



5.3.2021

Statsrådets förordning om ibruktagnin g av befogenheter i enlighet med 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen

1. Inledning

1.1. Ibruktagnin g av befogenheter enligt beredskapslagen och tidigare utövning av befogenheter i enlighet med beredskapslagen

Konstaterande av undantagsförhållanden

Enligt 1 § i beredskapslagen (1552/2011) är lagens syfte att under undantagsförhållanden 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.

I 6 § 1 mom. i beredskapslagen föreskrivs det att om statsrådet i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder i landet, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna i II avdelningen i beredskapslagen ska börja tillämpas.

I beredskapslagens 3 § finns det bestämmelser om definitionen av undantagsförhållanden.

”Som undantagsförhållanden enligt denna lag 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.”

Myndigheterna får enligt 4 § i beredskapslagen endast bemyndigas att under undantagsförhållanden utöva sådana befogenheter som är nödvändiga för att syftet som nämns i 1 § i den lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till detta syfte. Befogenheterna

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. Befogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter.

Efter det att statsrådet och republikens president förberedelsevis hade behandlat undantagsförhållandena och grunderna för dem, konstaterades i enlighet med 3 § 22 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) undantagsförhållandena och grunderna för dem genom det beslut som fattades den 1 mars 2021 vid statsrådets allmänna sammanträde.

Statsrådets beslut om konstaterande av att undantagsförhållanden råder träder i kraft omedelbart och är i kraft tills vidare, och det möjliggör utfärdandet av en ibruktagningsförordning. En ibruktagningsförordning kan utfärdas för viss tid, dock högst sex månader. I ibruktagningsförordningen ska det nämnas till vilken del befogenheter enligt beredskapslagen får utövas samt befogenheternas geografiska tillämpningsområde, om de inte ska börja utövas i hela landet.

Ibruktagningsförordningen utfärdas av statsrådets allmänna sammanträde och förordningen ska omedelbart föreläggas riksdagen för behandling. Riksdagen beslutar om förutsättningarna för ikraftträdandet av ibruktagningsförordningen, om huruvida ibruktagningsförordningen får förbli i kraft helt eller delvis samt om huruvida den är i kraft den föreskrivna tiden eller en kortare tid. I brådskande fall kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att befogenhetsbestämmelserna i avdelning II i beredskapslagen kan tillämpas omedelbart. En sådan förordning får utfärdas för högst tre månader, och den ska genast föreläggas riksdagen.

Konstaterande av att undantagsförhållanden råder och ibruktagning av beredskapslagen innebär inte att den gällande lagstiftningen för normala förhållanden inte skulle tillämpas längre. Användning av beredskapslagen innebär inte att myndigheterna mister sina befogenheter och tillämpandet av lagstiftningen för normala förhållanden fortsätter. I beredskapslagen föreskrivs inte om möjligheter att göra ändringar i befogenheterna i fråga om statsrådets interna arbetsfördelning och ledning, med undantag för kommunikationen. Således gäller oberoende av beredskapslagen exempelvis 7 § i lagen om smittsamma sjukdomar, enligt vilken den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av bekämpningen av smittsamma sjukdomar hör till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter och ministeriet också ansvarar för den rikstäckande beredskapen för störningar inom hälso- och sjukvården eller för hot om sådana, och för ledarskapet i dessa situationer.

Rådande undantagsförhållanden

I samband med beslutet om undantagsförhållanden bedömde statsrådet situationen på de grunder som det redogörs för nedan. Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att sjukdomen covid-19 är en pandemi, och i Finland togs sjukdomen den 14 februari 2020 upp på listan över allmänfarliga smittsamma sjukdomar genom förordning av statsrådet. När undantagsförhållanden enligt beredskapslagen senast, och samtidigt för första gången, konstaterades den 16 mars 2020 gjordes det på grund av sjukdo-

men covid-19. Denna smittsamma sjukdom är fortfarande en global pandemi och håller nu på att spridas i en farligt snabb och accelererande takt särskilt i vissa områden i Finland.

När kriteriet "som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka" bedöms kan man konstatera att även om det inte är möjligt att ge någon tillförlitlig förhandsbedömning av den framtida incidensen eller dödligheten, kan verkningarna av sjukdomen åtminstone anses kunna jämföras med "synnerligen allvarliga storolyckor" i den form de har förekommit i Finland.

Med anledning av den höga smittsamheten och den förutsedda sannolikheten för dödsfall är det också befogat att fortsättningsvis betrakta sjukdomen som en sådan farlig smittsam sjukdom som avses i bestämmelsen. Sjukdomsförloppet är fortfarande delvis oförutsägbart, och en del av dem som insjuknat i sjukdomen lider av olika svåra symtom ännu en lång tid efteråt. Denna virussjukdom är fortfarande farlig, i och med att den orsakar avsevärd dödlighet i synnerhet hos den del av befolkningen som är över 60 år och också en del av den yngre befolkningen insjuknar allvarligt – det finns inga tecken på att viruset skulle försvagas.

Utvecklingen och ibruktagandet av vacciner har framskridit snabbt med tanke på utmaningarna, men i nuläget är vaccinationstäckningen ännu inte på en tillräckligt hög nivå för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Under senare hälften av februari har det epidemiologiska läget försämrats snabbt. I det rådande läget är det särskilt oroväckande att virusvarianter som smittar lättare har blivit vanligare också i Finland.

I Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt ser redan två tredjedelar av de nya coronavirusfall som konstateras ut att vara orsakade av en muterad virusstam. Detta förklarar varför epidemin i vissa områden har accelererat kraftigt under de senaste veckorna.

På grund av den ökade smittsamheten behöver de fysiska kontakterna minskas effektivare för att epidemin ska kunna bromsas. De virusvarianter som sprids kan under de närmaste månaderna göra att behovet av sjukhus- och intensivvård ökar kraftigt, först i Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt och senare också i de andra sjukvårdsdistrikten, om inte avsevärt strängare åtgärder vidtas för att hindra smittspridningen.

Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att skyddet av befolkningens hälsa obestriddigen är ett synnerligen tungt vägande skäl med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt grundlagsutskottet är också upprätthållandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi 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 och att främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter.

Behovet att tillgodose de ovannämnda grundläggande fri- och rättigheterna under det rådande läget medför inte bara en rätt utan också en skyldighet att vidta åtgärder för att

bekämpa de negativa konsekvenser som pandemin kan medföra för befolkningen. När syftet är att bekämpa covid-19 och trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft kan situationen inte fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter.

Användningen av beredskapslagen under våren 2020

I våras konstaterades i enlighet med 3 § 22 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) undantagsförhållandena och grunderna för dem genom det beslut som fattades vid statsrådets allmänna sammanträde den 16 mars 2020. Statsrådets helhetsbedömning var att under det rådande läget var det fråga om en i 3 § 5 punkten i beredskapslagen avsedd pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Därutöver fastställdes i helhetsbedömningen att det också var fråga om i 3 § 3 punkten i beredskapslagen avsedda synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner.

Statsrådet utfärdade de två första förordningarna (86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen och 87 § i beredskapslagen) om ibruktagningsföreläggning av befogenheter enligt beredskapslagen den 17 mars 2020. Utövningen av befogenheterna enligt dessa förordningar fortsattes med ungefär en månads mellanrum. Därtill utfärdade statsrådet en ibruktagningsföreläggning som gällde 14 kap. i beredskapslagen (arbetsplikt) och som trädde i kraft den 26 mars 2020 samt en föreläggningsföreläggning som gällde den. Statsrådet utfärdade också en ibruktagningsföreläggning enligt 118 § i beredskapslagen (begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för skyddande av befolkningen) som trädde i kraft den 27 mars 2020 och upphävdes den 15 april 2020.

