Betänkande som arbetsgruppen godkände den 30 juni 2025

TILL JUSTITIEMINISTERIET

Statsrådet tillsatte den 6 oktober 2022 en arbetsgrupp för att bereda en totalreform av beredskapslagen för tiden den 6 oktober 2022–1 mars 2025. Mandatperioden förlängdes genom statsrådets beslut till den 30 juni 2025.

Till stöd för arbetsgruppen tillsatte statsrådet den 24 mars 2022 en parlamentarisk uppföljningsgrupp vars mandatperiod löpte ut vid utgången av mandatperioden för statsminister Sanna Marins regering. I början av mandatperioden för statsminister Petteri Orpos regering tillsattes den 19 oktober 2023 en ny parlamentarisk uppföljningsgrupp med uppgift att stödja arbetsgruppen.

Reformen hänför sig till statsminister Petteri Orpos regeringsprogram, enligt vilket totalreformen av beredskapslagen ska skapa de behövliga befogenheterna för ledning av och beredskap för kriser så att samhällets verksamhetsförutsättningar tryggas under undantagsförhållanden (regeringsprogr. 10.1). Vid sidan av arbetsgruppens arbete har ministerierna i enlighet med regeringsprogrammet också för egen del bedömt behovet av att utveckla lagstiftningen om störningssituationer under normala förhållanden, vilket inte ingick i arbetsgruppens uppdrag. Enligt regeringsprogrammet genomförs en helhetsöversyn av den lagstiftning som gäller störningar och krissituationer inom alla förvaltningsområden. Arbetet med att uppdatera sektorslagstiftningen genomförs samtidigt som beredskapslagstiftningen revideras, det vill säga senast hösten 2025 (regeringsprogr. 10.1).

Enligt promemorian om tillsättande av arbetsgruppen är syftet med reformen att revidera beredskapslagen så att den motsvarar en modern syn på samhällets övergripande säkerhet, de faktorer som hotar säkerheten och identifieringen av olika allvarliga hot och störningar. Målet är konsekventa och tidsenliga bestämmelser som stämmer överens med grundlagen. De ska också göra det möjligt att i rätt tid fatta beslut som gäller hantering av olika exceptionella situationer och innehålla ändamålsenliga och tillräckliga befogenheter att fatta dessa beslut.

Arbetsgruppen hade till uppgift att bedöma hur tidsenlig beredskapslagen är, hur lagen fungerar och hur den behöver utvecklas samt att bereda de förslag till lagändringar som behövs för att nå målet. Den närmare indelningen av uppdraget bestod av följande fyra helheter:

1) Uppdatering av förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och precisering av beredskapsskyldigheten.
2) Översyn av bestämmelserna om befogenheter i beredskapslagen och anpassning av dem till kraven i grundlagen.
3) Utveckling av förfarandena för ibruktagande och beslutsfattande enligt beredskapslagen samt precisering av ledningsförhållandena.
4) Revidering av beredskapslagens innehåll och systematik så att de motsvarar de bestämmelser som revideras samt översyn av eventuella andra behov av att förtydliga och utveckla regleringen.

I enlighet med beslutet om tillsättande upprättades en förhandlingsmekanism med landskapet Åland för att skapa klarhet i befogenhetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket när det gäller att tillämpa beredskapslagen och hantera undantagsförhållanden.

Till arbetsgruppens uppdrag hörde att inom ramen för de delområden som beskrivs ovan bereda ett förslag till en ny beredskapslag som ersätter den gällande beredskapslagen. Arbetsgruppen

skulle utarbeta den del av sitt betänkande som gäller förslag till ändring av lagstiftningen i form av en regeringsproposition.

Till stöd för sitt arbete tillsatte arbetsgruppen sektioner för viss tid med uppgift att granska särskilt befogenheterna enligt II avdelningen i den gällande beredskapslagen, behovet att utveckla befogenheterna och eventuella ytterligare behov utifrån de ändringsförslag som medlemmarna lagt fram. Sektionernas mandatperiod var den 11 september 2023–10 november 2023.

De sektioner som tillsattes hade till uppgift att i anslutning till de ärendehelheter anvisats dem på ett förvaltningsövergripande sätt behandla de förslag till befogenheter som arbetsgruppens medlemmar lagt fram, i synnerhet att identifiera de betydande inbördes beroendeförhållanden som hänför sig till förslagen och att samordna de olika förvaltningsområdenas förslag som hänför sig till samma befogenhetshelhet till en logisk helhet för arbetsgruppens fortsatta bedömning. Sektionerna skulle lämna sina samlade förslag till befogenheter till arbetsgruppen för fortsatt behandling senast den sista dagen av sektionernas mandatperiod.

Arbetsgruppens sammansättning

Arbetsgruppen bestod av företrädare för samtliga ministerier och republikens presidents kansli samt juridiska sakkunniga. Till ordförande för arbetsgruppen utnämndes enhetschefen för justitieministeriets enhet för offentlig rätt, lagstiftningsrådet Timo Makkonen och till vice ordförande lagstiftningsdirektören, lagstiftningsrådet Susanna Siitonen, som också var av justitieministeriet utsedd medlem.

Till medlem i arbetsgruppen från statsrådets kansli utnämndes regeringsrådet Arno Liukko, och till hans ersättare ledande sakkunnig Teija Pellikainen. Från utrikesministeriet utnämndes rättschef Kaija Suvanto, och till hennes ersättare lagstiftningsrådet Krista Oinonen. Inrikesministeriets medlem var lagstiftningsrådet Tiina Ferm och hennes ersättare var regeringsrådet Johanna Hakala. Till medlem från försvarsministeriet utnämndes ursprungligen lagstiftningsdirektören, lagstiftningsrådet Hanna Nordström och till hennes ersättare äldre avdelningsstabsofficer Olli Rusanen. Försvarsministeriet bytte medlem den 2 oktober 2023, varefter lagstiftningsrådet Jenni Herrala har varit medlem. Finansministeriets medlem var budgetrådet Jouko Narikka och till hans ersättare utnämndes lagstiftningsrådet Anu Rajamäki från och med den 2 oktober 2023. Jord- och skogsbruksministeriets medlem var överdirektör Pentti Lähteenoja och hans ersättare var fram till den 14 augusti 2024 regeringsrådet Tanja Viljanen, varefter lagstiftningsrådet Johanna Wallius var ersättare. Social- och hälsovårdsministeriets medlem var regeringsrådet Anne Kumpula och hennes ersättare var direktör Jaska Siikavirta. Från kommunikationsministeriet utnämndes lagstiftningsrådet Laura Vilkkonen och hennes ersättare var regeringsrådet Mari Starck fram till den 15 februari 2023, varefter lagstiftningsdirektör Kimmo Kiiski var ersättare. Arbets- och näringsministeriets medlem var regeringsrådet Kari Klemm. Lagstiftningsdirektör Johanna Korpi var miljöministeriets medlem. Republikens presidents kanslis medlem var juridiska rådgivaren Päivi Pietarinen och hennes ersättare var utrikes- och säkerhetspolitiska rådgivaren Petri Hakkarainen, av vilka den sistnämnda fram till den 2 oktober 2023. Efter det att en ny president hade utsetts har kansliets företrädare från och med den 14 augusti 2024 varit juridiska rådgivaren Juha Rainne och hans ersättare har varit utrikes- och säkerhetspolitiska rådgivaren Aliisa Tornberg. Från och med den 12 februari 2025 har utrikes- och säkerhetspolitiska rådgivaren Anna-Mari Wong Hämäläinen varit ersättare i stället för Aliisa Tornberg.

Till permanenta sakkunniga i arbetsgruppen utsågs justitiekanslersämbetets kanslichef Tuula Majuri, justitierådet Petri Helander, professor Tuomas Ojanen och professor Janne Salminen.

Betänkande som arbetsgruppen godkände den 30 juni 2025

Till sekretariatet för arbetsgruppen med ansvarar för beredningen utnämndes från justitieministeriet lagstiftningsrådet Marietta Keravuori-Rusanen, konsultative tjänstemannen Perttu Wasenius, specialsakkunnig Heidi Mäntylä och ledande sakkunnig Minna Branders. Branders mandatperiod löpte ut den 2 oktober 2023. Från sekretariatet för Säkerhetskommittén utnämndes den 15 februari 2023 äldre regeringssekreterare Aino Lehto till sekretariatet. Sedan hösten 2024 har lagstiftningsrådet Yrsa Nyman (den 17 september 2024–12 februari 2025) och språkrättsrådet Corinna Tammenmaa (från och med den 12 februari 2025) deltagit i sekretariatet, i synnerhet i frågor som gäller Ålands ställning. Från justitieministeriet har under mandatperioden också lagstiftningsrådet Veli-Pekka Hautamäki (den 1 januari 2024–12 februari 2025) tillfälligt varit ersättare för Perttu Wasenius.

Beredningsarbetsgruppen för projektet sammanträdde sammanlagt 45 gånger.

Arbetsgruppens betänkande

I arbetsgruppens betänkande föreslås det att en ny beredskapslag ska stiftas. Syftet med reformen är att revidera beredskapslagen så att den motsvarar en modern syn på samhällets övergripande säkerhet och de faktorer som hotar den. Målet är en konsekvent och tidsenlig helhet av bestämmelser som stämmer överens med grundlagen. Denna helhet ska också göra det möjligt att i rätt tid fatta beslut som gäller hantering av undantagsförhållanden och innehålla ändamålsenliga och tillräckliga befogenheter att fatta dessa beslut. Det föreslås också att strafflagen ändras. Genom förslaget preciseras de straffbestämmelser som hänför sig till beredskapslagen.

Efter att ha slutfört sitt arbete överlämnar arbetsgruppen högaktningsfullt sitt betänkande till justitieministeriet.

Helsingfors den 30 juni 2025.

Timo Makkonen

Susanna Siitonen

Arno Liukko
(Teija Pellikainen)

Kaija Suvanto
(Krista Oinonen)

Tiia Ferm
(Johanna Hakala)

Jenni Herrala
(Olli Rusanen)

Jouko Narikka
(Anu Rajamäki)

Betänkande som arbetsgruppen godkände den 30 juni 2025

Eerikki Nurmi
(Juho-Antti Jantunen)

Pentti Lähteenoja
(Johanna Wallius)

Anne Kumpula
(Jaska Siikavirta)

Laura Vilkkonen
(Kimmo Kiiski)

Kari Klemm

Johanna Korpi

Juha Rainne
(Anna-Mari Wong Hämäläinen)

Tuula Majuri

Petri Helander

Tuomas Ojanen

Janne Salminen

Marietta Keravuori-Rusanen

Perttu Wasenius

Heidi Mäntylä

Aino Lehto

Corinna Tammenmaa

Betänkande som arbetsgruppen godkände den 30 juni 2025

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till beredskapslag och lag om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny beredskapslag genom vilken den gällande lagen med samma namn upphävs. Syftet med reformen är att revidera beredskapslagen så att den motsvarar en modern syn på samhällets övergripande säkerhet och de faktorer som hotar den. Målet är en konsekvent och tidsenlig helhet av bestämmelser som stämmer överens med grundlagen. Denna helhet ska också göra det möjligt att i rätt tid fatta beslut som gäller hantering av undantagsförhållanden och innehålla ändamålsenliga och tillräckliga befogenheter att fatta dessa beslut.

Det föreslås också att strafflagen ändras. Genom förslaget preciseras de straffbestämmelser som hänför sig till beredskapslagen.

Lagarna avses träda i kraft den .

