenheter som baserar sig på 109 § i beredskapslagen. Slutligen kan begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för skyddande av befolkningen tas i bruk i enlighet med 118 § beredskapslagen.

För beslutsfattandet förutsätter beredskapslagen att både lagstiftaren och regeringen är delaktiga. Det är statsrådet som tillsammans med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder. Detta konstaterande är en fas i ibruktagandet av beredskapslagens befogenheter, men ensamt har det inga rättsliga verkningar. Efter detta kan det genom en förordning av statsrådet föreskrivas att vissa materiella bestämmelser kan tillämpas. Förordningen om ibruktagning av beredskapslagen ska föreläggas riksdagen. Den 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. I en brådskande situation finns det en möjlighet att ta förordningen i bruk före riksdagen har tagit del av den, men i normala fall granskar riksdagen förordningen och befogenheterna kan utövas först efter riksdagens beslut. Således är det i normala fall egentligen riksdagen som fattar beslut om huruvida ett konstaterande om att undantagsförhållanden råder egentligen har några rättsliga verkningar eller inte. Efter riksdagens beslut kan statsrådet fatta de beslut som de ibruktagna lagrummen befullmäktigar. I de flesta fall betyder det att statsrådet utfärdar så kallade tillämpningsförordningar. Nästan alla befogenheter som pandemier medför kräver även tillämpningsförordningar, men annan styrning av hälsovården sker genom ministeriets beslut. Även tillämpningsförordningar ska granskas av riksdagen. Riksdagen beslutar om de ska upphävas eller inte.

Förordningar om ibruktagnings av beredskapslagen är tidsbundna. Vanligen kan de vara ikraft högst sex månader. Förordning om ibruktagnings av befogenheter i brådskande fall får dock utfärdas för högst tre månader.

3 Tillämpningssituationer under våren 2020

Statsrådet konstaterade tillsammans med republikens president 16.3.2020 att i Finland råder undantagsförhållanden. Då hänvisades till två undantagsförhållanden som nämns i beredskapslagen: för det första till pandemin i sig (en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka) och för det andra till den ekonomiska krisen (sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner). Sedermera i samband med ibruktagningsförordningar hänvisades det enbart till pandemin som grund för undantagsförhållandet. Även riksdagen har accepterat användningen av denna grund för undantagsförhållandet, eftersom den har fattat beslut om att statsrådets ibruktagningsförordningarna får vara ikraft.¹² Riksdagen har konstaterat att pandemin i form av Covid-19-epidemin är grund för undantagsförhållanden i Finland samt noterat att statsrådet i ibruktagningsförordningarna inte hänvisar till den ekonomiska krisen överhuvudtaget.¹³ Jag anser att det var förhastat från statsrådets och presidentens sida att konstatera att även den ekonomiska krisen skulle utgöra en grund för undantagsförhållanden i Finland, eftersom den grunden inte alls skulle ha behövts för ibruktagningsförordningarna. I ljuset av 23 § i grundlagen och Finlands internationella förpliktelser är den ekonomiska krisen som grund för undantagsförhållanden uttryckligen den mest problematiska och det finns all orsak att vara återhållsam i dess användning.

Statsrådet har under våren utfärdat över tjugo förordningar, ibruktagningsförordningar och tillämpningsförordningar.¹⁴ Riksdagen har handlagt alla. Grundlagsutskottet är det utskott som har gett betänkanden i dessa ärenden. Förutom betänkanden finns det i två ärenden även grundlagsutskottets utlåtanden.¹⁵ I alla ärenden har slutsatsen varit att förordningarna får förbli i kraft (ibruktagningsförordningar) eller att förordningen inte ska upphävas (tillämpningsförordningar).¹⁶

Detta torde inte leda till den uppfattningen att ärenden i sig skulle ha varit oproblematiske i riksdagen. Egentligen är det snarare så att nästan alla ärenden har gett anledning till rätt så kritiska anmärk-

¹² GrUB 2/20 rd, GrUB 3/2020 rd, GrUB 7/2020 rd; se även GrUU 9/2020 rd och GrUB 12/2020 rd.

¹³ GrUB 2/2020 rd och GrUB 3/2020 rd.

¹⁴ M 1-23/2020 rd (i riksdagens datasystem).

¹⁵ GrUU 7/2020 rd och GrUU 8/2020 rd.