Samtliga förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen baserade sig på 3 § 5 punkten i den lagen (en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka).

Med stöd av förordningarna om ibruktagningsföreläggning av befogenheter i enlighet med beredskapslagen utfärdades det sammanlagt fyra tillämpningsföreläggningar och med stöd av förordningarna om fortsatt utövning av respektive befogenheter, med undantag för befogenheten enligt 118 §, nya tillämpningsföreläggningar, som också de bedömdes i riksdagens grundlagsutskott.

Utifrån den erhållna lägesbilden bedömde statsrådet den 15 juni 2020 att epidemin kan hanteras med myndigheternas normala befogenheter. Samma dag utfärdade statsrådet förordningar om upphävande av statsrådets förordningar om fortsatt utövning av befogenheter enligt beredskapslagen och konstaterade att undantagsförhållanden enligt 3 § i beredskapslagen inte längre råder i landet. Enligt den bild av epidemiläget som Institutet för hälsa och välfärd meddelade hade spridningen av coronavirusepidemin stannat i Finland till följd av restriktionerna och iakttagandet av hygienanvisningar och andra anvisningar samt rekommendationer. Med de nämnda åtgärderna har man även lyckats skydda riskgrupperna. Under våren hade antalet covid-19-patienter minskat betydligt och den extra intensivvårdskapaciteten hade minskats.

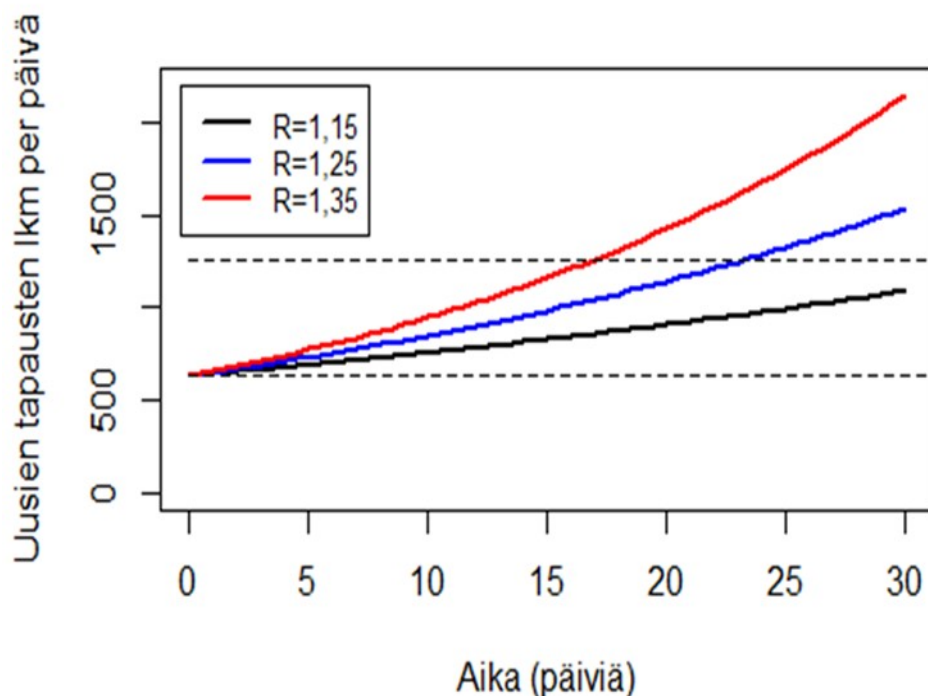
Under undantagsförhållandena våren 2020 togs de nu föreslagna befogenheterna i enlighet med 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen inte i bruk.

1.2. Lägesbild

Epidemiologisk lägesbild

I Finland har det fram till den 3 mars 2021 konstaterats sammanlagt 59 442 coronavirusfall (incidensen under 14 dygn 133,9 per 100 000 invånare). Antalet sjukdomsfall och incidensen på riksnivå har ökat i mycket snabb takt sedan början av februari 2021. Antalet smittfall som orsakats av varianter av coronaviruset har klart ökat, vilket kan leda till att epidemin accelererar ytterligare och att sjukhus- och intensivvården belastas avsevärt om man inte lyckas minska antalet smittfall. R-talet, som beskriver hur snabbt epidemin accelererar, är nu 1,05–1,35 (konfidensintervall 90 %).

I figuren nedan beskrivs det genomsnittliga antalet nya fall per dag under den följande månaden med tre olika R0-värden. De alternativa R0-värdena är 1,15, 1,25 och 1,35. De streckade linjerna anger utgångsnivån för antalet dagliga fall (632) och en nivå med dubbelt antal (1264). Antaganden: epidemin ökar exponentiellt, antalet nya fall per dag på dag noll är 632 (medeltalet av antalet fall under fyra dagar 1–4.3.2021), den genomsnittliga längden på den latent fasen är 3 dagar och den genomsnittliga tid sjukdomen smittar 5 dagar (Wallinga och Lipsitch, Proc R Soc B 2007).



Uusien tapausten lkm per päivä = Antal nya fall per dag
Aika (päiviä) = Tid (dagar)

Situationen är klart svårast i Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt. Inom de övriga sjukvårdsdistrikten är epidemiläget fortsatt varierande. För närvarande förekommer omfattande smittkluster särskilt i Satakunta sjukvårdsdistrikt och på Åland. I Vasa sjukvårdsdistrikt och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt är incidensen fortsättningsvis hög, särskilt på grund av smittfall som är kopplade till arbetsplatser och den fortsatta smittspridningen till följd av dem. Tillsvidare har testningen och smittspårningen fungerat tillfredsställande, på riksnivå spåras i genomsnitt lite färre än två tredjedelar av smittfallen. Det finns dock avsevärda regionala skillnader i hur väl spårningen har lyckats eftersom oförutsedda och många smittfall leder till att spårningsverksamheten överbelastas. Detta leder i sin tur till fördröjningar i spårningen, som gör att smittspridningen ökar ytterligare.

Testningskapaciteten är cirka 30 000 tester per dag. Veckorna 5–7 utfördes cirka 116 000–119 000 tester per vecka och andelen positiva testresultat ökade från 2,3 procent till 2,9 procent. Institutet för hälsa och välfärd (THL) har sammanfört uppgifter från antikroppsundersökningar och bedömer att i detta skede av epidemin är antalet upptäckta fall av smittade personer som är symtomfria betydligt mindre än våren 2020, högst lika stort som antalet smittfall som konstaterats genom tester och inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt är antalet ännu mindre. Således ger uppföljningen av smittfallen sannolikt en relativt tillförlitlig helhetsbild av epidemins förlopp.

Sommaren 2020 avtog covid-19-epidemin i mycket hög grad i Finland. Antalet smittfall började öka på nytt i augusti-september, och ökningen blev betydande i månadskiftet november-december. De lokala och regionala begränsningsåtgärder som i stor utsträckning vidtogs i december ledde till att smittfallen började minska, men antalet fall förblev på en ganska hög nivå i synnerhet i Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt. Situationen har senare karakteriserats av snabbt uppkomna och ofta utbredda epidemikluster, och viruset förekommer hos befolkningen i hela landet.