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL 1
MOTIVERING 7
1 Bakgrund och beredning 7
1.1 Bakgrund 7
1.1.1 Allmän bakgrund till propositionen 7
1.1.2 Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön 8
1.2 Beredning 11
2 Nuläge och bedömning av nuläget 13
2.1 Lagstiftningen om undantagsförhållanden och störningssituationer som helhet 13
2.1.1 Allmänt 13
2.1.2 Företräde för lagstiftningen för normala förhållanden 13
2.1.3 Grundlagens 23 § 14
2.1.4 Lagen om försvarstillstånd och beredskapslagen 15
2.1.5 Tillfälliga lagar om undantagsförhållanden som stiftas direkt på grundval av 23 § i grundlagen 16
2.2 Beredskapslagen 17
2.2.1 Beredskapslagens uppbyggnad och centrala innehåll 17
2.2.2 Definition av undantagsförhållanden 17
2.2.3 Principer för utövande av befogenheter 20
2.2.4 Konstaterande av undantagsförhållanden och förfarande för ibruktagande av tilläggsbefogenheter 21
2.2.5 Beredskap för undantagsförhållanden 25
2.2.6 Tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen 27
2.2.6.1 Allmänt 27
2.2.6.2 Förhållandet mellan beredskap och tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen 29
2.2.6.3 Tryggande av finansmarknaden och försäkringsverksamheten 30
2.2.6.4 Säkerställande av produktionen och distributionen av nyttigheter samt energiförsörjningen 31
2.2.6.5 Reglering av byggande och byggprodukter 31
2.2.6.6 Reglering av bostadsbeståndets användning 32
2.2.6.7 Ändringar i anslutning till social trygghet 32
2.2.6.8 Tryggande av elektroniska data- och kommunikationssystems funktionsduglighet och tillgången till posttjänster 33
2.2.6.9 Tryggande av transporter och reglering av flytande bränslen 33
2.2.6.10 Tryggande av social- och hälsovården 34
2.2.6.11 Skötseln av statsfinanserna under undantagsförhållanden 34
2.2.6.12 Offentlig- och privaträttsliga anställningsförhållanden 34
2.2.6.13 Arbetsplikt 35
2.2.6.14 Organisering av förvaltningen under undantagsförhållanden 36
2.2.6.15 Den militära försvarsberedskapen 36
2.2.6.16 Befolkningsskydd och evakuering 37
2.2.6.17 Upprätthållande av gränssäkerheten och den allmänna ordningen och säkerheten 38
2.2.7 Särskilda bestämmelser 38
2.2.7.1 Verkställighet 38
2.2.7.2 Ersättningar 38

2.2.7.3 Rättsskydd 39
2.2.7.4 Straffbestämmelser 39
2.2.8 Ålands särställning 40
2.2.8.1 Allmänt 40
2.2.8.2 Lagstiftningsbehörighet under undantagsförhållanden 40
2.2.8.3 Lagstiftningsbehörighet inom branscher som är centrala under undantagsförhållanden 40
2.2.8.4 Ansvarig myndighet under undantagsförhållanden 41
2.2.8.5 Överenskommelseförordning 42
2.2.9 Erfarenheter av tillämpningen av beredskapslagen 42
2.3 Den viktigaste sektorspecifika lagstiftningen om störningssituationer och dess utveckling 45
2.3.1 Allmänt 45
2.3.2 Finansiering och försäkring 46
2.3.3 Produktion och distribution av nyttigheter 48
2.3.4 Energiförsörjning 49
2.3.5 Byggande 51
2.3.6 Boende 52
2.3.7 Elektroniska kommunikationstjänster och posttjänster 52
2.3.8 Social- och hälsovårdstjänster samt social trygghet 54
2.3.9 Arbetsavtals- och tjänsteförhållanden samt arbetsplikt 56
2.3.10 Informationshantering inom den offentliga förvaltningen 56
2.3.11 Militärt försvar 59
2.3.12 Befolkningsskydd, räddningsväsende och nödcentralsverksamhet 59
2.3.13 Den allmänna ordningen och säkerheten 60
2.3.14 Gränssäkerhet och massinvandring 61
2.4 Internationell rätt 62
2.4.1 Konventionerna om mänskliga rättigheter 62
2.4.2 Avtal om försvarssamarbete 66
2.5 EU-rätten 66
2.5.1 Allmänt om utvecklingen av EU-lagstiftningen om störningssituationer 66
2.5.2 Om EU-rättens förhållande till beredskapslagen 67
3 Målsättningar 72
4 Förslagen och deras konsekvenser 72
4.1 De viktigaste förslagen 72
4.1.1 Allmänt 72
4.1.2 Beredskapslagens struktur och systematik 72
4.1.3 Beredskapslagens syfte och tillämpningsområde 74
4.1.4 Beredskap 74
4.1.5 Förutsättningar under undantagsförhållanden 74
4.1.6 Konstaterande av undantagsförhållanden och förfarande för ibruktagande av befogenheter 75
4.1.7 Övriga allmänna bestämmelser 77
4.1.8 Tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden 77
4.1.8.1 Allmänt om de tilläggsbefogenheter som föreslås i beredskapslagen 77
4.1.8.2 Befogenheter i den gällande lagen som enligt förslaget inte tas in i den nya lagen 80
4.1.9 Särskilda bestämmelser 81

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna 83
4.2.1 Inledning 83
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser 86
4.2.2.1 Hushållens ställning 86
4.2.2.2 Företagen 87
4.2.2.3 Den offentliga ekonomin 88
4.2.3 Miljökonsekvenser 91
4.2.4 Övriga konsekvenser för människor och samhälleliga konsekvenser 92
4.2.4.1 Grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter 92
4.2.4.2 Konsekvenser för grupper av människor och för jämställdheten 94
4.2.4.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet 96
4.2.4.4 Demokrati- och rättsstatsutveckling 99
4.2.4.5 Konsekvenser för försvaret, gränssäkerheten samt den allmänna ordningen och säkerheten 100
4.2.4.6 Välfärd och hälsa 100
4.2.4.7 Sysselsättning och arbetsliv 100
4.2.4.8 Informationssamhälle och dataskydd 101
4.2.4.9 Åland 101
4.2.4.10 Konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena 102
4.2.4.11 Regional utveckling och landsbygden 103
4.2.4.12 Gränsöverskridande konsekvenser 103
4.2.4.13 Konsekvenser för djurens välfärd 103
5 Alternativa handlingsvägar 103
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser 103
5.1.1 Alternativa handlingsvägar som gäller lagstiftningen om undantagsförhållanden 104
5.1.2 Beredskapslagens struktur 105
5.1.3 Beredskapsskyldighet 106
5.1.4 Definition av undantagsförhållanden 108
5.1.5 Konstaterande av undantagsförhållanden och förfarande för ibruktagande av tilläggsbefogenheter 108
5.1.6 Tilläggsbefogenheter 110
5.1.7 Särskilda bestämmelser 110
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet 111
5.2.1 Allmänt 111
5.2.2 Sverige 111
5.2.3 Norge 113
5.2.4 Danmark 114
5.2.5 Tyskland 114
5.2.6 Frankrike 115
5.2.7 Estland 116
5.2.8 Kanada 117
5.2.9 Förenta staterna 118
6 Remissvar 119
7 Specialmotivering 120
7.1 Beredskapslagen 120
AVDELNING I. Allmänna bestämmelser och beredskap 120
1 kap. Allmänna bestämmelser 120
2 kap. Beredskapsskyldighet 125

AVDELNING II. Beslut om undantagsförhållanden samt specialarrangemang inom förvaltningen 136
3 kap. Beslut om undantagsförhållanden och om ibruktagande av tilläggsbefogenheter 136
4 kap. Styrning av hanteringen av undantagsförhållanden och specialarrangemang inom förvaltningen 153
5 kap. Principer för utövande av tilläggsbefogenheter och allmänna bestämmelser om tillämpningen av dem 157
7.1 AVDELNING III. Tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden 160
6 kap. Organiseringen av förvaltningen samt statens finansförvaltning 160
7 kap. Tryggande av tillgången på arbetskraft 167
8 kap. Arbetsplikt 176
9 kap. Stödjande av den militära försvarsberedskapen 194
10 kap. Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar samt förflyttning av befolkning 199
11 kap. Rätt att ta i besittning eller i användning och skyldighet att tillhandahålla tjänster 208
12 kap. Tryggande av befolkningens nödvändiga försörjning och ändringar av den sociala tryggheten 221
13 kap. Tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster 226
14 kap. Tryggande av tillgången till social- och hälsovård samt till utbildning 235
15 kap. Ordnande av boende 251
16 kap. Tryggande av finansmarknaden och försäkringsmarknaden 256
17 kap. Tryggande av energiförsörjningen, vattentjänsterna samt avfallshanteringen 277
18 kap. Tryggande av nödvändiga kommunikations- och posttjänster 299
19 kap. Tryggande av livsmedelsproduktionen 308
20 kap. Tryggande av nödvändigt byggande 313
AVDELNING IV. Särskilda bestämmelser 317
21 kap. Allmänna bestämmelser om verkställigheten av tilläggsbefogenheter 317
22 kap. Särskilda bestämmelser om verkställigheten av tilläggsbefogenheter 319
23 kap. Ersättningar 323
24 kap. Straffbestämmelser 331
25 kap. Sökande av ändring 332
7.2 Lagen om ändring av strafflagen 333
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag 334
9 Ikraftträdande 335
10 Verkställighet och uppföljning 335
11 Förhållande till andra propositioner 335
11.1 Samband med andra propositioner 335
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning 335
12.1 Principen om att undvika undantagslagar 335
12.2 Lagförslagets förhållande till 23 § i grundlagen 337
12.2.1 Innehåll och syfte med 23 § i grundlagen 337
12.2.2 Förhållanden som ska betraktas som undantagsförhållanden 338
12.2.3 Lagbundenheten i fråga om undantag från grundläggande fri- och rättigheter 340
12.2.4 Den tillfälliga karaktären av undantagen från de grundläggande fri - och rättigheterna 342
12.3 Ibruktagande av beredskapslagen och inledande av tillämpningen 343

12.3.1 Statsrådet föreslås besluta om undantagsförhållanden i samverkan med republikens president 343
12.3.2 Tryggande av riksdagens påverkansmöjligheter 344
12.4 Tilläggsbefogenheter 345
12.4.2 Befogenheternas nödvändighet, ändamålsbundenhet och proportionalitet 346
12.4.3 Arbetsplikt 349
12.4.4 Avvikelser från anställningsvillkor 355
12.4.5 Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar 358
12.4.6 Förlängning av förvarhållningstiden 360
12.4.7 Rätt att ta i besittning eller i användning 364
12.4.8 Regleringsbefogenheter 366
12.4.9 Tryggande av social- och hälsovården 372
12.4.10 Undantag som gäller social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster 375
12.4.11 Oundgänglig försörjning och social trygghet 376
12.4.12 Tryggande av undervisning och utbildning 378
12.4.13 Ordnande av boende 379
12.4.14 Tryggande av elektroniska informations- och kommunikationssystem 380
12.4.15 Finansmarknaden 381
12.5 Annan reglering som är betydelsefull med tanke på grundlagen 385
12.5.1 Statsrådets styrningsrätt 385
12.5.2 Skyldighet att publicera ett meddelande med visst innehåll eller förbud mot dess publicering 386
12.5.3 Förhållande till riksdagens budgetmakt 387
12.5.4 Myndigheternas bestämmanderätt 387
12.5.5 Överföring av vissa offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter 387
12.5.6 Offentlighetsprincipen 389
12.5.7 Rätten att få information och skyddet för personuppgifter 390
12.5.8 Undantag från lagstadgade bestämmelser genom förordning 391
12.5.9 Tillämpning av beredskapslagen på Åland 392
12.5.10 Ändringssökande och rättsskydd 393
12.5.11 Straffrättslig legalitetsprincip 394
12.5.12 Bedömning av lagstiftningsordningen 395
LAGFÖRSLAG 396
om ändring av strafflagen 449

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Allmän bakgrund till propositionen

Det finländska samhällets kristålighet grundar sig i enlighet med verksamhetsmodellen för den övergripande säkerheten på förmågan att upprätthålla samhällets vitala funktioner i samarbete med myndigheterna, näringslivet, organisationerna och medborgarna under alla förhållanden. I Finland har man av tradition strävat efter att förbereda sig för krissituationer som utgör ett allvarligt hot mot samhället också genom lagstiftning. Utgångsläget har varit att åtminstone i huvuddrag på förhand föreskriva om exceptionella befogenheter som behövs i olika typer av krissituationer. På så sätt säkerställs de rättsstatliga förutsättningar som gör det möjligt att i rätt tid fatta beslut som gäller hantering av de situationer som avses ovan och ge myndigheterna nödvändiga tilläggsbefogenheter att fatta dessa beslut.

Syftet med beredskapslagen är att trygga befolkningens säkerhet och livsbetingelser samt ett fungerande samhälle under undantagsförhållanden. För att detta syfte ska uppnås kan myndigheterna under undantagsförhållanden behöva exceptionella tilläggsbefogenheter. Med tilläggsbefogenheter avses befogenheter som myndigheterna ges under undantagsförhållanden med stöd av beredskapslagen utöver de befogenheter som de har på grundval av sektorslagstiftningen under normala förhållanden. Tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen undanträngер eller ersätter således i allmänhet inte myndigheternas befogenheter under normala förhållanden, utan de kompletterar dem. Behovet av tilläggsbefogenheter kan vara brådskande. Tilläggsbefogenheterna under undantagsförhållanden är alltid avsedda att vara tillfälliga, och ett centralt mål med dem är att hjälpa samhället att uppnå normaltillstånd efter en krissituation och återgå till att tillämpa lagstiftningen för normala förhållanden. Således skyddar bestämmelserna om undantagsförhållanden också den lagstiftning som ska tillämpas under normala förhållanden och dess syften, så att de centrala strukturerna och uppgifterna för demokratin och de olika aktörernas rättsskydd inte äventyras på lång sikt.

De befogenheter som behövs under undantagsförhållanden bör i möjligaste mån grunda sig på lagstiftning som har beretts på förhand under normala förhållanden. På detta sätt säkerställs å ena sidan att man under undantagsförhållanden snabbt kan vidta de exceptionella åtgärder som situationen kräver och å andra sidan att man genom övningar och andra slags åtgärder har hunnit förbereda sig på tillämpningen av bestämmelserna. Egentliga författningar om undantagsförhållanden är i Finland endast beredskapslagen (1552/2011) och lagen om försvarstillstånd (1083/1991). Den centrala, konstitutionella grunden för lagstiftningen om undantagsförhållanden utgörs av 23 § i grundlagen, som möjliggör avgränsade och tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden.

Den gällande beredskapslagen trädde i kraft den 1 mars 2012. Genom lagen upphävdes den tidigare lagen med samma namn som trädde i kraft 1991 (1080/1991). Beredskapslagen innehåller sådana bestämmelser om tilläggsbefogenheter för myndigheter inom flera olika förvaltningsområden som är avsedda för undantagsförhållanden samt allmänna bestämmelser om bland annat befogenheternas syfte, tillämpningsområde, förutsättningarna för ibruktagande och förfarandet för ibruktagande.