¹⁶ I två ärenden har statsrådet upphävt förordningen före grundlagsutskottets betänkande, se om dessa i betänkanden GrUB 6/2020 rd och GrUB 8/2020 rd.

ningar från grundlagsutskottets sida. I flera av dess betänkanden och utlåtanden finner man allvarliga ställningstaganden.¹⁷ De två förordningar som statsrådet självmant har upphävt före grundlagsutskottets beslut skulle högst antagligen ha lett till att de inte fick vara ikraft.¹⁸

Till och med förfarandet och systematiken i fråga om de olika förordningarna verkade vara okända för statsrådet i början av undantagstillståndet. Riksdagens grundlagsutskott har nämligen varit tvunget att i samband med flera ärenden påpeka för statsrådet skillnaden mellan ibruktagningsförordningarna och tillämpningsförordningarna som instrument. Statsrådet hade inte tagit hänsyn till det att riksdagen i normala fall måste ha godkänt ibruktagandet före utfärdandet av tillämpningsförordningarna.¹⁹ Även senare försökte statsrådet koppla ihop två typer av förordningar till en hybrid.²⁰

I flera fall har grundlagsutskottet fått anmärka på statsrådets förberedelser beträffande nödvändigheten av förordningar och kräva tilläggsutredning beträffande deras proportionalitet. Det är ytterst viktigt att statsrådet och ministerierna delar den information som de har beträffande pandemin med riksdagen.²¹ Ibland har jämförelsen mellan olika alternativ att agera i den aktuella situationen saknats.²² Några förordningar och deras motiveringar har varit problematiska eftersom pandemin kan kräva förberedande åtgärder medan beredskapslagen i sin tur inte tillåter att olika åtgärder tas i bruk ”bara för säkerhetens skull” utan att man visar att de verkligen behövs.²³ Före sommaren 2020 började grundlagsutskottet kräva mer utförliga motiveringar beträffande behovet att fortsätta användningen av befogenheterna och påpekade även behovet av att i motiveringarna diskutera också möjligheterna att avstå från undantagsbefogenheterna.²⁴ I detta sammanhang började grundlagsutskottet även betona att restriktioner som riktas mot enskilda personer ska föredras framom summariska åtgärder.²⁵

Under undantagsförhållandena användes befogenheterna som hör ihop med styrningen av social- och hälsovårdsenheternas verksamhet i enlighet med 86 § i lagen samt även annan styrning av hälsovården i enlighet 87 §. Förordningar som gav möjligheten att avstå från t.ex. iakttagandet av i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivna frister vid ordnande av icke brådskande vård användes också i enlighet med 88 §. Därtill utnyttjades de befogenheter som gav möjligheten att påverka social- och hälsovårdspersonalens arbetsvillkor enligt 93 §. Detsamma

¹⁷ Se även Tuomas Ojanen, *Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana*, Lakimies 2020, s. 508–518, s. 514.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ GrUB 2/2020 rd,

²⁰ GrUB 8/2020 rd.

²¹ GrUB 11/2020 rd.

²² Se t.ex. GrUB 12/2020 rd.

²³ GrUB 9/2020 rd samt GrUB 12/2020 rd och GrUB 13/2020 rd.

²⁴ GrUB 13/2020 rd, GrUB 14/2020 rd och GrUB 15/2020 rd.

²⁵ GrUB 11/2020 rd och GrUB 14/2020 rd.

gällde begränsningar av personalens uppsägningsrätt enligt 94 §. Vårdsystemet har förberetts till massivt sjukvårdsbehov genom förberedelser av arbetsplikt för hälsovårdspersonalen enligt 95 §. Undervisnings- och utbildningsfunktioner har justerats med stöd av förordningar i enlighet med 109 §.

Isoleringen av landskapet Nyland, som är befolkningsmässigt det mest tätbefolkade området i Finland, har varit det allra svåraste fallet under undantagsförhållandet. Tanken bakom isoleringen av Nyland var att personer utanför Nyland inte kunde resa till Nyland och personer som är bosatta i Nyland inte heller fick lämna landskapet: allt gjordes i syfte att hindra spridningen av epidemin från Nyland där smittläget var värst under våren. Bara några undantag tilläts. Isoleringen togs i användning i enlighet med 118 § i beredskapslagen som gäller begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för skyddandet av befolkningen även om det nämnda lagrummet enligt sin ordalydelse egentligen inte passar i denna situation.²⁶