Under senare hälften av februari försämrades det epidemiologiska läget snabbt. Finlands incidens under två veckor steg till rekordnivå vecka 7. Epidemin är särskilt framträdande bland unga vuxna, personer under 50 år står för en andel på cirka 80 procent av alla smittfall.

Antalet covid-19-patienter som får sjukhusvård varierar från dag till dag, men på riksnivå har belastningen på sjukhusvården ökat kraftigt den senaste veckan. Den 3 mars 2021 fick sammanlagt 258 personer sjukhusvård, varav 106 vårdades på vårdavdelningar inom primärvården, 115 på vårdavdelningar inom den specialiserade sjukvården och 37 på intensivvårdsavdelningar inom den specialiserade sjukvården.

En ny, betydande epidemiologisk riskfaktor är de varianter av SARS-CoV-2 som har upptäckts. Virusvarianterna har konstaterats spridas upp till 30–50 procent, eventuellt upp till 70 procent snabbare än tidigare identifierade virusstammar. Preliminära studier visar att virusvarianterna också kan leda till en allvarigare sjukdom än de stammar som tidigare identifierats. Fram till den 3 mars 2021 har sammanlagt 1 300 smittfall som orsakats av varianter av coronavirus anmälts till Institutet för hälsa och välfärds register över smittsamma sjukdomar. Majoriteten av fallen har härrört från virusvarianten från Storbritannien (B.1.1.7). Dessutom har man observerat virusvarianten från Sydafrika (B.1.351) och virus-

varianten från Brasilien (P.1). Av samtliga fall som härrör från virusvarianter har största delen konstaterats inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt.

Epidemiläget kräver en mycket effektiv bekämpning av virusspridningen under de kommande veckorna och månaderna. Särskilt oroväckande är att virusvarianter som smittar lättare har blivit vanligare också i Finland. På grund av den ökade smittsamheten behöver de fysiska kontakterna minskas effektivare för att epidemin ska kunna bromsas. Snabba och omfattande begränsningsåtgärder behövs och de är effektiva också när det gäller att bekämpa virusvarianterna.

Förvaltningsmyndigheternas kommunikation

I en utdragen kris som coronapandemin, där krisen har olika faser, varierar också befogenheterna mellan myndigheterna. Olika myndigheter ansvarar för olika helheter. I sådana fall ansvarar den behöriga myndigheten i fråga också för kommunikationen. I och med att kommunikationen för närvarande är splittrad på alla myndigheter har det uppstått oklarheter och till och med motsägelser mellan förvaltningsområdenas kommunikation. När coronapandemiläget dragit ut på tiden har kommunikationen också för medborgarna tett sig inkonsekvent och svårbegriplig. Det har varit svårt för medborgarna att få en klar bild av hur de ska agera i en viss situation.

Syftet med myndighetskommunikationen är att trygga en öppen och tydlig tillgång till information för medborgarna och de oberoende medierna samt att förbättra medborgarnas rättssäkerhet. Samarbetet inom myndighetskommunikationen har inte till alla delar förlöpt som väntat sedan undantagsförhållandena upphörde i fjol, och det har förekommit problem i informationsgången mellan förvaltningsmyndigheterna.

En klar, begriplig, opartisk och öppen kommunikation är en central del av principerna för god förvaltning och ett demokratiskt samhälle. Det förbättrar människors uppfattning om vad som händer. När människor förstår bakgrunden till och motiveringen till beslut kan de bättre bilda sig en uppfattning om varför de till exempel förväntas följa coronarestriktionerna.

Avgörande av behörighet

Såsom ovan konstaterats har befogenheterna fördelats mellan myndigheterna när coronapandemin dragit ut på tiden, och samtidigt har också den myndighet som beslutar om befogenheterna ändrat beroende på situationen. För myndigheterna har det också varit oklart vem som har behörighet i en viss situation. Även frågor som gäller avgörandet av behörigheten har för sin del påverkat hur exakt kommunikationen till medborgarna varit och till och med lett till situationer där det inte gått att bekämpa utbredningen av coronapandemin på ett effektivt sätt. Som exempel kan nämnas beslut och andra åtgärder som gäller Helsingfors-Vanda flygplats.

1.3. Regeringens riktlinjer och mål

Coronavirussjukdomen covid-19 har orsakat en global hälsomässig, samhällelig och ekonomisk kris. Epidemin och dess följder leder också till växande sociala problem som berör många befolkningsgrupper.

Coronaviruspandemin har till stor del hanterats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar, genom restriktioner av rekommendationskaraktär samt genom ändringar av ett stort antal lagar inklusive ändringar av lagen om smittsamma sjukdomar, förordningar och beslut. Det har också varit nödvändigt att tillgripa befogenheter enligt beredskapslagen och lagstiftning som utfärdas med stöd av 23 § i grundlagen. Undantagsförhållanden konstaterades och vissa befogenheter enligt beredskapslagen togs i bruk under tre månader 16.3-15.6.2020.

Syftet med regeringens åtgärder har varit att skydda befolkningen mot följderna av en pandemi samt att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Målet är att förhindra att viruset sprids i samhället, att trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft och att skydda särskilt dem som tillhör riskgrupper.

Syftet är att trygga den grundläggande rättigheten till hälsa och liv samt den grundläggande rättigheten till social- och hälsovårdstjänster. Dessutom är avsikten att begränsa de sociala, ekonomiska och samhälleliga olägenheter som restriktionerna orsakar. Det är framför allt de befolkningsgrupper för vilka sjukdomen är särskilt farlig som måste skyddas mot virusinfektionen.

Avsikten med statsrådets principbeslut om en hybridstrategi för hantering av coronakrisen som godkändes den 6 maj 2020 är att 1) förhindra att viruset sprids i samhället, 2) trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft, 3) skydda särskilt de människor som hör till riskgrupperna och 4) att epidemin ska kunna begränsas så att de negativa konsekvenserna för människor, företag, samhället och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna är så små som möjligt.

Statsrådet godkände den 3 september 2020 ett principbeslut om en handlingsplan för genomförande av rekommendationerna och begränsningarna enligt hybridstrategin efter den första fasen av covid-19-epidemin. Enligt social- och hälsovårdsministeriets handlingsplan av den 7 september 2020 (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2020:27) ska hybridstrategins åtgärder, för att effektivt kunna förhindra smittspridning, vara preventiva och epidemiologiskt motiverade. I detta syfte beskrivs i handlingsplanen tre epidemiologiska lägesbilder (basnivå, accelerationsfas och samhällsspridningsfas) med vars hjälp behovet och riktandet av rekommendationer och begränsningar i framtiden bedöms och som används som motivering i beslutsfattandet på regional och riksomfattande nivå. Införandet av rekommendationer och restriktioner förutsätter en övergripande bedömning där besluten övervägs med avseende på de epidemiologiska, sociala och ekonomiska effekterna och i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det totala antalet infektioner började efter en lugn sommar accelerera, och den 23 oktober 2020 godkände statsrådet ett principbeslut om rekommendationer i anslutning till genomförandet av hybridstrategin (distansarbete, offentliga tillställningar, hobbyverksamhet, undervisningsarrangemang, användning av offentliga lokaler).