Syftet med beredskapslagen är att under undantagsförhållanden 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

beredskapslagen föreskrivs det befogenheter som avviker från det normala till exempel för avvikande från de grundläggande fri- och rättigheterna, skötsel av statsfinanserna och ordnande av förvaltningen under undantagsförhållanden. Beredskapslagens tillämpningsområde gäller endast särskilt allvarliga kriser som berör hela nationen eller åtminstone en stor del av den och som har konsekvenser för samhällets funktion som helhet. Befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagen kan tillämpas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter.

Beredningen av den gällande beredskapslagen grundar sig till stor del på 2006 års strategi för tryggande av samhällets vitala funktioner (Statsrådets principbeslut 23.11.2006) och på redogörelsen Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2004 (Statsrådets redogörelse SRR 6/2004). Det bör också noteras att tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen till sitt sakinnehåll till stor del motsvarar befogenhetsbestämmelserna i den föregående beredskapslagen från 1991.

Under den gällande beredskapslagens giltighetstid har det två gånger konstaterats råda undantagsförhållanden enligt beredskapslagens 3 § i Finland. Lagen tillämpades första gången våren 2020, då statsrådet i samverkan med republikens president konstaterade att undantagsförhållanden råder i Finland. Undantagsförhållanden konstaterades den 16 mars 2020 med stöd av 3 § 3 och 5 punkten i beredskapslagen på grund av covid-19-pandemin. Statsrådet utfärdade den 17 mars 2020 en förordning om ibruktagning av befogenheter enligt beredskapslagen. Undantagsförhållandena våren 2020 konstaterades ha upphört den 15 juni 2020. Också den andra ibruktagningen av beredskapslagen våren 2021 hade samband med effekterna av covid-19-pandemin. I Finland rådde då undantagsförhållanden under tiden 1 mars–27 april 2021. Den beredskapslag som var föregångare till den gällande beredskapslagen tillämpades inte en enda gång, med undantag för dess beredskapsbestämmelser.

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering har särskild uppmärksamhet fästs vid att stärka den nationella säkerheten och samhällets kristålighet. Enligt regeringsprogrammet säkerställer regeringen att myndigheterna har tillräckliga befogenheter och resurser för att avvärja hot och leda kriser enligt den nationella riskbedömningen. Genom totalreformen av beredskapslagen ska det enligt regeringsprogrammet skapas behövliga befogenheter för ledning av och beredskap för kriser så att samhällets verksamhetsförutsättningar tryggas under undantagsförhållanden (RP 10.1).

1.1.2 Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön

Finlands säkerhetspolitiska omgivning har förändrats snabbt under de senaste åren, och dess förutsägbarhet har försämrats bland annat på grund av globala spänningar. Säkerhets- och verksamhetsmiljön i Finland och i hela Europa har vidare förändrats sedan Ryssland invaderade Ukraina. Samtidigt har Europeiska unionens karaktär som utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk aktör stärkts i och med kriget. Finlands medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) gör i allt högre grad Finland till en del av den europeiska och transatlantiska säkerhetsgemenskapen.

I den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (statsrådets publikationer 2024:33) konstateras det att det för att trygga Finlands säkerhet krävs smidiga vändningar i en snabbt föränderlig och svårförutsägbar global omvärld som präglas av allt mer varierande säkerhetshot, ökad strategisk konkurrens och motsättningar samt problem som berör hela mänskligheten, såsom klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald. Finlands säkerhetspolitiska omgivning har förändrats i grunden och med långvarig verkan. Det visar i synnerhet det olagliga anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina i februari 2022 samt Rysslands fientliga hybrid- och sabotageåtgärder, som i stor utsträckning har nått Europa. Den hybridpåverkan som riktas mot Finland i synnerhet från Rysslands sida har ökat betydligt. Fenomenet med instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns är ett exempel på ett hybridangrepp. Det är sannolikt att hotet inte kommer att minska inom den närmaste framtiden, utan att intensiteten och metodarsenalen för

hybridpåverkan i Finland kommer att variera. Vi måste också vara beredda på användning av eller hot om militärt våld mot vårt land.

Den globala omvärlden präglas enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen också av den allt hårdare strategiska konkurrensen och omvälvningen i världspolitikens maktförhållanden. Den allt hårdare strategiska konkurrensen, framför allt mellan USA och Kina, och de globala motsättningarna mellan demokratier och auktoritära stater håller på att leda till att det multilaterala samarbetet splittras och regionaliseras. Det finns krafter som strävar efter att utmana den rådande internationella regelbaserade ordningen. Även regionala kriser, såsom konflikten i Mellanöstern, får gränsöverskridande konsekvenser och påverkar därmed den globala ekonomin.

Som det konstateras i redogörelsen är den pågående trefaldiga planetära krisen en utmaning för hela mänskligheten. Säkerhetseffekterna av klimatförändringarna, förlusten av biologisk mångfald och föroreningarna drabbar Finland både direkt och indirekt. Klimatförändringarna förändrar levnadsförhållandena på hela jordklotet, men deras konsekvenser framhävs i det arktiska området, vars förbättrade tillgänglighet ökar dess strategiska och säkerhetspolitiska betydelse. Klimatförändringarna och den allt snabbare förlusten av biologisk mångfald har ett nära samband med varandra och påverkar bland annat matproduktionen och livsmedelstryggheten, tillgången till vatten, energiomställningarna, försörjningsberedskapen och förekomsten av sjukdomar, och därigenom även säkerhetsmiljön. De ökande extrema väderfenomenen och klimatförändringarnas långsammare effekter, såsom höjningen av havsvattenståndet, medför utmaningar för samhällets kritiska funktioner och ökar riskerna för naturkatastrofer och olyckor.

Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen håller befolkningstillväxten på att avta globalt, men den fortsätter att vara intensiv i flera fattiga stater i Afrika och Sydasien. Om befolkningstillväxten kombineras med instabil samhällsutveckling stärks de negativa effekterna av fattigdom, klimatförändringar, smittsamma sjukdomar och extrema rörelser. Detta kan i sin tur återspeglas som ett allt större migrationstryck i Europa. Irreguljär migration kan orsaka spänningar och instabilitet inom och mellan staterna. Fattigdom, brist på framtidsutsikter och ökande skillnader i levnadsstandarden hör till de grundläggande orsakerna till irreguljär migration, konflikter och radikalisering. De förstärker också motsättningarna och breddar klyftan både mellan och inom länderna. Samhällelig polarisering och ett ökat extremistiskt tänkande är faktorer som hotar samhällsfreden globalt.

I redogörelsen konstateras det också att den tekniska utvecklingen medför både fördelar och nackdelar. Banbrytande teknik, såsom artificiell intelligens och kvantteknik, kan utnyttjas för att öka den globala säkerheten och befolkningens utbildning, välfärd och hälsa. Samtidigt är utvecklingen av dessa förknippade med säkerhetshot, möjligheter till missbruk, människorättsfrågor och ömsesidigt beroende. Allteftersom dessa banbrytande tekniker utvecklas ställer de nya utmaningar i synnerhet på försvars- och säkerhetssektorn. Utvecklingen av artificiell intelligens gör cyberangreppen, informationspåverkan och den desinformation som hör till dess metodurval mer riktade och effektiva. Också krigföringen förändras när den tekniska utvecklingen möjliggör mer avancerade vapensystem och tillämpningar såväl på land som till havs, i luften, i rymden och cyberrymden. Den tekniska utvecklingen har medfört nya möjligheter för fientliga aktörer till hybridpåverkan under tröskeln för en öppen konflikt. Fientlig cyberverksamhet har etablerats som en del av styrkepolitiken och metodarsenalen för statlig påverkan. Cyber-, hybrid- och informationsoperationer genomförs också under normala förhållanden, vilket för sin del kan fördunkla gränserna mellan krig och fred. Trots den tekniska utvecklingen av krigföringen bevaras och framhävs betydelsen av den normala krigföringsförmågan särskilt i samband med en omfattande och långvarig konflikt.

Enligt den nationella riskbedömningen 2023 (Inrikesministeriets publikationer 2023:4) är säkerhetsläget i Europa och Finland allvarligare och svårare att förutse än någonsin förut efter kalla kriget.

Vid sidan av traditionella militära hot har det uppstått ett hot om hybridpåverkan och bredspektrig påverkan (nationell riskbedömning 2023, utrikes- och säkerhetspolitisk redogörelse 2024 och statsrådets försvarsredogörelse, försvarsministeriets publikationer 2024:5, SRR 9/2024). Finland har under de senaste åren i allt högre grad blivit utsatt för olika former av hybridpåverkan. Enligt den nationella riskbedömningen (2023) går hybridpåverkan ut på att en statlig eller annan aktör strävar efter att samtidigt eller som ett kontinuum, systematiskt och med olika metoder påverka sårbarheten hos ett objekt för att uppnå sina mål. Det handlar om en bred palett av metoder som bland annat omfattar politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära medel samt informations- och cyberpåverkan. Det är en skadlig form av påverkan som utförs på ett sätt som gör att det kan förnekas. Hybridpåverkan kan innefatta t.ex. instrumentaliserad inresa, cyberoperationer, avsiktliga skador på kritisk infrastruktur samt påverkan på centrala demokratiska institutioner.

Justitieministeriet beredde våren 2022 före totalreformen av beredskapslagen en mindre ändring av beredskapslagen som gällde särskilt hybridhot. Den trädde i kraft den 15 juli 2022. Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (2024) har den hybridpåverkan som riktas mot Finland i synnerhet från Rysslands sida ökat betydligt. Det är sannolikt att hotet inte kommer att minska inom den närmaste framtiden, utan intensiteten och metodarsenalen för hybridpåverkan i Finland varierar. Utrikesutskottet ansåg i sitt betänkande om redogörelsen (UtUB 14/2024 rd) det vara viktigt att man bereder sig på bekämpningen av hybridpåverkan på ett så omfattande sätt som möjligt. I försvarsredogörelsen (2024) behandlas frågan utifrån de hotbilder som används inom den militära beredskapen som bredspektrig påverkan. Det inbegriper hybridpåverkan, men i hotbilden ingår även öppen militär användning av maktmedel mellan parterna. De mest framträdande metoderna med tanke på Finlands försvar är militär påtryckning och användning maktmedel samt spridning av desinformation. I sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FsUB 5/2025 rd) betonar försvarsutskottet att man måste bereda sig på försök till hybridpåverkan tvärsektoriellt och på alla nivåer i samhället enligt modellen för övergripande säkerhet. Ett nära samarbete och effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna och andra aktörer är av central betydelse för bekämpningen av hybridhot.

På grund av digitaliseringen är samhället mer sårbart än tidigare för såväl oavsiktliga som avsiktligt orsakade störningar i cyberrymden och i IKT-systemens funktion. Återverkningarna av störningar i olika funktioner som är viktiga för funktionssäkerheten i samhället kan i praktiken lamslå t.o.m. stora delar av samhället, eftersom olika digitala system i flera avseenden är beroende av och kopplade till varandra. Den förändrade cybermiljön och de hot som det digitala samhället är utsatt för behandlas i Finlands strategi för cybersäkerheten 2024–2035 (Statsrådets kanslis publikationer 2024:11). I strategin konstateras att hoten har blivit mer varierande och cybermiljön utnyttjas i hög grad för hybridpåverkan, brottslighet, terrorism och krigföring. Störningar i cybermiljön kan även orsakas av olika fysiska hot, såsom störningar i eltillgången, översvämningar, jordbävningar, solaktivitet eller andra naturfenomen samt skador orsakade av mänskliga misstag.

Såväl den nationella som den internationella säkerhetsmiljön har förändrats fundamentalt sedan beredskapslagen trädde i kraft. Enligt den nationella riskbedömningen uppstår säkerhetshot med allt kortare förvarningar, vilket medför utmaningar för beredskapsåtgärder, proaktivt beslutsfattande och myndigheternas kapacitet samt samarbetet mellan myndigheter. Hoten och förändringarna i dessa kan vara oförutsägbara, gränsöverskridande, snabba och av varierande längd. Omvärlden har dessutom utvecklats så att det är allt svårare att skilja åt den inre och den yttre säkerheten. I synnerhet Rysslands anfall mot Ukraina i februari 2022 har gjort den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön avsevärt instabilare på lång sikt både internationellt sett och för Finlands del.

Även den offentliga förvaltningens strukturer och verksamhetssätt har förändrats till många delar. De system och tjänster som är kritiska med tanke på samhällets funktion är i allt bredare

utsträckning producerade av den privata sektorn och beroende av varandra, och de löper, i synnerhet på grund av digitaliseringsutvecklingen, större risk för storskaliga störningar över förvaltningsgränserna som äventyrar samhällets funktion. Följaktligen behöver också beredskapslagen ses över, och det bör kritiskt bedömas om den är uppdaterad och tillräckligt omfattande samt om den eventuellt behöver utvecklas i vissa avseenden. Behovet av att se över beredskapslagen har också identifierats i utredningar om hanteringen av coronaepidemin och erfarenheter av tillämpningen av beredskapslagen (Olycksutredningscentralens rapport: Coronaepidemins första fas i Finland år 2020. Utredningsrapport 6/2021. Utredningsbeteckning: P 2020–01).