Det har redan konstaterats att 23 § i grundlagen inte förutsätter att beredskapslagen finns och att den inte heller förbjuder riksdagen att under undantagsförhållanden stifta även ny lagstiftning i enlighet med 23 §. Även denna möjlighet har använts under våren 2020. Under pandemin stiftade riksdagen en temporär ändring (FFS 153/2020) i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (FFS 308/2006). Med den temporära ändring som stiftades med hänvisning till 23 § i grundlagen och som var ikraft 30.3.–31.5.2020 begränsades förplägnadsrörelsernas öppethållningstider i syfte att förebygga spridning av sjukdomen. Enligt lagen tvingades förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus hållas stängda för kunder i de områden där detta var nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen, vilket praktiskt taget stängde alla restauranger och nattklubbar samt liknande på basen av den förordning som avgavs med stöd av denna ändring.²⁷

4 Diskussion

Det är klart att 23 § i grundlagen endast kan tillämpas i exceptionella fall. Denna princip framgår i nämnda lagrummet och bekräftas bl.a. av 4 § 2 mom. i beredskapslagen. Myndigheternas ordinarie befogenheter är primära även i undantagsförhållanden. Därtill är utgångspunkten för olika lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden att de i första hand ska 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. Såsom även grundlagsutskottet har påpekat, ska ändring-

²⁶ GrUB 8/2020 rd.

²⁷ GrUU 7/2020 rd.

arna alltså inte utgöra sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § grundlagen.²⁸

Personligen kan jag förstå motiveringarna till ibruktagning av de befogenheter som beredskapslagen erbjuder i den situation som rådde i Finland under våren 2020. Om man speciellt tänker på upprätthållandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi kan man se vägande grunder att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna. Såsom grundlagsutskottet i dessa sammanhang systematiskt konstaterade har denna grund ett samband ”med det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. 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” enligt 19 § 3 mom. grundlagen. Detta kan i sin tur berättiga långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter.

Trots att krisbehandlingen av pandemin har visat att beredskapslagen inte primärt har förberetts med tanke på de befogenheter som förhindrandet av pandemin kräver, innehåller beredskapslagen ändå även pandemin som ett möjligt undantagsförhållande, vilket i sig kan anses vara i linje med de internationella förpliktelserna. Beredskapslagen har sin regleringsbakgrund i mera traditionella undantagsförhållanden, typ hotet av väpnat angrepp, men den erkänner dock, såsom även de internationella förpliktelserna, även storolyckor och pandemisituation som grund för undantagsförhållanden. Fastän det har funnits flera tillfällen i riksdagen där man gett anmärkningar beträffande statsrådets arbete under krisen, har statsrådet många gånger reagerat snabbt på de krav som riksdagen har ställt. Statsrådet har också snabbt avstått från de bemyndiganden som visats sig vara onödiga. Detta gäller speciellt isoleringen av landskapet Nyland.

I början av krisen krävde oppositionen en mer aktiv roll av regeringen, men efter att regeringsmakten faktiskt konstaterade att undantagsförhållanden råder kan man konstatera att öppen opposition praktiskt taget ”abdikerade”. Å andra sidan väntade sig knappast någon att riksdagen skulle konstatera att någon av statsrådets förordningar inte kunde träda ikraft. Det har konstaterats att Covid-19-pandemin krävde snabba och tillfälliga åtgärder.²⁹

I akademiska diskussioner om undantagsförhållanden debatterar man ofta om suveräna aktörer och vem som har makten att förklara undantagstillståndet. Det som ovan har beskrivits beträffande den finländska situationen visar att även under undantagsförhållanden är det riksdagen i Finland som sist och slutligen ger rättsliga verkningar och en betydelse för undantagsförhållanden trots att regeringsmakten i sig är aktiv i konstaterandet av situationen och får styra genom förord-

²⁸ Ibid.