Åtgärderna enligt handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin effektiviserades särskilt efter att epidemin accelererade i december. Statsrådet förordade i sitt principbeslut av den 26 januari 2021 att social- och hälsovårdsministeriet ska komplettera handlingsplanen för genomförande av hybridstrategin, bland annat på grund av det hot som de nya virusvarianterna utgör. I kompletteringen av handlingsplanen för hybridstrategin för att bromsa covid-19-epidemin (STM/2021/12) betonas preventiva och tillräckligt omfattande åtgärder. Målet med de åtgärdshelheter som presenteras i denna komplettering av handlingsplanen är att motverka att epidemin accelererar på nytt och att smittsammare virusvarianter sprider sig. De föreslagna åtgärderna ska ge tilläggstid för att genomföra vaccinationerna samtidigt som årstidsväxlingarna medverkar till att bromsa epidemins framfart.

I kompletteringen av handlingsplanen beskrivs tre åtgärdsnivåer vars syfte är att förebygga att epidemin accelererar snabbt och att avvärja hotet om samhällsspridning i hela landet: på nivå ett upprätthålls nuvarande restriktionsnivå och införs alla åtgärder som finns att tillgå för samhällsspridningsfasen i områden med samhällsspridning, på nivå två sker en styrning av ett tidsbegränsat och fullskaligt införande av åtgärder för samhällsspridningsfasen och på nivå tre utlyses undantagstillstånd och införs begränsningar av den fria rörligheten.

Finland befann sig i februari på nivå 1 enligt kompletteringen av handlingsplanen, då det rekommenderades att begränsningarna i områdena bör hållas på åtminstone nuvarande nivå till dess att omfattningen av virusvariantens utbredning och effekten av de åtgärder som vidtagits för att förhindra spridningen har kunnat utvärderas ytterligare. Likaså var det i alla områden som befann sig i samhällsspridningsfasen motiverat att fullt ut vidta alla åtgärder som finns att tillgå i samhällsspridningsfasen, för att förhindra en snabb acceleration av epidemin. Åtgärderna innefattade till exempel en rekommendation om distansarbete i maximal utsträckning, en så omfattande rekommendation som möjligt om användningen av munskydd, stängning av offentliga lokaler och distansundervisning på andra stadiet och i högskolor.

Den 22 februari 2021 trädde de nya ändringar (147/2021) av lagen om smittsamma sjukdomar i kraft som stärker kommunernas och regionförvaltningsverkens möjligheter att vidta förebyggande och snabba åtgärder för att förhindra spridningen av coronaviruset. För närings- och hobbyverksamhet har det föreskrivits allmänna hygienkrav och skyldigheter för kunder att upprätthålla tillräckliga avstånd, och utrymmen kan i yttersta fall stängas för två veckor åt gången. Metoderna har delats in i enlighet med handlingsplanen för hybridstrategin så att skyldigheterna och begränsningarna kan skärpas om de tidigare åtgärderna inte är tillräckliga.

Statsrådet fattade den 25 februari 2021 ett principbeslut om övergång till nivå två enligt den kompletterande handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin. Sammanlagt sju sjukvårdsdistrikt anvisades att omedelbart ta i bruk de striktaste begränsningarna enligt nivå två, det vill säga samhällsspridningsfasen. Dessutom rekommenderas det att nio områden som befinner sig i accelerationsfasen tar i bruk samma åtgärder. Avsikten är att från och med den 8 mars 2021 ska strikta restriktioner gälla i Finland. Restriktionerna ska vara i tre veckor. I och med restriktionerna övergår man i de områden som är i spridnings-

och accelerationsfasen till distansundervisning i högstadier och läroanstalter på andra stadiet. Samtidigt avbryts hobbyverksamheten för personer över 12 år för tre veckors tid. Inom småbarnspedagogiken och i lågstadierna fortsätter verksamheten som närundervisning, och man ingriper inte i hobbyverksamheten för personer under 12 år. Dessutom lämnade regeringen den 1 mars 2021 en proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (RP 22/2021), enligt vilken alla förplägnadsrörelsers utrymmen ska hållas stängda för kunder för en viss tid på tre veckor i de områden där det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.

1.4. Lägesbild av utövningen av befogenheter och bedömning av lägesbilden

I 15 kap. i beredskapslagen finns bestämmelser om organiseringen av förvaltningen under undantagsförhållanden. I enlighet med 6 § 1 mom. i beredskapslagen ska det genom förordning av statsrådet föreskrivas om att dessa bestämmelser ska börja tillämpas (ibruktagningsförordning). De befogenheter i 106 och 107 § i beredskapslagen som gäller omorganisering av förvaltningen avviker till sin natur från andra befogenheter i beredskapslagen som i typiska fall ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelser om dessa befogenheter kan även under normala förhållanden utfärdas genom vanlig lag och i stor utsträckning också genom förordning av statsrådet.

Förvaltningsmyndigheternas kommunikation under undantagsförhållanden

Till statsrådets kanslis ansvarsområde och uppgifter hör enligt 2 § i lagen om statsrådet och 12 § 1 mom. 3 punkten i reglementet för statsrådet statsrådets kommunikation och samordningen av statsförvaltningens kommunikation.

Undantagsförhållandena och den allt svårare coronaepidemin i Finland berör hela samhället på ett övergripande sätt. En snabb informationsgång och tillförlitlig lägesbild samt tydliga kommunikationsansvar och vikten av samordning av kommunikationen betonas ytterligare. I takt med att läget förvärras måste kommunikationsberedskapen höjas och funktionsförmågan samtidigt förbättras. Statsförvaltningens kommunikation baserar sig också under undantagsförhållanden på den lagstiftning som gäller under normala förhållanden, kompletterad av bestämmelserna i beredskapslagen. Den allmänna principen enligt beredskapslagen är att den direkta ledningen av kommunikationen hör till statsrådets kansli, om den befogenhet som avses i 106 § 1 mom. i beredskapslagen tas i bruk genom en ibruktagningsförordning.

Efter undantagsförhållandena våren 2020 har coronavirussjukdomen krävt kontinuerliga åtgärder av statsförvaltningen för att hantera situationen och säkerställa att samhället fungerar så störningsfritt som möjligt. När situationen dragit ut på tiden har den blivit mer komplicerad och förutsätter således att kommunikationen om händelser som berör olika sektorer samordnas och centraliseras till en enda aktör.

Ett organiserat och demokratiskt samhälle och myndigheternas verksamhet bygger på förtroende. Om myndigheternas agerande är öppet, jämlikt, autonomt och ansvarsfullt, får och

upprätthåller medborgarna förtroende för myndigheterna. Medborgarnas tillfredsställelse med tillförlitligheten i myndigheternas kommunikation har minskat. Enligt en utredning anser 60 procent av medborgarna för närvarande att myndighetskommunikationen är tillförlitlig. Ungefär 50 procent av dem som besvarade enkäten anser att kommunikationen är korrekt, öppen och jämlik. Totalt 47 procent av medborgarna är nöjda med hur snabbt myndighetskommunikationen sker (Statistikcentralens enkät Medborgarpulsen).

I en pandemisituation är kommunikationen otillräcklig och reagerar långsamt, och den nuvarande modellen ger inte möjlighet till en tillräcklig samordning av kommunikationen och till snabba reaktioner. Det går inte att skapa en gemensam lägesbild för kommunikationen på grund av bristande information.

I 106 § 1 mom. i beredskapslagen föreskrivs att för tryggnad av befolkningens möjligheter att få information och för samordningen av myndighetskommunikationen under undantagsförhållanden sköts den direkta ledningen av statsförvaltningens kommunikation av statsrådets kansli. Genom förordning av statsrådet kan vid behov Statens kommunikationscentral inrättas.