Den förändrade hotmiljön identifieras också i säkerhetsstrategin för samhället, som godkänts som statsrådets principbeslut (statsrådets publikationer 2025:1). I strategin beskrivs en verksamhetsmodell för övergripande säkerhet. Med övergripande säkerhet avses en verksamhetsmodell där myndigheter, näringslivet, organisationer och invånarna tillsammans sörjer för samhällets vitala funktioner. Den övergripande säkerheten utgör grunden för det finländska samhällets kristålighet, det vill säga resiliens. Förutom verksamhetsmodellen för övergripande säkerhet redogörs det i strategin också för samhällets vitala funktioner, en bedömning av riskerna i anslutning till dessa, tryggandet av samhällets funktioner genom strategiska uppgifter, olika aktörers deltagande samt de strategiska uppgifter som fastställts för förvaltningsområdena. Samhällets vitala funktioner utsätts för många olika hot som orsakas av människor eller naturen eller som har uppstått till följd av den tekniska utvecklingen. Säkerhetshoten har blivit mer mångfasetterade samtidigt som tiden för förvarning om dem blivit kortare. Ett nytt tema som tas upp i den nya strategin förutom beredskap är hanteringen av störningssituationer och kriser, det vill säga respons. Utgångspunkten i verksamhetsmodellen för övergripande säkerhet är de arrangemang och den lagstiftning som tillämpas under normala förhållanden. I värsta fall kan kriser eller störningssituationer dock leda till en situation där det konstateras att det i landet råder sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen.

1.2 Beredning

Statsrådet tillsatte den 6 oktober 2022 för beredningen av en totalreform av beredskapslagen en arbetsgrupp som bestod av företrädare för alla ministerier och republikens presidents kansli samt av juridiska experter. En parlamentarisk uppföljningsgrupp till stöd för arbetsgruppens arbete tillsattes den 24 mars 2022. Den parlamentariska uppföljningsgruppens mandatperiod löpte ut vid utgången av mandatperioden för statsminister Sanna Marins regering. En ny parlamentarisk uppföljningsgrupp tillsattes den 19 oktober 2023 till stöd för arbetsgruppens arbete i samband med att Petteri Orpos regering inledde sin mandatperiod. Den parlamentariska uppföljningsgruppen bestod av riksdagsledamöter som riksdagspartierna hade utsett till gruppen.

Enligt promemorian om tillsättandet av arbetsgruppen är syftet med reformen att revidera beredskapslagen så att den motsvarar en modern syn på samhällets övergripande säkerhet, på de faktorer som hotar säkerheten och på identifieringen av olika allvarliga hot och störningar. Målet är konsekventa och tidsenliga bestämmelser som överensstämmer med grundlagen och som gör det möjligt att i rätt tid fatta beslut som gäller hantering av olika exceptionella situationer och som innehåller ändamålsenliga och tillräckliga befogenheter att fatta dessa beslut.

Arbetsgruppens uppgift var att bedöma hur tidsenlig beredskapslagen är, hur lagen fungerar och hur den behöver utvecklas. Avsikten var också att bereda de förslag till lagändringar som behövs för att nå målet. Uppdraget delades in i följande fyra delområden:

1) Uppdatera förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och precisera skyldigheten att vidta förberedelser.
2) Se över bestämmelserna om befogenheter i beredskapslagen och säkerställa att de motsvarar kraven enligt grundlagen.
3) Utveckla effektivare förfaranden för ibruktagning av beredskapslagen och beslutsförfaranden och precisera maktförhållandena mellan de ledande institutionerna.

4) Säkerställa att beredskapslagens innehåll och systematik överensstämmer med den reglering som ska revideras samt identifiera eventuella andra ställen i lagen som behöver förtydligas eller utvecklas.

Till arbetsgruppens uppdrag hörde att inom ramen för de ovan angivna mer detaljerade delområdena bereda ett förslag till en ny beredskapslag, som skulle ersätta den gällande beredskapslagen. Arbetsgruppen hade alltså inte i uppgift att bedöma om det är möjligt eller ändamålsenligt att genomföra lagstiftningen om undantagsförhållanden på ett helt annat sätt.

Arbetsgruppen för beredningen av projektet sammanträdde 45 gånger. Den parlamentariska uppföljningsgruppen sammanträdde i sin tur sammanlagt 10 gånger. Arbetsgruppens och den parlamentarisk uppföljningsgruppens mandatperioder löpte ut den 30 juni 2025.

Under beredningen av projektet har utöver den regelmässiga arbetsgruppsberedningen även vissa särskilda former av samråd ordnats kring utvalda frågor. I februari 2023 ordnades en omfattande workshop kring behoven av att utveckla definitionen av undantagsförhållanden, där representanter för många olika myndigheter och andra intressentgrupper deltog. Dessutom utarbetades en promemoria om förslag på hur den allmänna beredskapsskyldigheten ska utvecklas, och en omfattande remissbehandling ordnades kring promemorian vid årsskiftet 2023/2024. Remissinstanserna gavs också möjlighet att yttra sig om andra behov av att utveckla beredskapslagen. De inkomna remissvaren behandlas närmare i propositionens avsnitt 6.

Den nya beredskapslagens bestämmelser om befogenheter bereddes etappvis först vid de olika sektorministerierna, därefter i de förvaltningsövergripande sektionerna och slutligen inom hela arbetsgruppen. I den första etappen av beredningen ombads varje ministerium bedöma behovet av tilläggsbefogenheter i den nya beredskapslagen ur det egna förvaltningsområdets perspektiv. Efter detta delades arbetsgruppen delområdesvis in i sektioner, som tilldelades ministeriernas förslag till befogenheter för fortsatt beredning över förvaltningsgränserna. I samband med sin egen beredning ordnade sektionerna också omfattande samråd med intressentgrupperna om vilka befogenheter beredskapslagen behöver innehålla. Efter att sektionerna slutfört sitt arbete lämnade de sina samordnade befogenhetsförslag till beredningsarbetsgruppen för beslutsfattande. Vissa tilläggsbefogenheter som gäller alla förvaltningsområden gemensamt delades inte ut till sektionerna för beredning, utan de behandlades direkt inom hela arbetsgruppen utgående från ministeriernas förslag.

Trots att de bestämmelser om tilläggsbefogenheter i den nya beredskapslagen som föreslås i denna proposition grundar sig på arbetsgruppens beslut, har varje sektorministerium i projektet ansvarat för bedömningen av om de befogenheter som hör till deras respektive ansvarsområde är nödvändiga. Dessutom har varje sektorministerium i projektet ansvarat för att bedöma om de föreslagna tilläggsbefogenheterna kan verkställas och genomföras i praktiken. Vissa ministerier har under beredningen av projektet vid sidan av arbetsgruppsberedningen även testat de föreslagna befogenheterna t.ex. i samband med övningar. Nödvändigheten av de föreslagna tilläggsbefogenheterna beskrivs närmare i avsnitt 7 i specialmotiveringen, och en kompletterande beskrivning finns också i avsnitt 12.4.2, som gäller lagstiftningsordningen.

Bestämmelserna om anställningsvillkor och uppsägningsrätt har i samband med beredningen av projektet utöver det ovan beskrivna förfarandet under hösten 2024 behandlats i en inofficiell trepartsarbetsgrupp mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna. Organisationerna lämnade sina förslag till befogenhetsbestämmelser som gäller dem till beredningsarbetsgruppen i slutet av 2024.

Enligt promemorian om tillsättandet av arbetsgruppen inrättas tillsammans med landskapet Åland i beredningen en nödvändig förhandlingsmekanism för att förtydliga tillämpningen av beredskapslagen och behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket i anslutning till hanteringen av införandet av undantagsförhållanden. Syftet med förhandlingsmekanismen

är att skapa förutsättningar för ett så flexibelt och fungerande samarbete som möjligt. Arbetsgruppen har dessutom i sitt brev daterat den 21 mars 2024 skickat en begäran till landskapet Åland om skriftliga synpunkter på vilka regleringsbehov som föranleds av Ålands förvaltningsstruktur och behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket i den nya beredskapslagen, särskilt med beaktande av de synpunkter som grundlagsutskottet lyfte fram i samband med revideringen av beredskapslagen 2022. Då fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att beredskapslagen delvis innehåller bestämmelser om till exempel avvikelse från sådan rikslagstiftning som inte tillämpas i landskapet Åland och om befogenheter för myndigheter som inte är verksamma i landskapet Åland. (GrUU 29/2022 rd, s. 12).

Tillsammans med landskapet Åland har man i beredningen verkställt en nödvändig förhandlingsmekanism för att förtydliga tillämpningen av beredskapslagen och behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket i anslutning till hanteringen av införandet av undantagsförhållanden. Det praktiska genomförandet av förhandlingsmekanismen har planerats tillsammans med landskapet i början av hösten 2024 och ett samförstånd om samarbetsformerna har uppnåtts.

Diskussioner enligt förhandlingsmekanismen har förts med landskapet Åland på tjänstemannanivå under 2024. Senare har beredningen fortsatt som tjänsteuppdrag.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftningen om undantagsförhållanden och störningssituationer som helhet

2.1.1 Allmänt

Det finns tills vidare två gällande egentliga lagar om undantagsförhållanden i Finland, beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd. I de lagarna föreskrivs det om myndigheternas tilläggsbefogenheter, som kan tas i bruk endast i undantagsförhållanden som definieras närmare i lagarna. Lagarna innehåller förutom de egentliga befogenhetsbestämmelserna även bestämmelser om hur det bestäms att undantagstillstånd råder och hur tilläggsbefogenheterna kan tas i bruk.

Hanteringen av olika krissituationer i samhället grundar sig dock inte enbart på de egentliga lagarna om undantagsförhållanden. Även den lagstiftning som tillämpas under normala förhållanden innehåller många bestämmelser som gäller olika grader av störningssituationer under normala förhållanden. Som enskilda exempel på lagstiftning som innehåller sådana bestämmelser kan nämnas räddningslagen (379/2011), värnpliktslagen (1438/2007), gränsbevakningslagen (578/2005) och lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016).

Lagstiftningen om undantagsförhållanden ersätter inte heller under undantagsförhållanden i regel den lagstiftning som tillämpas under normala förhållanden, utan lagarna tillämpas parallellt och så att de kompletterar varandra. Lagstiftningen som helhet kan beskrivas som ett slags pyramid, vars grund utgörs av de bestämmelser som ingår i den sektorspecifika lagstiftningen, som gäller under normala förhållanden och som i regel ska tillämpas i störningssituationer. Genom tilläggsbefogenheterna för undantagsförhållanden kan man tillfälligt komplettera myndigheternas befogenheter enligt lagstiftningen för normala förhållanden när dessa inte längre är tillräckliga.

2.1.2 Företräde för lagstiftningen för normala förhållanden

Myndigheternas verksamhet under undantagsförhållanden styrs till stor del av den s.k. normalitetsprincipen, enligt vilken tilläggsbefogenheterna under undantagsförhållanden kan tillämpas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter, som grundar sig på lagstiftningen för normala förhållanden. Myndigheterna agerar således

också under undantagsförhållanden i första hand och så långt som möjligt utifrån de befogenheter som gäller under normala förhållanden inom de gränser som är möjliga med tanke på de allmänna och särskilda förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. De undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen kan endast tillämpas i sista hand.

Normalitetsprincipen binder förutom den som verkställer lagstiftningen även lagstiftaren. I den egentliga lagstiftningen om undantagsförhållanden, såsom beredskapslagen, ska således inte inkluderas sådana tilläggsbefogenheter som det är möjligt att föreskriva om också i lagstiftningen för normala förhållanden inom ramen för de allmänna eller särskilda förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kärnan av normalitetsprincipen finns tanken om att den legislativa beredskapen inför undantagsförhållanden och andra störningssituationer inte gäller enbart den egentliga lagstiftningen om undantagsförhållanden, utan regleringen av all myndighetsverksamhet. Den lagstiftning för normala förhållanden som gäller olika sektorer i samhället ska i den mån det är möjligt beredas så att regleringen fungerar såväl under normala förhållanden och i störningssituationer som under undantagsförhållanden. Utöver egentliga lagar om undantagsförhållanden är det också möjligt att i lagstiftning för normala förhållanden ta in exceptionella befogenheter eller andra bestämmelser som ska tillämpas endast i störningssituationer.

Både den nationella lagstiftningen och den sektorspecifika lagstiftningen på EU-nivå har utvecklats avsevärt efter att beredskapslagen trädde i kraft för att de ska fungera effektivare i olika störningssituationer. Som exempel kan nämnas utvecklingen av regleringen på finansområdet efter finanskrisen 2008 samt utvecklingen av bestämmelserna om data- och kommunikationssystem som är kritiska för samhället. Eftersom sådana befogenhetsbestämmelser som, inom ramen för de allmänna eller särskilda förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, kan införas också i lagstiftningen för normala förhållanden inte ska tas in i beredskapslagen, innebär det att beredskapslagens innehåll och tillämpningsområde de facto i betydande grad styrs av hur lagstiftningen för normala förhållanden utvecklas. Den gällande beredskapslagen innehåller flera befogenheter som till väsentliga delar i nuläget också ingår i lagstiftningen för normala förhållanden och som således har blivit onödiga som bestämmelser i beredskapslagen.

Inom alla förvaltningsområden genomförs i enlighet med regeringsprogrammet för Petteri Orpos regering en helhetsöversyn av den lagstiftning som gäller störningar och krissituationer. Arbetet med att uppdatera sektorslagstiftningen genomförs samtidigt som beredskapslagstiftningen revideras, det vill säga senast hösten 2025.