²⁹ Martin Scheinin, Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa, Lakimies 2020, s. 519–527, s. 526.

ningar. De förordningarna är dock i kraft enbart och eftersom riksdagen fungerar i sin roll. Konstaterandet av undantagsförhållandet som sådant har inte någon konstitutionell rättslig verkning utan betydelsen kommer med förordningarna. För tillfället råder inte ett konstitutionellt undantagsförhållande i Finland eftersom beredskapslagen inte tillämpas. Anmärkningsvärt är att i beredskapslagen saknas bestämmelser om hur man ska konstatera att ett undantagsförhållande inte längre råder. Detta kan anses vara en brist i sig, men i praktiken kan man tolka det även så att undantagsförhållande inte råder ifall de förordningar som baserar sig på undantagsförhållanden inte länge är ikraft. De är ju alltid enligt lagen temporära. Under perioden av undantagsförhållande försökte statsrådet även sträva efter normalitet genom att avge förordningar för betydligt kortare tid än beredskapslagen i sig skulle ha tillåtit.

Vid kontrollen av olika förordningar har riksdagen visat aktivitet och grundlagsutskottet har hållit god kvalitet i sitt arbete. Från rättslig synvinkel har hanteringen av krissituationen underlättats av att det är frågan om en pandemi som faktiskt är global och som har lett till liknande åtgärder i flera system i vår närhet och egen referensgrupp. De klassiska och svåra evalueringarna i fråga om undantagsförhållanden som kännetecknar de traditionella undantagsförhållandena saknas i det hänseende. Jämfört med t.ex. hotet mot territoriell integritet eller risken för internt eller externt väpnad angrepp, är pandemisituationen där rådandet av pandemi stöds av t.ex. Världshälsoorganisationen väldigt annorlunda. Detta betyder inte att närvaron av undantagsförhållanden skulle ha varit speciellt enkel.

Med tanke på institutionerna är det typiskt i det finska konstitutionella systemet att domstolarna inte, åtminstone hittills, har haft någonting att göra med dessa ärenden. Än så länge har alla åtgärder fått sin konstitutionella legitimitet genom arbetet i riksdagen och särskilt i riksdagens grundlagsutskott. En del klagomål om olika beslut finns anhängiga hos justitieombudsmannen och justitiekanslern.

Det har ovan konstaterats att undantagsförhållandet inte ger någon möjlighet att göra undantag i det system som råder mellan de politiska institutionerna eller i deras förhållande med domstolsväsendet. T.ex. rollen av republikens president torde konstitutionellt sett inte växa i dessa situationer. Egentligen borde beredskapslagen inte heller ändra t.ex. det ordinarie systemet för förvaltningen eller statsrådets och ministeriernas roll inom statsförvaltningen eller gentemot den kommunala nivån. Det är dock klart att statsrådet får större roll i undantagsförhållanden. Därutöver ökar undantagsförhållandet som orsakas av pandemin experternas betydelse. I den nuvarande pandemisituationen har det dock uppstått en viss förvirring beträffande förvaltningens och enskilda individers skyldigheter att följa statsrådets icke-juridiskt bindande anvisningar, s.k. allmänna råd. Det har till och med lett till oklarheter i individers skyldigheter t.ex. beträffande iso-

lering och karantän, eftersom statsrådet i sin har kommunikation har använt ordalydelser som hänvisar sig till skyldighet t.ex. i samband med utlandsresor. Som ett annat exempel kan man nämna att i början av pandemin ”förpliktades” personer över 70 år att undvika kontakter med andra personer i den mån det är möjligt och de skulle även hålla sig i något som motsvarar karantän. Statsrådet hade inte någon som helst befogenhet till detta. Statsrådet själv ansåg dessutom att det klart var frågan om en rekommendation. Delvis verkar det som om också de kommunala och regionala statliga myndigheter inom sina respektive ansvarsområden har fattat de facto beslut som fått sitt innehåll direkt från statsrådets eller ministeriernas anvisningar. Detta gäller t.ex. beslut som fattats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar beträffande allmänna samlingar och deras tillåtna storlek eller beträffande stängnings av skollokaler.

Trots dessa delvis mycket kritiska synpunkter kan man vara nöjd med hur den finländska rättsstaten har fungerat i det att det en gång konstaterade undantagsförhållandet tog slut trots att själva pandemin ännu finns hos oss. Det visar strävan att nå normalitet.³⁰ Det är dock inte uteslutet att man hamnar i samma situation på nytt. De vanliga lagarna har dock under tiden stärkts så att de på ett bättre sätt kan svara på de behov som undantagsförhållandet med pandemin har visat. Med tiden kommer även beredskapslagen förhoppningsvis att revideras så att den klart fyller de krav som grundlagen ställer. Vid den revisionen kan även olika lärdomar från denna period tas i beaktande.

³⁰ Se även Scheinin 2020, s. 527.