I coronarvirussituationen samordnas statsförvaltningens kommunikation vid statsrådets kommunikationsavdelning. Till stöd för samordningen utses en strategisk ledningsgrupp för kommunikationen om coronavirusepidemin. Till ledningsgruppen kallas kommunikationsdirektörerna och kommunikationscheferna för de ministerier och myndigheter som är centrala med tanke på hanteringen och skötseln av coronakrisen. Gruppen sammanträder regelbundet, vid behov dagligen. Ledningsgruppen sammanträder under ledning av statsrådets kommunikationsdirektör.

Avgörande av behörighet

Enligt 2 § i lagen om statsrådet (175/2003) ska ministerierna vid behov samarbeta vid beredningen av ärenden, och det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör svarar för ordnandet av samarbetet. Enligt 10 § i reglementet för statsrådet (262/2003) fördelar sig ärendena på ministeriernas ansvarsområden så som föreskrivs i 3 kap i reglementet och ett ärende behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör.

Skyldigheten att samarbeta gäller förutom ministerierna även andra myndigheter. Exempelvis enligt 10 § i förvaltningslagen (434/2003), som gäller grunderna för en god förvaltning, ska varje myndighet inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver på andra myndigheters begäran bistå dessa i skötsel av en förvaltningsuppgift, och även i övrigt sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna. Syftet med bestämmelserna om samarbete mellan myndigheter är att förmedla sakkunskap till andra myndigheter. De förpliktar till att ordna samarbetet och att på behörigt sätt delta i det, men ändrar inte myndigheternas befogenheter när det gäller administrativt beslutsfattande eller faktiska förvaltningsåtgärder.

Enligt 10 § i lagen om statsrådet avgör statsrådet på framställning av statsministern meningsskiljaktigheter om vilket ministerium som ska behandla ett visst ärende. Statsrådet

kan också besluta vilket ministerium som ska behandla ett sådant vittsyftande eller principiellt viktigt ärende som berör flera än ett ministeriums ansvarsområden.

Enligt 8 § 1 punkten i reglementet för statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde frågan om vilket ministerium som ska behandla ett ärende samt vid behov beslut om att ett ärende ska beredas gemensamt vid två eller flera ministerier.

Under coronaviruspandemin har statsförvaltningen varit tvungen att utreda och avgöra fall där ansvaret för ledningen av situationen har varit oklart. Även exempelvis justitiekanslern har undersökt om myndigheternas åtgärder för att bekämpa coronaviruset har varit tillräckliga (OKV/433/70/2020). I biträdande justitiekanslerns avgörande betonas vikten av ett ledningssystem enligt lagen om smittsamma sjukdomar och i synnerhet av social- och hälsovårdsministeriets ledningsuppgift enligt 7 § i den lagen. I 6 § i lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs det dessutom om myndigheternas allmänna skyldighet att bereda sig på störningar inom hälso- och sjukvården.

Enligt 107 § 1 mom. i beredskapslagen avgör statsrådet under undantagsförhållanden på framställning av statsministern meningsskiljaktigheter mellan olika förvaltningsområden om vilken myndighet eller statlig enhet som ska handlägga ett ärende. Varje ministerium avgör meningsskiljaktigheterna inom sitt förvaltningsområde. Enligt 2 mom. kan statsrådet och varje ministerium inom sitt förvaltningsområde under undantagsförhållanden också besluta vilken myndighet under statsrådet som ska sköta ett sådant med tanke på uppnåendet av denna lags syfte viktigt ärende eller uppdrag som gäller flera än en enhets verksamhetsområde eller om vilket inte har föreskrivits särskilt. Beredskapslagens 107 § ger dock inte den myndighet som har förordnats att sköta ett ärende eller en uppgift någon ny behörighet, utan det är fråga om en fördelning av uppgifterna.

Konstaterande av undantagsförhållanden och ibruktagning av beredskapslagen innebär såsom konstaterats ovan inte att den lagstiftning som gäller under normala förhållanden inte längre ska tillämpas. Utöver de ovan nämnda bestämmelserna som gäller under normala förhållanden är det under rådande undantagsförhållanden nödvändigt att säkerställa mer omfattande befogenheter för att avgöra behörighetskonflikter mellan och inom förvaltningsområdena samt oklarheter kring behörigheten. Bestämmelserna i lagen om statsrådet gäller inte behörighetsfrågor i fråga om förvaltningsenheter som lyder under ministerierna. Under undantagsförhållanden finns det ett behov av att snabbt avgöra motstridigheter i fråga om behörigheten och uppgifter som hör till andra förvaltningsmyndigheter eller verksamhetsenheter också i sådana situationer för vilka det inte finns några bestämmelser som gäller under normala förhållanden.

1.4.1. Åtgärder för hantering av myndigheternas kommunikation och befogenheter

Hantering av situationen med myndigheternas normala befogenheter

Varje ministerium och myndighet sköter sin egen kommunikation också under undantagsförhållanden. Varje ministerium svarar för att kommunikationen inom det egna förvaltningsområdet samordnas effektivt och att informationsgången är störningsfri mellan de

olika aktörerna allt från den operativa nivån fram till statsförvaltningen. På lokal och regional nivå sörjer de myndigheter som ansvarar för ledningen av situationen på motsvarande sätt för att kommunikationen samordnas mellan de egna samarbetsparterna. De ska också säkerställa att informationsgången och informationsutbytet mellan centralförvaltningen och intressentgrupperna sker på ett effektivt sätt.

Under undantagsförhållanden svarar varje ministerium på motsvarande sätt för ärenden som hör till dess ansvarsområde samt behandlar ärenden som gäller ämbetsverk, inrättningar, affärsverk, fonder utanför statsbudgeten, sammanslutningar, bolag och andra organ inom ministeriets ansvarsområde. Likaså behandlar ministeriet ärenden som gäller andra organ som sköter uppgifter inom ministeriets ansvarsområde och styr regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna i ärenden som hör till ansvarsområdet.

De normala befogenheternas otillräcklighet

Under de undantagsförhållanden coronavirusepidemin framkallat framhävs allmänt behovet av myndighetskommunikation och särskilt behovet av enhetlig och tydlig kommunikation. Varken statsministern eller statsrådets kansli kan dock utöva den ledningsmakt över ministerierna eller självständiga förvaltningsmyndigheter som under undantagsförhållanden är en nödvändighet för att säkerställa en enhetlig kommunikation. På det sätt som konstateras i förarbetena till beredskapslagen hör en centraliserad styrning av kommunikationen till de befogenheter som allra först behöver tas i bruk när beredskapslagen börjar tillämpas (RP 3/2008 rd, s. 86).

Hanteringen av epidemisituationen förutsätter framförhållning, beredskap och flexibilitet i kommunikationen. För att verksamheten och kommunikationen ska vara framgångsrik, måste man känna till människors behov och förväntningar. Oklar och motstridig kommunikation undergräver förtroendet för myndigheterna och ger utrymme för desinformation. Det finns många felaktiga och förvrängda uppgifter om coronaviruset och även om t.ex. coronavaccinationerna, och sådana uppgifter kan i värsta fall kan utgöra ett hot mot medborgarnas hälsa. Genom en effektivare tydlig och gemensam kommunikation och genom samordnade kommunikationsåtgärder är det lättare att bekämpa desinformation. I samband med coronavirusepidemin kan medborgarnas rätt till information inte nog betonas.