2.1.3 Grundlagens 23 §

Kärnan i den egentliga lagstiftningen om undantagsförhållanden utgörs av möjligheten att tillfälligt avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna utgör ett djupare och mer långtgående ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är möjligt inom ramen för de allmänna och särskilda förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Bestämmelser om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna finns i 23 § i grundlagen. Paragrafen ställer samtidigt specialvillkor för innehållet i sådana undantag och bestämmelser som gäller dem. Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp

eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Enligt paragrafens 2 mom. ska förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

Därmed ger 23 § i grundlagen möjlighet att göra undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Med undantag avses i bestämmelsen en djupare inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna än en vanlig inskränkning av de allmänna eller särskilda villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Användningen av undantag begränsas dock av kraven på att de ska vara nödvändiga och tillfälliga. Under undantagsförhållanden är det möjligt att göra undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna genom vanlig lag utan något behov av att tillgripa undantagslagsförfarandet.

Enligt 23 § i grundlagen kan undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna också i vissa situationer göras genom förordning av statsrådet. Avsikten är att till denna del i samband med lagstiftningen om undantagsförhållanden ge en i någon mån mer omfattande makt att delegera lagstiftningsbehörighet än annan lagstiftning. Samtidigt har det uppställts exakta begränsningar för delegeringen. Förordningar kan användas endast av särskilda skäl, och deras tillämpningsområde ska vara exakt avgränsat. Grunderna för tillfälliga undantag ska alltid utfärdas genom lag.

Den ovan beskrivna bestämmelsen om undantagsförhållanden i grundlagen ändrades som en del av den revidering av grundlagen som trädde i kraft 2012. Då förenklades definitionen av undantagsförhållanden i grundlagen och närmades till sin ordalydelse till bestämmelserna om allmänt nödläge i internationella människorättskonventioner som den till sitt innehåll anknyter till. Till grundlagens definition av undantagsförhållanden fogades ett omnämnande av undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen, vilket utöver ett väpnat angrepp också innefattar bland annat naturkatastrofer och pandemier. Syftet med ändringen var också att möjliggöra delegering av lagstiftningsbehörighet under undantagsförhållanden på ett sätt som tryggar riksdagens lagstiftningsbehörighet. (RP 60/2010 rd).

Behovet av att revidera beredskapslagen beror till stor del på att det är fråga om en undantagslag, dvs. att de definitioner av undantagsförhållanden och de bemyndiganden att utfärda förordning som ingår i den inte till alla delar har ansetts stämma överens med grundlagens 23 § om de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Grundlagens 23 § har senare ändrats så att dess tillämpningsområde utvidgades och en bestämmelse om begränsad möjlighet att delegera lagstiftningsbehörighet fogades till den. Ändringen inverkade dock inte på beredskapslagens karaktär av undantagslag. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 6/2009 rd) är beredskapslagens karaktär av permanent undantagslag inte en tillfredsställande lösning i konstitutionellt hänseende. Utskottet har ansett det vara viktigt att man i samband med totalreformen av beredskapslagen strävar efter att utveckla beredskapslagstiftningen så att den anpassas till kraven i grundlagen. (GrUU 29/2022 rd).

2.1.4 Lagen om försvarstillstånd och beredskapslagen

Bestämmelser om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden finns förutom i beredskapslagen också i lagen om försvarstillstånd. Försvarstillstånd kan införas under krig som riktar sig mot Finland samt under sådana med krig jämställbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket. Lagen om försvarstillstånd är således avsedd att tillämpas endast i de allra allvarligaste krissituationerna och den möjliggör också ett mer omfattande och djupgående ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna än beredskapslagen.

Vid tillämpningen av beredskapslagen ligger tyngdpunkten på näringslivet, tryggandet av myndigheternas verksamhet och ordnandet av förvaltningen. Vid tillämpningen av lagen om försvarstillstånd förskjuts tyngdpunkten till allmänna säkerhetsåtgärder och i synnerhet åtgärder som stöder den militära beredskapen. Lagen om försvarstillstånd gör det bl.a. möjligt att ta personer i förvar, begränsa förenings-, församlings- eller rörelsefriheten, överlämna vapen och ammunition till myndigheterna, reglera produktionen, överlåta livsmedel och bränsle, arbetsmaskiner och andra förnödenheter till militärmyndigheterna, evakuera befolkningen och låta utföra tillfälligt arbete. Befogenheterna enligt lagen om försvarstillstånd är huvudsakligen mer långtgående och möjliggör ett kraftigare och mer omfattande ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna än befogenheterna enligt beredskapslagen.

Både beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd kan tillämpas samtidigt. En förutsättning för att lagen om försvarstillstånd ska tillämpas är dock enligt 2 § att beredskapslagens befogenheter inte är tillräckliga för att syftet med lagen om försvarstillstånd ska nås.

2.1.5 Tillfälliga lagar om undantagsförhållanden som stiftas direkt på grundval av 23 § i grundlagen.

Inom finsk lagstiftningspraxis har man i regel strävat efter att också de åtgärder som vidtas under undantagsförhållanden ska grunda sig på lagstiftning som införts på förhand och som gäller tills vidare. På detta sätt säkerställs att man under undantagsförhållanden snabbt kan vidta de exceptionella åtgärder som situationen kräver och att man genom övningar och andra slags åtgärder har hunnit förbereda sig på tillämpningen av bestämmelserna. Ordalydelsen i 23 § i grundlagen förutsätter dock inte att lagar om undantagsförhållanden ska ha stiftats på förhand, utan med stöd av den paragrafen kan det föreskrivas om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna också i den aktuella situationen medan undantagsförhållanden redan råder. Under coronavirusepidemin var man tvungen att tillämpa denna typ av ad hoc-lagstiftning om undantagsförhållanden bl.a. när det gällde att begränsa restaurangernas verksamhet.

Normalitetsprincipen gäller under undantagsförhållanden också ad hoc-lagstiftning, och grundlagsutskottet har ofta betonat att 23 § i grundlagen endast ska tillämpas i undantagsfall. Även för ad hoc-lagstiftning som utfärdas först under undantagsförhållanden ska det således finnas ett sådant särskilt skäl och nödvändigt behov som avses i 23 § i grundlagen. Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska dessutom i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid behov ska de också uppfylla de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättighet. Ändringarna ska alltså i första hand inte avse sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen.

Ad hoc-lagstiftning kan anses ha vissa fördelar i förhållande till lagstiftning om undantagsförhållanden som beretts på förhand. En central fördel kan för det första anses vara det att eftersom ad hoc-lagstiftning bereds först när en kris redan pågår är det möjligt att i detalj skräddarsy lagstiftningen så att den uppfyller precis de krav som den aktuella krissituationen ställer. Således är det åtminstone i princip möjligt att avgränsa lagstiftningen tids- och innehållsmässigt till exakt det som är nödvändigt i situationen i fråga och att på så sätt effektivt säkerställa att ingripandet i de grundläggande fri- och rättigheterna är proportionerligt. Grundlagsutskottet har också fäst uppmärksamhet vid att förfarandet med en regeringsproposition om ändring av lag eller stiftande av speciallag bättre tryggar riksdagens ställning och möjligheter att påverka än till exempel förfarandena enligt beredskapslagen.

Ad hoc-lagstiftning om undantagsförhållanden är dock också förknippad med stora utmaningar, varför det inom lagstiftningspraxis har ansetts att denna form av lagstiftning om undantagsförhållanden ska tillämpas i sista hand. För det första kräver det tid att bereda högkvalitativ lagstiftning, och tid är något man sällan har i en akut krissituation. Vanligtvis måste ad hoc-lagstiftning om undantagsförhållanden beredas mycket skyndsamt, varvid man inte hinner bedöma

alla detaljer i och konsekvenser av lagstiftningen på behörigt sätt. Skyndsam beredning kan få betydande negativa konsekvenser både för regleringens proportionalitet och för dess faktiska effekt. Det är inte heller möjligt att förbereda sig på verkställandet av lagstiftning som utfärdas medan undantagsförhållanden redan råder. Myndigheternas proaktiva beredskap spelar en central roll när det gäller att säkerställa att lagstiftningen faktiskt kan verkställas effektivt.

2.2 Beredskapslagen

2.2.1 Beredskapslagens uppbyggnad och centrala innehåll

Den gällande beredskapslagen består av tre delar; allmänna bestämmelser, en avdelning om befogenheter och särskilda bestämmelser. Lagens allmänna bestämmelser finns i avdelning I, där det föreskrivs om lagens syfte, tillämpningsområde, definition av undantagsförhållanden, principer för utövande av befogenheter, förhållande till internationella förpliktelser, förfarande för ibruktagande av befogenheter och förberedelser. Bestämmelserna om förberedelser tillämpas hela tiden också under normala förhållanden.

Bestämmelser om tilläggsbefogenheter finns i avdelning II i beredskapslagen, som vidare är uppdelad i 15 kapitel om befogenheter. Kapitlen om befogenheter i avdelning II gäller huvudsakligen ett specifikt förvaltningsområde, och de innehåller därmed också delvis överlappande befogenhetsbestämmelser. Bestämmelserna i avdelningen om befogenheter kan tillämpas endast under undantagsförhållanden, och det ska föreskrivas särskilt om tillämpningen av dessa genom en sådan ibruktagningsförordning som avses i lagens 6 §. Avdelning II innehåller trots detta också andra bestämmelser än egentliga befogenhetsbestämmelser, såsom definitionsbestämmelser, bestämmelser om övervakning samt bestämmelser om begränsning eller styrning av tillämpningen av en viss befogenhet. Även bestämmelser av ovannämnd typ som anknyter till tillämpningen av egentliga befogenheter ska tas i bruk separat genom en ibruktagningsförordning också till den del de helt klart alltid är avsedda att tillämpas i anslutning till en viss befogenhet.

Avdelning III, som gäller särskilda bestämmelser, innehåller allmänna genomförandebestämmelser, bestämmelser om ersättningar och rättsskydd samt straffbestämmelser. De särskilda bestämmelserna kan endast tillämpas under och efter undantagsförhållanden, men tillämpningen av dessa är inte förknippad med något särskilt ibruktagningsförfarande.

Den gällande beredskapslagen kan till sina grunder anses vara fungerande och huvudsakligen konsekvent. Den största utmaningen när det gäller lagens uppbyggnad kan anses vara att avdelningen om befogenheter, som har delats upp enligt förvaltningsområden, har en silostruktur som inte nödvändigtvis längre är ändamålsenlig med tanke på att kriserna i dagens läge är förvaltningsövergripande. En annan utmaning när det gäller lagens uppbyggnad kan anses vara förhållandet mellan förfarandet för ibruktagande av befogenheter och de andra bestämmelserna i avdelningen om befogenheter än de egentliga befogenhetsbestämmelserna. Våren 2020 visade det sig i praktiken vara utmanande att börja tillämpa de anknytande bestämmelserna i avdelningen om befogenheter i samband med att bestämmelserna om arbetsplikt togs i bruk (GrUB 2/2020 rd, s. 5).

2.2.2 Definition av undantagsförhållanden

Tillämpningen av beredskapslagen fastställs och avgränsas i väsentlig grad av definitionen av undantagsförhållanden i 3 § i beredskapslagen. Undantagsförhållanden enligt den paragrafen är

1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas 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 jämställas 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.
6) sådant hot eller sådan verksamhet eller händelse mot eller sådana sammantagna konsekvenser av dessa för
a) det allmännas beslutsförmåga,
b) gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten,
c) tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet,
d) tillgången till energi, vatten, livsmedel, läkemedel eller andra nödvändiga nyttigheter,
e) tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster,
f) funktionen hos samhällets kritiska trafiksystem, eller
g) funktionen hos informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som upprätthåller de funktioner som avses i underpunkterna a–f
som väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser.

Enligt förarbetena till den gällande definitionen av undantagsförhållanden kan ett i paragrafens 1 punkt avsett angrepp som till sin allvarlighetsgrad kan jämställas med ett väpnat angrepp också vara något annat angrepp än ett angrepp som utförs med traditionella vapen. Ett angrepp kan till exempel vara ett angrepp på informationssystem eller ett angrepp som genomförs med biologiska medel. Ett angrepp kan också syfta på ett angrepp av en icke-statlig aktör, om angreppet är så välorganiserat och omfattande att det är jämförbart med ett angrepp som genomförs av en stat. Med förhållandena omedelbart efter angreppet avses den tid under vilken det ännu inte är möjligt att avveckla de särskilda befogenheter som tagits i bruk på grund av ett angrepp. Vid bedömningen av vad som utgör förhållanden omedelbart efter ett angrepp måste beaktas vad som är nödvändigt i det aktuella fallet (RP 3/2008 rd, s. 33).

Paragrafens 2 punkt ger uttryck för den princip som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har fastställt i sin tillämpningspraxis, nämligen att befogenheterna under undantagsförhållanden i vissa situationer ska kunna tas i bruk redan innan det egentliga angreppet inleds. I bestämmelsen förutsätts dock att hotet är så direkt och konkret att det för att avvärja dess konsekvenser krävs att befogenheterna enligt beredskapslagen tas i bruk omedelbart.