Information påverkar människors beteende. Begränsningarnas effektivitet beror på hur väl de efterföljs. Information och kommunikation är därmed kopplade till epidemihanteringen.

Syftet med den behörighet som föreskrivs i 106 § i beredskapslagen är uttryckligen att trygga befolkningens tillgång till information samt t.ex. kommunikation om öppen forskningsverksamhet.

I 12 § i reglementet för statsrådet anges att statsrådets och statsförvaltningens information hör till statsrådets kanslis ansvarsområde. Någon egentlig behörighet för kommunikationsansvaret har inte anvisats statsrådets kansli i reglementet för statsrådet. I praktiken har avsaknaden av en sådan behörighet hindrat ett tillräckligt informationsutbyte och ett

tillräckligt samarbete mellan myndigheterna i planeringen och genomförandet av kommunikationen. Den decentraliserade ledningsmodellen har helt klart försvårat detta arbete. I en snabbt accelererande epidemisituation leder en decentraliserad kommunikation till att kommunikationen är osynkroniserad och svår att hitta och som därför är motstridig. Som en följd av detta tillgodoses inte vars och ens rätt att snabbt få tillgång till begriplig, tillförlitlig och aktuell information. Med tanke på hanteringen av epidemin och skyddet av människors hälsa är det också nödvändigt att information om gällande anvisningar och rekommendationer är tydlig och lätt att hitta och förmedlas snabbt. Det har förekommit brister i fråga om detta i den rådande situationen.

Befogenheten att avgöra myndigheternas behörighet behövs i synnerhet i situationer där styrnings- och ledningsbefogenheterna enligt lagen om smittsamma sjukdomar och ministeriets allmänna behörighet enligt grundlagen inte räcker till. Sådana situationer kan i anslutning till coronavirusepidemin uppstå i fråga om t.ex. hantering av samma ärenden eller uppgifter som omfattas av befogenheterna inom såväl social- och hälsovårdsministeriets som inrikesministeriets (gränskontroll eller polisverksamhet) förvaltningsområde. I situationer där horisontella frågor som hör till olika myndigheters uppgifter förutsätter samarbete mellan flera myndighetsaktörer och andra aktörer som deltar i bekämpningen av epidemin, är den föreslagna befogenheten nödvändig. Lednings- och styrningsbefogenheterna enligt lagen om smittsamma sjukdomar räcker inte till i situationer där också aktörer inom andra förvaltningsområden inom ramen för sina egna befogenheter kan bistå vid hanteringen av situationen.

Under sådana förhållanden som coronavirusepidemin, som ställer hela samhället inför helt nya utmaningar, får det inte finnas situationer där frågor som gäller ledningen av verksamheten, befogenheter eller uppgiftsfördelning är oklara. Sådana situationer har dock uppstått i synnerhet när det finns flera aktörer. Behovet av att avgöra behörigheten i situationer som i stor utsträckning berör olika förvaltningsområden och som kräver åtgärder utanför behörighetsfördelningen mellan ministerierna har ökat i och med coronapandemin.

På områden där flera parter är involverade har myndigheternas handräckning i praktiken en viktig roll när det gäller att utföra ett ärende eller en uppgift som är väsentlig för att lagens syfte ska uppnås. På samma sätt ska det vara möjligt att ge rådgivning och handledning, lämna materiell hjälp och utföra andra praktiska uppgifter (t.ex. bygga tillfälliga skyddsrum, vid gränsovergångsställena ge människor anvisningar och råd som anpassats till smittskyddsmyndigheternas verksamhet och den övriga hälso- och sjukvårdsverksamheten) som inte kräver särskilda befogenheter och som varje myndighet eller annan enhet inom statsförvaltningen ska kunna bidra med för att stödja en annan myndighet, om ärendet gäller flera än en enhets ansvarsområde eller om det inte föreskrivs särskilt om det.

I statsrådet och ministerierna är de vanligaste fallen där behörighetsfrågor ska avgöras frågor som gäller lagberedning och utfärdandet av anvisningar och rekommendationer.

1.5. Förhållande till grundlagen och internationella förpliktelser

1.5.1. Grundläggande fri- och rättigheter och internationella förpliktelser

De föreslagna bestämmelserna i beredskapslagen som gäller förvaltningsmyndigheternas kommunikation och avgörande av behörighet ingriper inte i de grundläggande fri- och rättigheterna på ett sådant sätt att de är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheter som anges i grundlagen. De kan inte heller anses ha någon direkt betydelse med hänsyn till de internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

Med avseende på grundlagen är det dock viktigt att beakta det som anges i 19 § 3 mom. i grundlagen om det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa. Även den bestämmelse om vars och ens rätt till liv som ingår i 7 § i grundlagen är av betydelse. För att trygga denna rätt ska det allmänna enligt 22 § i grundlagen samt enligt den etablerade tolkningen av artikel 2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna vidta skäligen och behövliga åtgärder inom ramen för sina lagstadgade befogenheter så att rätten till liv kan skyddas mot kända risker.

När beredskapslagen stiftades konstaterade grundlagsutskottet att ett i lagen intaget förfarande för ibruktagning av befogenheter är befogat med tanke på mekanismerna i lagstiftningen om undantagsförhållanden. Syftet med riksdagsbehandlingen av en ibruktagningsförordning har en nära koppling till tryggheten av riksdagens möjligheter att påverka (GrUU 6/2009 rd). Tryggheten av riksdagens möjligheter att påverka har i sin tur en koppling till demokratiprincipen och närmare bestämt till bestämmelsen i 2 § i grundlagen om att statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen. Denna mer omfattande konstitutionella kontext stöder tolkningen att alla befogenheter enligt beredskapslagen ska tas i bruk genom en förordning av statsrådet som lämnas till riksdagen för behandling.

1.5.2. Nödvändighet och proportionalitet

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 är nödvändiga för att syftet enligt 1 § i lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till detta syfte. Syftet med beredskapslagen är enligt lagens 1 § att under undantagsförhållanden bland annat skydda befolkningen samt trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Befogenheterna får vidare 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. Befogenheterna får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter.

Enligt grundlagsutskottet ska detta anses innebära en mycket hög tröskel för ibruktagandet av befogenheter enligt beredskapslagen och de bör inte tas i bruk på lättvindiga grunder eller för säkerhets skull (GrUB 2/2020 rd, s. 2, GrUB 3/2020 rd, s. 2, GrUB 7/2020 rd, s. 2, GrUB 8/2020 rd, s. 2, GrUB 17/2020 rd, s. 4, GrUB 18/2020 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har i sin bedömning av de statsrådsförordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen efter det att covid-19-pandemin brutit ut våren 2020 betonat att befogenheterna med stöd av beredskapslagen enligt dess 4 § endast får utövas 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 med 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). Utskottet har betonat att begränsningar som gäller individer är primära i förhållande till summariska begränsningar som gäller större grupper (GrUB 11/2020 rd). Det har enligt grundlagsutskottet också varit 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 t.ex. GrUB 11/2020 rd; se även GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4–5 och GrUU 5/2009 rd, s. 3/II).

Med stöd av 4 § 2 mom. i beredskapslagen får befogenheter enligt lagen utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. I motiveringen till bestämmelsen (RP 3/2008 rd) understryks det faktum att myndigheterna i första hand ska agera med stöd av sina normala befogenheter. Också grundlagsutskottet har understrukit att lagstiftning som avser normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna har företräde. Det bör också bedömas om olika åtgärder är alternativa och om det finns olika alternativ för tillämpning av beredskapslagen (GrUB 9/2020, GrUB 12/2020 och GrUB 18/2020).

Ovan beskrivs både det förvärrade coronavirusläget och coronapandemins konsekvenser för myndigheternas kommunikation och oklarheter i fråga om myndigheternas befogenheter och uppgifter. Förvaltningsmyndigheternas kommunikation i anslutning till coronavirusepidemin ska ske i rätt tid och på ett enhetligt sätt för att spridningen av coronaviruset ska kunna stoppas. Information påverkar människors beteende. Begränsningarnas effektivitet beror på hur väl de efterföljs. Information och kommunikation är därmed kopplade till epidemihanteringen.

Bestämmelserna om samordning av förvaltningsmyndighetens kommunikation, som ingår i 106 § 1 mom. i beredskapslagen och som enligt förslaget nu ska tas i bruk, gäller i detta skede endast kommunikationen i anslutning till coronapandemin. Införandet av bestämmelserna i paragrafen begränsas till endast den nödvändiga bestämmelsen i 1 mom., och det finns inget behov av att inrätta Statens kommunikationscentral.

Varje myndighet är i enlighet med sin behörighet skyldig att agera genom att utföra de uppgifter som föreskrivits för den. När covid-19-epidemin förvärras framhävs det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Oklarheterna i fråga om myndigheternas inbördes befogenheter och uppgifter måste lösas snabbt.

Genom förslaget ändras inte heller de bestämmelser i lagstiftningen som gäller förvaltningsmyndigheternas kommunikation eller avgörande av behörighet under normala förhållanden.

På ovan nämnda grunder kan ibruktagningen av de föreslagna 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen anses vara nödvändig och proportionerlig med tanke på grundlagen.

2. Förslag om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen

Det föreslås att statsrådet utfärdar en förordning om ibruktagning av sådana befogenheter som enligt 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen som får tas i bruk under undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen.

3. Specialmotivering och konsekvenser av utövningen av befogenheterna

1 §. I den föreslagna paragrafen konstateras de aktuella undantagsförhållandena. Enligt paragrafen innehåller förordningen bestämmelser om befogenheter som tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen.

2 §. Enligt den föreslagna paragrafen införs den befogenhet som gäller förvaltningsmyndigheternas kommunikation under undantagsförhållanden och som avses i 106 § 1 mom. i beredskapslagen. Befogenheterna kan tillämpas i hela landet.

Befogenheten enligt 106 § 1 mom. i beredskapslagen tas i bruk för tryggnad av befolkningens möjligheter att få information och för samordningen av myndighetskommunikationen så att den direkta ledningen av statsförvaltningens kommunikation under undantagsförhållanden sköts av statsrådets kansli. Behovet av kommunikation ökar i en krissituation i och med att det för tryggnad av befolkningens möjligheter att få information snabbt och flexibelt och för att samordna kommunikationen måste gå att stärka kommunikationsorganisationen i de centrala organ som hanterar situationen.

I 12 § i reglementet för statsrådet anges att statsrådets och statsförvaltningens information hör till statsrådets kanslis ansvarsområde. Vid statsrådets kansli sköts uppgiften av statsrådets kommunikationsavdelning. Någon egentlig behörighet för kommunikationsansvaret har inte anvisats statsrådets kansli i reglementet för statsrådet. I förordningen om ibruktagning av befogenheterna enligt 106 § 1 mom. i beredskapslagen föreskrivs det att för tryggnad av befolkningens möjligheter att få information och för samordningen av myndighetskommunikationen under undantagsförhållanden ska den direkta ledningen av statsförvaltningens kommunikation skötas av statsrådets kansli. Regleringen gör det inte möjligt att ingripa i innehållet i de anvisningar, rekommendationer eller föreskrifter som myndigheten meddelat inom ramen för sin behörighet eller i innehållet i informationen om dem.

Med den direkta ledningen av statsrådets kommunikationsavdelnings kommunikation avses vidtagande av kommunikationsåtgärder som gäller coronapandemin och bekämpning-

en av den samt samordning av myndigheternas kommunikationsåtgärder så att landets medborgare och sammanslutningar får en öppen och sanningsenlig bild av epidemins förlopp och myndigheternas åtgärder för att bekämpa coronaviruset och få epidemin under kontroll. Syftet med information och annan kommunikation om coronapandemin är att ge transparent information och att producera och sprida information som ger förutsättningar för individer och sammanslutningar att skapa en så sanningsenligt bild som möjligt av myndigheternas verksamhet och hur pandemisituationen fortskrider samt förutsättningar att vara en aktiv medborgare. Vid planeringen och genomförandet av kommunikationen ska statsrådets kommunikationsavdelning och andra myndigheter beakta kommunikationens betydelse för en effektiv skötsel av de uppgifter som anförtrots myndigheterna samt för samarbetet mellan myndigheten och medborgar- och intressentorganisationerna.

För genomförandet av åtgärderna krävs det att statsrådets kommunikationsavdelning resurser förstärks med i synnerhet kommunikationspersonal och andra resurser från de övriga ministerierna. Statsrådets kommunikationsavdelnings ställning i fråga om kommunikationen om coronavirusepidemin behöver stärkas så att statsrådets kanslis kommunikationsavdelning leder åtgärderna och insatserna inom statsrådet. Kommunikationsavdelningen har dessutom till uppgift att samordna statsförvaltningens åtgärder i fråga om den kommunikation som gäller epidemin. Dessutom genomför kommunikationsavdelningen rikstäckande informationskampanjer och andra insatser i samarbete med myndigheterna på riksnivå och på regional nivå. Till det direkta ledningsansvaret för statsrådets kommunikationsavdelnings kommunikationsåtgärder hör inte rätten att meddela ministerierna eller andra myndigheter inom statsförvaltningen föreskrifter om innehållet i kommunikationen. Exempelvis statens forskningsinstitut och forskningsverksamheten vid statens organisationsenheter omfattas dock inte av samordningen av kommunikationen.

När coronapandemin drabbar befolkningen och samhällets olika sektorer i stor skala är det i syfte att trygga befolkningens tillgång till information och samordna och prioritera myndigheternas kommunikation nödvändigt att koncentrera ledningen av de kommunikationsåtgärder som syftar till att bekämpa covid-19-epidemin och samordna myndigheternas kommunikationsåtgärder bättre än för närvarande. Man måste kunna skapa tillförlitlig kommunikation om epidemin och bekämpningen av den samtidigt inom olika sektorer och på ett sanningsenligt sätt beskriva vad som händer för medborgarna. Samordningen av kommunikationen gagnar såväl de behöriga myndigheterna som medborgarna och sammanslutningarna.

I takt med att epidemin accelererar finns det behov av att stärka statsrådets kanslis kommunikationsavdelning i fråga om statsrådet och ministerierna så att statsrådets kanslis kommunikationsavdelning internt leder åtgärderna för statsrådets kommunikation om coronavirusepidemin. Kommunikationsavdelningen vid statsrådets kansli har å andra sidan till uppgift att samordna statsförvaltningens åtgärder i fråga om den kommunikation som gäller epidemin. Dessutom genomför kommunikationsavdelningen rikstäckande kommunikationsinsatser och andra kommunikationsinsatser i samarbete med myndigheterna på riksnivå och på regional nivå.