Paragrafens 3 punkt handlar om en sådan ekonomisk kris som har betydande samhälleliga konsekvenser. Enligt förarbetena till definitionen har man strävat efter att betona att händelser eller hot som riktar sig mot befolkningens försörjning eller landets näringsliv inte nödvändigtvis har samband med tillgången på råvaror. Det kan också vara fråga om situationer där till exempel funktionen hos informationssystem eller logistiska system är allvarligt rubbad. Samhällsfunktionerna kan troligen inte upprätthållas på samma sätt under undantagsförhållanden som under normala förhållanden. Funktioner som är nödvändiga för ett fungerande samhälle är sådana funktioner utan vilka befolkningens levnadsmöjligheter och försörjning försämras avsevärt (RP 3/2008 rd, s. 33). Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om beredskapslagen att punkten är problematiskt omfattande och ospecifik och att enbart ekonomiska kriser inte uppfyller definitionen av undantagsförhållanden i 23 § i grundlagen (GrUU 6/2009 rd, s. 3–4). I paragrafens 3 punkt är det egentligen fråga om en ekonomisk och samhällelig kris, eftersom undantagsförhållanden kan konstateras endast vid sådana allvarliga händelser eller hot som riktar sig mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv och som leder till samhälleliga konsekvenser, det vill säga till att de funktioner som är nödvändiga för ett fungerande samhälle väsentligen äventyras.

Med en sådan särskilt allvarlig storolycka som nämns i paragrafens 4 punkt avses enligt förarbetena till bestämmelsen en sådan storolycka som orsakar exceptionellt stora skador och ett stort antal offer. Andra typiska drag är olyckans osedvanliga omfattning och att en sådan olycka sällan inträffar. En storolycka kan vara en olycka orsakad av människan eller en naturkatastrof. Beredskapslagen gäller enligt motiveringen utöver storolyckor som inträffar i Finland även sådana som inträffar utomlands och som på grund av verkningarna för vårt land är desamma som verkningarna av en inhemsk storolycka (RP 3/2008 rd, s. 33–34).

En pandemi (en epidemi med mycket stor utbredning) som avses i punkt 5 kan enligt förarbetena till bestämmelsen ha fått världsomfattande spridning utan att ännu ha nått Finland. Pandemier innefattar också sjukdomar som smittar mellan djur och människor (RP 3/2008 rd, s. 34).

Paragrafens 6 punkt trädde i kraft i juli 2022 (706/2022, RP 63/2022 rd). Syftet med bestämmelsen är att säkerställa myndigheternas möjligheter att reagera särskilt på de allvarligaste formerna av hybridhot.

Hot, händelser eller verksamhet som påverkar det allmännas beslutsförmåga avser i 6 punkten underpunkt a i synnerhet åtgärder som syftar till att förhindra, eller på annat sätt medföra avsevärd olägenhet för, de högsta statsorganens, det vill säga riksdagens, republikens presidents eller statsrådets, beslutsfattande eller verksamhet. Definitionen omfattar enligt underpunkt b också sådana hot och händelser och sådan verksamhet mot gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten som synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar den nationella säkerheten, samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. I bakgrunden kan det finnas en händelse eller händelsekedja med betydande konsekvenser för samhället, såsom hybridpåverkan genom instrumentaliserad inresa eller migration.

I 6 punkten c–g i definitionen av undantagsförhållanden avses med samhällets vitala funktioner enligt specialmotiveringen ungefär detsamma som i definitionen av kritisk infrastruktur i statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018). Enligt den definitionen avses med den väsentliga infrastrukturen sådana basstrukturer, tjänster och funktioner i anslutning till dem som är nödvändiga för att samhällets vitala funktioner ska kunna upprätthållas. Dessa omfattar framför allt system för produktion, överföring och distribution av nödvändig energi, nödvändiga produktions- och distributionskedjor för vatten- och livsmedelsförsörjningen, produktion och distribution av läkemedel, av medicintekniska produkter och av nödvändiga produkter och utrustning inom social- och hälsovården, samhällets kritiska trafiksystem och trafikstyrnings- och trafikledningstjänster i anslutning till dem, transportlogistiska tjänster, tryggade lägesbestämnings- och tidsdatasystem samt betalningsrörelse- och värdepapperssystem som är viktiga för ett fungerande samhälle. Dessutom ska 6 punkten i definitionen av undantagsförhållanden även omfatta tjänster som är nödvändiga med tanke på människors hälsa eller säkerhet. Dessa är bland annat brådskande social- och hälsovårdstjänster, såsom prehospital akutsjukvård och jourverksamhet, brådskande tjänster inom räddningsväsendet, såsom räddningsverksamhet, samt nödcentralstjänster. Till samhällets vitala funktioner hör också sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster och informationssystem som är nödvändiga för upprätthållandet av de ovannämnda funktionerna och för tryggandet av kontinuiteten i dem.

Enligt 6 punkten i definitionen av undantagsförhållanden kan tröskeln för undantagsförhållanden överskridas också på basis av de sammantagna konsekvenserna av flera olika hot eller händelser som nämns i punkten. Detta kan exempelvis gälla ett sådant avbrott i eldistributionsnätets funktion som leder till omfattande störningar i informationsnät som är viktiga för funktionen hos produktions- och distributionskedjorna inom flera sektorer av samhällets kritiska infrastruktur.

Definitionen av undantagsförhållanden i 3 § i beredskapslagen kan i och med de ändringar som gjordes i den 2022 huvudsakligen anses vara tämligen uppdaterad. Efter ändringarna kan defi-

nitionen huvudsakligen också anses motsvara de typer av hotbilder som nämns i den uppdaterade nationella riskbedömningen (2023). Underpunkterna i definitionen av undantagsförhållanden är ändå förknippade med vissa detaljerade utvecklingsobjekt, och en betydande utmaning kan dessutom anses vara i synnerhet förhållandet mellan paragrafens 3 punkt och 23 § i grundlagen. Samordningen av definitionen av undantagsförhållanden med grundlagens 23 § behandlas i närmare detalj nedan i avsnitt 12.22 i propositionen.

Så kallade militära undantagsförhållanden, som avses i 1 och 2 punkten i paragrafen, har i allmänhet betraktats som typfall för undantagsförhållanden. Bestämmelserna kan också alltjämt anses vara uppdaterade, och de är inte föremål för omedelbara materiella ändringsbehov.

Bestämmelsen om storolycka och förhållandena omedelbart efter den i 4 punkten i paragrafen kan till sina grunder alltjämt anses vara nödvändig och adekvat. Bestämmelsen är dock ganska allmänt formulerad och avgränsar inte detalj vilken typ av storolycka det ska vara fråga om eller vilka rättsobjekt som ska drabbas av den för att den ska kunna betraktas som ett sådant undantagsförhållande som avses i bestämmelsen. Samtidigt förblir det i viss mån oklart om bestämmelsen också omfattar olyckor som orsakas av något annat än ett naturfenomen eller direkt av mänsklig verksamhet, vilket i framtiden kan visa sig bli utmanande i och med den tekniska utvecklingen.

Liksom paragrafens 4 punkt, som gäller storolyckor, kan även bestämmelsen om smittsamma sjukdomar i 5 punkten alltjämt anses vara nödvändig och adekvat till sina grunder. I sak utgör en smittsam sjukdom dock en separat grund för undantagsförhållanden än en sådan storolycka som avses i 4 punkten, och dess koppling genom bestämmelser till en storolycka kan i viss mån anses vara konstgjord och onödig.

Paragrafens 6 punkt fogades till lagen sommaren 2022, och den kan huvudsakligen anses vara ändamålsenlig och uppdaterad. Bestämmelsen är främst förknippad med vissa tekniska justeringsbehov, som dock inte har någon väsentlig effekt på dess sakinnehåll.

En något inkonsekvent lösning i bestämmelsen om definitionen av undantagsförhållanden som helhet kan anses vara det att uppfyllandet av kriterierna för undantagsförhållanden uttryckligen kopplas till ett direkt behov av tilläggsbefogenheter endast i paragrafens 2 punkt, enligt vilken kriteriet endast uppfylls om det är fråga om ett ”hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt denna lag måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet”. Uppfyllandet av definitionen av undantagsförhållanden är emellertid avgörande för ibruktagningen av lagen, vilket i fråga om alla grunder för undantagsförhållanden oundvikligen är kopplat till ett omedelbart och nödvändigt behov av att ta i bruk en eller flera tilläggsbefogenheter enligt lagen. Om denna koppling nämns uttryckligen och separat endast i fråga om en enskild grund för undantagsförhållanden kan det leda till felaktiga slutsatser om motsättningar, vilket kan anses vara problematiskt. Att koppla konstaterandet av undantagsförhållanden till ett omedelbart behov av tilläggsbefogenheter orsakade i praktiken också utmaningar våren 2020. Då konstaterades undantagsförhållanden bl.a. med stöd av 3 § 3 punkten, trots att ingen befogenhet slutligen togs i bruk med stöd av denna punkt.

2.2.3 Principer för utövande av befogenheter

Myndigheterna får enligt 4 § i beredskapslagen endast bemyndigas att under undantagsförhållanden utöva sådana befogenheter som är nödvändiga för att syftet som nämns i 1 § 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 lagen får enligt 2 mom. utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Bestämmelsen ger således uttryck för att beredskapslagens befogenheter

kommer i sista hand i förhållande till de befogenheter som står till förfogande under normala förhållanden (s.k. normalitetsprincipen).

Enligt 5 § i beredskapslagen ska det vid tillämpningen av lagen iakttas de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler. Med de skyldigheter och regler som nämns i bestämmelsen avses i synnerhet internationella människorättskonventioner, reglerna för humanitär rätt och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet.

Enligt förarbetena till beredskapslagen ansågs det inte vara nödvändigt att i lagen införa något särskilt kapitel om allmänna principer eller någon separat uppräkning av okränkbara rättigheter eller särskilda förutsättningar för inskränkning av vissa rättigheter. Orsaken till den ändrade skrivningen är framförallt att tillräckligt omfattande bestämmelser om skydd av de grundläggande fri- och rättigheterna ingår i grundlagen (RP 3/2008 rd, s. 26–27).

De ovan beskrivna bestämmelserna kan i sak anses innehålla de centrala principer som styr ibruktagandet och utövandet av de befogenheter som det är befogat att föreskriva om i beredskapslagen. Bestämmelserna kan således till sitt centrala innehåll anses vara ändamålsenliga och uppdaterade. Lagens 4 §, som gäller principerna för utövandet av befogenheter, är dock mycket koncis, och bedömningen av bestämmelsens nödvändighet och proportionalitet beskrivs inte särskilt konkret ens i förarbetena. Den faktiska betydelsen av de centrala principer som det föreskrivs om i paragrafen kan således i en brådskande ibruktagningssituation förbli bristfällig.

2.2.4 Konstaterande av undantagsförhållanden och förfarande för ibruktagande av tilläggsbefogenheter

Bestämmelser om förfarandet för ibruktagande av tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen finns i lagens 2 kap. Innan befogenheterna enligt beredskapslagen tas i bruk ska statsrådet i samverkan med republikens president konstatera att undantagsförhållanden råder i landet. I beredskapslagen finns inga närmare bestämmelser om formen för samarbetet, men i praktiken påverkas saken av situationens natur och hur brådskande den är. Enligt reglementet för statsrådet handläggs och avgörs konstaterande av att undantagsförhållanden enligt 3 § i beredskapslagen råder som ett allmänt ärende vid statsrådets allmänna sammanträde. I den första fasen av beslutsfattandet utfärdas i enlighet med 6 § i lagen en förordning av statsrådet (ibruktagningsförordning), genom vilken statsrådet berättigas att utöva specificerade befogenheter enligt beredskapslagen. En sådan förordning kan utfärdas för viss tid, dock högst sex månader åt gången. I ibruktagningsförordningen ska nämnas till vilken del befogenheter enligt beredskapslagen får utövas samt befogenheternas geografiska tillämpningsområde, om de inte ska börja utövas i hela landet. Närmare bestämmelser om befogenheterna ingår i tillämpningsförordningarna.

Ibruktagningsförordningen ska omedelbart föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om förordningen får förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis samt om den är i kraft den föreskrivna tiden eller en kortare tid än vad som föreskrivits. I regel är det möjligt att utöva befogenheterna efter det att riksdagen har beslutat att förordningen av statsrådet inte ska upphävas.

I 7 § föreskrivs det om ibruktagande av befogenheter i brådskande fall. Om det inte är möjligt att iaktta ett normalt förfarande utan att avsevärt äventyra lagens syfte, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna om befogenheter kan tillämpas omedelbart. En sådan förordning får utfärdas för högst tre månader, och den ska genast föreläggas riksdagen. Förfarandet gäller situationer där en senareläggning av ikraftsättandet av befogenheterna väsentligt skulle försämra möjligheterna att uppnå lagens syfte under undantagsförhållanden.

I det andra skedet kan närmare bestämmelser om det egentliga utövandet av befogenheterna utfärdas genom s.k. tillämpningsförordningar. Bestämmelser om riksdagens rätt till efterkontroll av tillämpningsförordningar finns i 10 §. Enligt den paragrafen ska de förordningar om

utövning av befogenheter som avses i avdelning II i lagen genast föreläggas riksdagen. På så sätt grundar sig utövandet av befogenheterna enligt beredskapslagen i väsentlig grad på förordningar av statsrådet och ministerierna som riksdagen godkänner i efterhand. Förordningarna kan i och för sig börja tillämpas omedelbart, så det är endast fråga om rätt till efterkontroll.

Bestämmelser som i sak motsvarar det ibruktagningsförfarande i tre steg som avses i den gällande beredskapslagen ingick i huvuddrag redan i den tidigare beredskapslagen (1080/1991; upphävd) och delvis också i de föregående s.k. fullmaktslagarna för undantagsförhållanden. Även i lagen om försvarstillstånd ingår en ibruktagningsmekanism som grundar sig på en förordning av republikens president. I de olika utvecklingsfaserna av beredskapslagen har den dominerande uppfattningen varit att även de övriga högsta statsorganen, dvs. republikens president och riksdagen, ska kopplas till beslutsförfarandet med tanke på regleringens betydelse. Genom detta särskilda ibruktagningsförfarande har man strävat efter att säkerställa att ibruktagandet av befogenheterna är proportionerligt, nödvändigt och godtagbart ur samhällets perspektiv.

Ibruktagningsförfarandet enligt den tidigare beredskapslagen bedömdes på nytt i samband med att beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd reviderades i överensstämmelse med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen (RP 186/1999 rd). De bemyndiganden att utfärda förordning som ingick i beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd ändrades då i linje med 80 § i grundlagen så att förordningar om ibruktagande av befogenheter enligt de lagarna utfärdas av republikens president. Syftet var att bevara det system som ingick i den då gällande beredskapslagen, enligt vilket ibruktagande av befogenheter inte kan ske enbart genom statsrådets beslut, utan även republikens president ska medverka i beslutsprocessen. Grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande om grunderna för ibruktagningsförfarandet inte uttryckligen ställning till denna fråga (GrUU 1/2000 rd).

Beredskapslagskommissionen förespråkade i sitt betänkande om stiftandet av den gällande beredskapslagen (KB 2005:2) ett slags modell för minimal ändring, och inga väsentliga ändringar föreslogs i det skedet i grunderna för ibruktagningsförfarandet. Den viktigaste reformen var att det föreslogs att befogenheterna enligt beredskapslagen skulle tas i bruk genom förordning av statsrådet i stället för genom förordning av republikens president. Beredskapslagskommissionen föreslog vidare att riksdagens rätt till efterkontroll av tillämpningsförordningar skulle avskaffas. Beredskapslagskommissionens förslag antogs ganska långt som sådana som underlag till den regeringsproposition som ledde till stiftandet av beredskapslagen (RP 3/2008 rd).

I förfarandet för att utfärda förordning har, som det har varit brukligt enligt beredskapslagen, tillämpningsvillkoren och de tilltänkta befogenheterna förelagts riksdagen, och grundlagsutskottet ansåg inte att det finns några konstitutionella hinder för det föreslagna förfarandet (GrUU 6/2009 rd). Utskottet ansåg dock att regeringens uppfattning om att rätten till efterkontroll av tillämpningsförordningar inte behövs är obefogad och att det är lämpligt att riksdagen ges rätt att omedelbart kontrollera att enskilda förordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen är korrekta, nödvändiga och proportionella. Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande beslutades det att beredskapslagen ska innehålla en bestämmelse om riksdagens rätt till efterkontroll, som motsvarar 6 § i den tidigare beredskapslagen. Försvarsutskottet instämde i sitt betänkande med grundlagsutskottets ståndpunkt i frågan och ansåg att det förfarande för ibruktagning av beredskapslagen som föreslagits i regeringspropositionen, med undantag av förslaget om att avskaffa rätten till efterkontroll, som helhet är ändamålsenligt (FsUB 2/2010 rd).

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden om ibruktagningen och tillämpningen av beredskapslagen aldrig riktat grundläggande kritik mot ibruktagningsförfarandets ändamålsenlighet. Ställningstagandena har emellertid främst varit inriktade på att trygga de högsta statliga organens påverkansmöjligheter i stället för att bedöma enskilda faser av förfarandet i detalj.

De andra bestämmelserna i den gällande beredskapslagen förutom bestämmelserna om förberedelser togs i bruk och tillämpades för första gången våren 2020 på grund av konsekvenserna

av coronapandemin. Då behandlade statsrådet i samverkan med republikens president vid ett gemensamt möte den 13 mars 2020 mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president konstaterande av att undantagsförhållanden råder. Statsrådet beslutade vid sitt allmänna sammanträde den 16 mars 2020 att undantagsförhållanden enligt 3 § 3 och 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. Efter beslutet höll de centrala ministrarna en presskonferens, där de berättade för medborgarna att beredskapslagen tas i bruk. Följande dag utfärdade statsrådet de första ibruktagningsförordningarna enligt beredskapslagen.

Varken i beredskapslagen eller annanstans i lagstiftningen har det definierats närmare vad som i praktiken avses med att statsrådet samarbetar med republikens president vid konstaterande av undantagsförhållanden. I samband med att den gällande beredskapslagen stiftades konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande om regeringspropositionen (GrUU 6/2009 rd) att ”Formerna för kontakterna kan variera beroende på situationen och hur brådskande den är. Särskilt undantagsförhållandena i 3 § 1 och 2 punkten bör behandlas på ett gemensamt möte för det ministerutskott som avses i 24 § i lagen om statsrådet och republikens president eftersom det är ett inarbetat forum för samverkan mellan presidenten och statsrådet. Men vid storolyckor som kräver snabba beslut kan det räcka med kontakter under friare former.” Försvarsutskottet instämde i sitt betänkande om propositionen med grundlagsutskottets ställningstagande om möjliga samarbetsformer (FsUB 3/2010 rd, s. 7). Våren 2020 konstaterades undantagsförhållanden råda efter ett möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president (13.3.2020) och genom det formella beslut om undantagsförhållanden som fattades vid statsrådets allmänna sammanträde (16.3.2020), dock inte utan att statsministern mellan dessa två sammanträden även ringde presidenten (Matti Mörttinen, Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa - Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle, Sitra 2021, sammanfattning på svenska).

Observationer som gjorts utifrån den sammanfattande utredning om erfarenheterna av pandemivåren 2020 som statsrådet beställde (Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista, valtioneuvoston selvitys 2021:1, endast på finska) visar att ibruktagningen av beredskapslagen upplevdes vara den rätta lösningen i hanteringen av pandemin, och även en lösning som valdes i rätt tid, och att lagen togs i bruk snabbt. Enligt utredningen uppnåddes samförstånd om ibruktagningen av beredskapslagen snabbt, och beslutet fattades efter ungefär en vecka. Besluten fattades snabbt under osäkra omständigheter, men den samhällsövergripande lägesbilden och beredningen av frågor som krävde beslutsfattande ansågs vara bristfälliga. Också i Olycksutredningscentralens utredningsrapport (Coronaepidemins första fas i Finland år 2020, Otkes P2020-01) konstateras det att det gick snabbt att konstatera att undantagsförhållanden råder, och därmed kunde också befogenheterna enligt beredskapslagen tas i bruk utan betydande dröjsmål. Av rapporten framgår också att processen var förknippad med svårigheter och att grundlagsutskottet fick anmärka på kvaliteten av beredningen av flera förordningar. Enligt rapporten berodde detta delvis på okunnighet, men också på tidspressen, och det fanns ingen erfarenhet av att tillämpa beredskapslagen.

I justitiekanslerns berättelse från 2020 beskrivs i närmare detalj statsrådets snabba beslutsfattande under undantagsförhållandena, som också krävde exceptionellt snabba processer inom laglighetskontrollen. I berättelsen fästs det bl.a. vikt vid att något som i betydande grad begränsade riksdagens befogenheter i tillämpningen av beredskapslagen i praktiken visade sig vara det att riksdagen inte kan göra egentliga innehållsmässiga ändringar i förordningar som statsrådet har utfärdat med stöd av lagen. Ett annat förfarande som enligt berättelsen konkretiserades under undantagsförhållandena var beslutsfattandet genom enkel majoritet i riksdagen när det gällde ibruktagandet och tillämpningen av befogenheter under undantagsförhållanden. Även grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid frågan hur riksdagens ställning som högsta statliga organ under undantagsförhållanden ska kunna tryggas (GrUB 11/2020 rd).

Riksdagen har ingen direkt möjlighet att påverka vid konstaterande av undantagsförhållanden, utan dess inflytande realiseras först i samband med behandlingen av förordningar om ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen. Sambandet mellan konstaterande av undantagsförhållanden och ibruktagande av befogenheterna enligt beredskapslagen samt riksdagens inflytande när det gäller att konstatera undantagsförhållanden orsakade oklarheter i samband med undantagsförhållandena både 2020 och 2021. Våren 2020 konstaterades undantagsförhållanden med stöd av både 3 och 5 punkten i beredskapslagens 3 §, men befogenheter togs i bruk endast med stöd av 3 § 5 punkten. Riksdagen fick ingen möjlighet att ta ställning till huruvida grunderna för undantagsförhållanden enligt 3 § 3 punkten uppfylldes. Våren 2021 konstaterades undantagsförhållanden den 1 mars 2021, men ingen ibruktagningsförordning utfärdades i samband med eller omedelbart efter konstaterandet.

Vikten av att trygga riksdagens ställning under undantagsförhållanden lyfts också fram i promemorian Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa - Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle (Matti Mörttinen, Sitra 2021, sammanfattning på svenska), som grundar sig förutom på nyhetsbevakning även på intervjuer, centrala beslutsdokument och bakgrundslitteratur. I promemorian konstateras det bl.a. att den förvånansvärt ostridiga ibruktagningen av beredskapslagen våren 2020 i betydande grad sänkte tröskeln för att tillämpa den på nytt, och att det finns skäl att överväga att åtminstone när det gäller civila kriser göra ibruktagningen av beredskapslagen till föremål för riksdagens majoritetsbeslut. Enligt promemorian kan ett alternativ vara att differentiera formen av riksdagens beslutsfattande utifrån vilken typ av hot det är fråga om. När det gäller ett traditionellt yttre hot och ett militärt hot är det mer motiverat att framskrida enligt systemet med enkel majoritet än om det är fråga om t.ex. en ekonomisk risksituation, en naturkatastrof eller olyckssituationer i anslutning till andra jämförbara fenomen. Vidare poängteras det också i promemorian, på samma sätt som i justitiekanslerns berättelse och i grundlagsutskottets betänkande, att riksdagen inte har någon möjlighet att korrigera förordningar som statsrådet utfärdat skyndsamt i ett krisläge, utan endast att lämna dem i kraft eller upphäva dem. Följaktligen var riksdagen tvungen att upphäva förordningar och i praktiken återlämna dem till statsrådet för ny beredning i stället för att i snabb ordning i riksdagen göra ändringar i dem i överensstämmelse med grundlagen.

I ljuset av lagstiftningspraxis hittills och grundlagsutskottets ställningstaganden kan det nuvarande förfarandet för ibruktagning av beredskapslagen till sina grunder alltjämt anses vara ändamålsenligt. Bestämmelserna om förfarandet är dock allmänna och detaljerna i dem behöver utvecklas särskilt med hänsyn till erfarenheterna av tillämpningen av beredskapslagen.

Den gällande beredskapslagens bestämmelser om när undantagsförhållanden börjar och upphör kan i viss mån anses vara bristfälliga. Lagen innehåller bestämmelser om utfärdande av ibruktagningsförordning efter att statsrådet i samarbete med republikens president konstaterat att undantagsförhållanden råder, men det saknas en tydlig befogenhetsbestämmelse för beslut om införande av undantagsförhållanden. De facto beslutades det under coronapandemin om införande av undantagsförhållanden genom ett beslut av statsrådets allmänna sammanträde, som föregicks av en förberedande handläggning med republikens president.

En central brist när det gäller förfarandebestämmelserna i lagen kan anses vara att det inte finns några bestämmelser om upphörande av undantagsförhållanden. Det kan också i viss mån betraktas som inkonsekvent att definitionen av undantagsförhållanden regleras uttryckligen som en definitionsbestämmelse och inte som en uttrycklig bestämmelse om de materiella förutsättningarna för konstaterande av undantagsförhållanden.

Trots att förfarandet för ibruktagande av tilläggsbefogenheterna enligt lagen till sina grunder alltjämt kan anses vara ändamålsenligt finns det ändå skäl att utveckla och förtydliga detaljerna även i bestämmelserna om detta. Åtminstone bestämmelserna om innehållet i och ändring av ibruktagningsförordningarna samt om riksdagens möjligheter att påverka ibruktagnings- och

tillämpningsförordningarna kan i viss mån anses vara för allmänt formulerade och delvis otydliga.

Under coronapandemin uppstod det i grundlagsutskottets praxis ofta ett accentuerat behov av att kontinuerligt och aktivt bevaka tillämpningsförutsättningarna för och konsekvenserna av tilläggsbefogenheterna i anslutning till undantagsförhållandena och hanteringen av dem. I den gällande beredskapslagen har inga uttryckliga skyldigheter ålagts statsrådet till denna del, utan skyldigheterna kan snarast härledas ur de allmänna tillämpningsprinciperna i lagen.

2.2.5 Beredskap för undantagsförhållanden

Till samhällets resiliens har traditionellt ansetts höra en skyldighet för myndigheterna att förbereda sig på att klara av sina uppgifter under alla förhållanden och att också anpassa sin verksamhet till eventuella störningar och kriser.

I 3 kap. i beredskapslagen föreskrivs det om förberedelser för undantagsförhållanden. I de fall där bestämmelserna i beredskapslagen i huvudsak ska tillämpas först under undantagsförhållanden, förpliktar beredskapsskyldigheten de myndigheter och andra aktörer som nämns där fortlöpande redan under normala förhållanden.

Enligt den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser i 12 § i beredskapslagen ska statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. I enlighet med 13 § i beredskapslagen ska förberedelserna ledas och övervakas av statsrådet samt av varje ministerium inom sitt ansvarsområde. Varje ministerium samordnar förberedelserna inom sitt eget ansvarsområde. Även flera speciallagar innehåller bestämmelser om förberedelser, som kompletterar den allmänna skyldigheten enligt beredskapslagen att vidta förberedelser.