Enligt 106 § 1 mom. i beredskapslagen kan genom förordning av statsrådet vid behov Statens kommunikationscentral inrättas. Enligt förarbetena till beredskapslagen kan inrättan-

det av Statens kommunikationscentral komma i fråga i situationer där behovet av kommunikation och ledning av kommunikationen har blivit stort. Nuläget förutsätter inte att det inrättas en separat kommunikationscentral, och statsrådet planerar inte att inrätta en sådan.

I och med att statsförvaltningens direkta ledning hör till statsrådets kansli kan brister i samordningen av kommunikationen minskas. På så sätt kan man minska t.ex. motsägelsefull och överlappande information. Dessutom kan kommunikationen och informationsgången mellan förvaltningsområdena förbättras och informationen göras tillgänglig för alla aktörer på ett mer heltäckande sätt. Även om varje förvaltningsområde sköter den egna kommunikationen också under undantagsförhållanden, säkerställs det genom att ledningen av den kommunikation som gäller coronavirusepidemin koncentreras till statsrådets kansli att hela statsförvaltningen informeras om de strategiska riktlinjerna för kommunikationen och att dessa kan användas även på regional och lokal nivå. De centrala strategiska kärnbudskapen inom den kommunikation som gäller coronavirusepidemin bereds vid statsrådets kommunikationsavdelning och verkställs i samarbete med behöriga myndigheter på riksnivå och på regional nivå.

3 §. Enligt den föreslagna paragrafen införs de befogenheter enligt 107 § i beredskapslagen som gäller avgörande av behörighet. Befogenheterna kan tillämpas i hela landet.

Den befogenhet som anges i 107 § i beredskapslagen tas i bruk för att de oklarheter som uppstår om myndigheternas behörighet, uppgifter och ledningsansvar i en ny och svårförutsebar situation snabbt ska kunna lösas. Avsikten är inte att under några omständigheter avvika från bestämmelserna om behörighet i gällande lagstiftning. Det är närmast fråga om avgörande av sådana situationer där det finns grundad anledning att tolka behörigheten. Då avgörs meningsskiljaktigheten i statsrådet på framställning av statsministern.

Befogenheten gäller situationer där det är fråga om lösning av tolkningstvister inom statsförvaltningen och den sträcker sig därmed till aktörer inom central-, region- och lokalförvaltningen. Centralförvaltningen består av ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna inom deras förvaltningsområde.

Det är dock inte bara fråga om att lösa tolkningstvister utan också om att besluta vilken myndighet som ska sköta ett sådant ärende eller uppdrag som är viktigt för att uppnå syftet med beredskapslagen och som gäller flera än en enhets verksamhetsområde eller om vilket det inte föreskrivs särskilt.

Befogenheten att avgöra behörigheten enligt beredskapslagen är särskilt viktig när det gäller att lösa behörighetsfrågor i anslutning till coronapandemin på grund av krisens sektorsövergripande karaktär. Under det gångna året har det blivit uppenbart att förhindrandet av spridningen av coronapandemin och verkställandet av myndighetsåtgärder i anslutning till den i praktiken förutsätter samarbete mellan aktörerna inom samhällets alla sektorer. Detta gäller även aktörerna inom den privata sektorn. Samarbetet mellan statsrådet och de ämbetsverk som lyder under ministerierna samt de regionala myndigheterna har exempelvis upplevts som en utmaning.

Enligt 107 § 2 mom. i beredskapslagen kan statsrådet och varje ministerium inom sitt förvaltningsområde under undantagsförhållanden också besluta vilken myndighet under statsrådet som ska sköta ett sådant med tanke på uppnåendet av lagens syfte viktigt ärende eller uppdrag som gäller flera än en enhets verksamhetsområde eller om vilket det inte har föreskrivits särskilt. Även om de situationer som hänför sig till coronavirusepidemin har hanterats vid olika myndigheter redan i över ett år, finns det fortfarande ett behov av att säkerställa att statsrådet och dess ministerier har tillgång till metoder för att hantera de situationer som uppstår i och med att krisen är sektorsövergripande.

Bestämmelsen ska i princip tillämpas på myndigheter som lyder under statsrådet. Det är alltså fråga om ministerierna och övriga centralförvaltningsenheter. Befogenheten omfattar inte t.ex. republikens presidents kansli, oavhängiga domstolar och oberoende laglighetsövervakare eller riksdagens ämbetsverk och inrättningar som lyder under riksdagen, såsom Folkpensionsanstalten.

4 §. I paragrafen föreslås en bestämmelse om förordningens ikraftträdande och giltighet.

4. Förordningens konsekvenser

Förslaget har inte några direkta ekonomiska konsekvenser. Förslaget har konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Enligt beredskapsplanerna effektiviseras statsförvaltningens kommunikation i första hand på avtalsbasis genom att statsrådets kommunikationsavdelning vid statsrådets kansli förstärks med personal som överförs från andra ministerier och förvaltningsmyndigheter.

Genom förslaget kan man säkerställa en enhetlig kommunikation från förvaltningsmyndigheternas sida och förbättra såväl den kommunikation som är riktad till medborgarna som kommunikationen mellan de olika förvaltningsmyndigheterna samt effektivisera myndigheternas verksamhet.

5. Uppföljning av förutsättningarna för utövning av befogenheterna och upphävande av bestämmelserna

Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den gällande ibruktagnings- 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. I 11 § 3 mom. föreskrivs det vidare att när en ibruktagnings- eller förlängningsförordning upphävs eller ändras enligt 1 eller 2 mom. ska samtidigt de med stöd av bestämmelserna i II avdelningen utfärdade förordningar upphävas som det inte längre finns förutsättningar för att tillämpa. Syftet med det nämnda 3 mom. är att klarlägga det rådande rättsläget när bestämmelserna om befogenheter upphävs och därmed öka rättssäkerheten.

Statsrådet följer noggrant upp att tillämpningsvillkoren för beredskapslagen och de fullmakter som ges i den uppfylls samt eventuella problem som uppdragas i samband med tillämpningen.

6. Tillämpningen på Åland

I självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föreskrivs det om behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket. Enligt 27 § 34 och 42 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför och under undantagsförhållanden. Enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen har riket också lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om smittsamma sjukdomar hos människor. Med stöd av 18 § 12 och 13 punkten i självstyrelselagen hör ordnandet av hälso- och sjukvård samt socialvård på Åland till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

Enligt 30 § i självstyrelselagen ska de uppgifter som hör till rikets lagstiftningsbehörighet skötas av riksmyndigheterna och enligt 23 § i lagen av landskapsmyndigheterna, om ärendet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Beredskapslagen och författningar som utfärdats med stöd av den gäller därmed i regel också på Åland, även om samma uppgifter inte med stöd av självstyrelselagen eller landskapslagstiftning till alla delar handhas av motsvarande myndigheter som i riket och landskapets lagstiftning i fråga inte i samtliga avseenden motsvarar innehållet i den rikslagstiftning som omnämns i beredskapslagen och ibruktagningsförordningen.

Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Dessutom ska republikens presidents förordning om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland (1179/2009) beaktas.

De befogenheter i enlighet med 106 § 1 mom. och 107 § i beredskapslagen, som nu tas i bruk, föreslås inte bli tillämpade i landskapet Åland.

7. Beredningen av förordningen

Förordningen har beretts vid statsrådets kansli.

8. Ikraftträdande

Förordningen avses träda i kraft den 11 mars 2021. Förordningen gäller till och med den 30 april 2021.