Beredskapens betydelse har ökat till följd av förändringarna i Finlands och Europas säkerhetspolitiska miljö. I och med Finlands medlemskap i Nato ställer också artikel 3 i Nordatlantiska fördraget och Natos resiliensarbete, som bygger på denna, vissa krav på samhällets kristålighet och den nationella beredskapen. I Natos strategiska koncept (2022) beskrivs den centrala betydelsen av samhällenas kristålighet och dess koppling till Natos kärnuppgifter. Enligt artikel 3 är det på medlemsstaternas eget ansvar att stärka den civila beredskapen, som avser andra än militära beredskapsåtgärder och förberedelser, och den nationella kriståligheten. Nato sätter emellertid upp mål för medlemsstaterna, följer måluppfyllelsen och stöder medlemsstaterna så att de kan uppnå målen. Kärnfunktionerna inom den civila beredskapen i Natos resiliensarbete är att trygga funktioner med koppling till statsledningens förmåga att fatta beslut, trygga samhällets vitala funktioner och stödja det militära försvaret. I syfte att trygga kärnfunktionerna ställs vissa grundläggande krav på resiliensen. De går bl.a. ut på att säkerställa energiproduktionen, trygga tillgången på mat och vatten samt säkerställa kriståliga kommunikationssystem.

Trots att den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen i sin nuvarande utformning är allmänt hållen och i viss mån har karaktären av målsättning, kan den fortfarande anses vara av central betydelse som en bestämmelse som styr utvecklingen av resiliensen hos aktörer inom den offentliga förvaltningen. Till många delar specificerar och kompletterar de sektor- eller branschspecifika specialbestämmelserna om beredskapsskyldighet den allmänna skyldigheten enligt beredskapslagen, men de ersätter den inte helt. Varje organisations och aktörs beredskap kan inte heller ersättas med beredskap på samhällsnivå, utan samhällets resiliens och den övergripande säkerheten förutsätter bägge. Säkerhetsstrategin för samhället (2025) innehåller en verksamhetsmodell för övergripande säkerhet. Enligt den omfattar beredskapen alla verksamhetsnivåer (lokal, regional, nationell och internationell nivå) och inbegriper

samordning av näringslivets, organisationers och andra sammanslutningars verksamhet med den offentliga sektorns åtgärder. Den förutsätter ofta också åtgärder över statsgränserna. För att trygga samhällets vitala funktioner räcker det inte med att enbart myndigheterna och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen har beredskap. En effektiv beredskap förutsätter att hela samhället deltar i beredskapen. I verksamhetsmodellen för övergripande säkerhet bygger tryggandet av samhällets resiliens förutom på förpliktande lagstiftning även på avtal och frivillighet.

En brist hos bestämmelserna om beredskap i beredskapslagen och annan lagstiftning kan anses vara att de inte på ett heltäckande sätt beaktar aktörer inom privata sektorn som är kritiska för samhällets funktionsförmåga eller olika sätt att ordna myndighetsuppgifter. På det sätt som närmare beskrivs i avsnitt 3 har privata sektorns betydelse för samhällets resiliens kontinuerligt ökat, och också många myndighetsfunktioner är i praktiken helt beroende av stödtjänster och andra köpta tjänster som bland andra privata företag producerar för myndigheterna. Till denna del gäller det att i bedömningen av behoven av att utveckla beredskapslagen även beakta utvecklingen av annan lagstiftning som gäller beredskap, i synnerhet det nationella genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (EU) 2022/2557 (nedan *CER-direktivet*), dvs. lagen om skydd av samhällets kritiska infrastruktur och om stärkande av samhällets motståndskraft 310/2025, RP 205/2024 rd, nedan *CER-lagen*.

Privata sammanslutningar sköter också i allt högre grad offentliga förvaltningsuppgifter, och i regel finns det då ingen grund för att ur beredskapssynvinkel behandla dem annorlunda än myndigheter. Offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna sköts under alla förhållanden, oberoende av hur de ordnas. Det snäva tillämpningsområdet för skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen har också i någon mån kompletterats i den sektorspecifika lagstiftning som berör privata aktörer, och dessutom förbereder sig näringslivet också frivilligt för olika kriser i ganska stor omfattning. Till den delen finns det dock också delvis att utveckla tvingande lagstiftning, fast kanske inte till alla delar uttryckligen i form av bestämmelser som tas in i beredskapslagen.

Ordalydelsen i 12 § i beredskapslagen är väldigt allmän och lämnar i stor utsträckning de praktiska förberedelserna och deras omfattning till de beredskapsskyldigas egen prövning. Trots att en viss flexibilitet är nödvändig i en allmän lag som berör alla samhällssektorer och hela den offentliga förvaltningen har den också i praktiken lett till varierande praxis för förberedelser och varierande beredskapsnivåer. Som ett slags brist i bestämmelsens utformning kan också betraktas att ordalydelsen främst betonar tryggandet av kontinuiteten i skötseln av uppgifterna, medan förberedelse för tillämpning av befogenheter under undantagsförhållanden inte direkt framgår av bestämmelsens nuvarande ordalydelse. I synnerhet under covid-19-pandemin framgick det också i praktiken att beredskapen att tillämpa befogenheter enligt beredskapslagen var varierande.

Enligt ordalydelsen förpliktar den gällande 12 § i beredskapslagen endast till förberedelser för undantagsförhållanden, trots att det i specialmotiveringen till bestämmelsen också talas om förberedelser för andra störningssituationer. Bestämmelsen kan till denna del anses bristfällig. I speciallagstiftningen ingår flera bestämmelser som berör beredskap enligt vilka skyldigheten också omfattar störningar under normala förhållanden, men i den finländska lagstiftningen ingår inte i nuläget någon uttrycklig skyldighet för den offentliga förvaltningen att också förbereda sig för störningar under normala förhållanden. Särskilt med beaktande av allt oklarare krisscenarier och ökad hybridpåverkan är det dock nödvändigt ur samhällsresiliensens perspektiv att inte begränsa beredskapen enbart till undantagsförhållanden.

Utöver enskilda aktörers beredskap kan samarbetet mellan aktörer och branscher betraktas som ytterst viktigt, samt samordning, styrning och koordinering av beredskapen i det sammanhanget. I nuläget finns i beredskapslagen ingen uttrycklig bestämmelse om förvaltningsövergripande samordning av beredskap, vilket kan ses som problematiskt. Moderna säkerhetshot följer inte

förvaltningsgränser, utan hanteringen av dem förutsätter vanligen samarbete mellan flera förvaltningsområden och också med privata sektorn.

2.2.6 Tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen

2.2.6.1 Allmänt

I avdelning II i den gällande lagen föreskrivs det om exceptionella befogenheter som kan utövas under undantagsförhållanden och som är mer långtgående än lagstiftningen för normala förhållanden. Befogenheterna enligt beredskapslagen är till största delen inriktade på att skydda befolkningen och trygga befolkningens försörjning, landets näringsliv samt samhällets vitala strukturer och funktioner. Bestämmelserna gäller bl.a. begränsningar i rörelsefriheten, evakuering, skyldighet att tillfälligt överlåta varor och byggnader samt ransonering.

Ibruktagande av en eller flera befogenheter förutsätter alltid ett sådant beslutsförfarande för ibruktagande av befogenheter som det föreskrivs om i avdelning I i beredskapslagen. Således tillämpas inte avdelning II som helhet automatiskt i samband med att undantagsförhållanden konstateras. Genom befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagen tryggas möjligheten att hantera undantagsförhållandena till den del myndigheternas regelmässiga befogenheter enligt lagstiftningen för normala förhållanden bedöms vara otillräcklig i situationen. Befogenheterna bildar således som helhet ett särskilt metodurval för hantering av undantagsförhållanden och utgör en central helhet också med tanke på tillämpningen av beredskapslagen.

Helheten av befogenheter enligt beredskapslagen grundar sig till stor del på den beredskapslag som föregick den gällande lagen (1080/1991), och som delvis bereddes redan under 1970–80-talen. Den beredskapslag som föregick den gällande lagen sågs över grundligt i samband med grundlagsreformen (2000) och år 2003, då befogenheterna som helhet bedömdes särskilt med betoning på de befogenheter som gällde finansmarknaden och försäkringsbranschen. När den gällande beredskapslagen stiftades togs huvudsakligen bestämmelser som till sitt sakinnehåll motsvarade befogenhetsbestämmelserna enligt den föregående beredskapslagen in i helheten av befogenhetsbestämmelser i lagen, och bestämmelserna preciserades. I detta sammanhang avskaffades också vissa befogenheter. Bland de största ändringarna som då gjordes i bestämmelserna om befogenheter var att det i lagen togs in en bestämmelse om att ett utlåtande av Europeiska centralbanken ska begäras vid ibruktagande av vissa befogenheter som gäller finansmarknaden. Dessutom reviderades bestämmelserna delvis i fråga om energiförsörjningen bl.a. genom att en befogenhet om vattentjänster fogades till lagen. Samtidigt gjordes det bl.a. stora ändringar i bestämmelserna om hur förvaltningen ska organiseras, och nya bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas kommunikation under undantagsförhållanden, avgörande av behörighet och samordnad viktighetsklassificering infördes.

Vissa preciseringar i befogenheterna som helhet gjordes också efter att den gällande lagen godkändes. Den största ändringen i befogenhetsbestämmelserna som helhet gjordes emellertid 2022 (RP 63/2022 rd) i samband med en proposition som gällde en utvidgning av definitionen av undantagsförhållanden. Genom propositionen gjordes först och främst ett stort antal tekniska preciseringar, men dessutom infördes också en ny befogenhet som gick ut på att trygga befolkningens försörjning samtidigt som möjligheten att inom vissa branscher avvika från anställningsvillkoren och begränsa uppsägningsmöjligheten utvidgades. Vidare infördes i helheten av befogenheter ett nytt kapitel om upprätthållande av gränssäkerheten och den allmänna ordningen och säkerheten. Det innehåller skyldighet för leverantörer eller tillhandahållare av transporttjänster att utföra transporter, skyldighet att överlåta byggnader och lägenheter till migrationsverket samt möjlighet att införa begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Bestämmelserna om befogenheter har i beredskapslagens inre systematik i huvudsak ordnats så att varje kapitel gäller regleringen av befogenheterna inom endast ett förvaltningsområde. Helheten av befogenheter i den gällande lagen består av 13 kapitel, som gäller följande delområden:

- Tryggande av finansmarknaden och försäkringsverksamheten
- Säkerställande av produktionen och distributionen av nyttigheter samt energiförsörjningen
- Reglering av byggande och byggprodukter
- Reglering av bostadsbeståndets användning
- Ändringar i anslutning till social trygghet
- Tryggande av elektroniska data- och kommunikationssystems funktionsduglighet och tillgången till posttjänster
- Tryggande av transporter och reglering av flytande bränslen
- Tryggande av social- och hälsovården
- Skötseln av statsfinanserna under undantagsförhållanden
- Offentlig- och privaträttsliga anställningsförhållanden
- Arbetsplikt
- Organisering av förvaltningen under undantagsförhållanden
- Den militära försvarsberedskapen
- Befolkningsskydd och evakuering
- Upprätthållande av gränssäkerheten och den allmänna ordningen och säkerheten

Med tanke på helheten av befogenheter i beredskapslagen är det viktigt att säkerställa att bestämmelserna är uppdaterade och fungerande. Befogenheternas tillräcklighet och genomförbarhet måste bedömas med hänsyn till kraven på den allmänna samhällsutvecklingen och den förändrade säkerhetsmiljön på ett helt annat sätt nu jämfört med när bestämmelserna i den gällande beredskapslagen bereddes. Eftersom en stor del av befogenheterna enligt den gällande lagen grundar sig på ett beredningsarbete som utfördes för flera decennier sedan omfattar helheten också bestämmelser som i nuläget inte längre är nödvändiga eller genomförbara. Även lagstiftningen för normala förhållanden har i många avseenden utvecklats eller kommer att utvecklas så att motsvarande befogenheter enligt beredskapslagen blir onödiga eller i övrigt är av den typen att de kan genomföras också genom en utveckling av lagstiftningen för normala förhållanden. Exempel på denna typ av befogenheter är särskilt sådana fullmakter som gäller myndigheternas interna organisering eller som i övrigt är av sådan karaktär att det inte är motiverat att placera dem så att de omfattas av de särskilda förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen. Även den reglering om störningssituationer som ingår i EU-rätten har utvecklats efter att beredskapslagen stiftades, vilket i sin tur minskar behovet av att införa motsvarande bestämmelser i den nationella lagstiftningen.

Grundlagsutskottet har i synnerhet vid bedömningen av beredskapslagen betonat företrädet för lagstiftning för normala förhållanden och för befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 29/2022 rd, s. 7, se även t.ex. GrUU 12/2021 rd, stycke 38 och GrUB 9/2020 rd). Lagstiftningen för normala förhållanden har de facto ansetts kunna innehålla mycket långtgående bestämmelser i händelse av allvarliga störningssituationer. Eftersom utgångsläget också under undantagsförhållanden är att situationen i första hand hanteras med myndigheternas normala befogenheter, ska beredskapslagstiftningen endast möjliggöra sådana befogenheter som inte kan ingå i lagstiftning för normala förhållanden och som utnyttjas först när lagstiftningen för normala förhållanden konstateras vara otillräcklig med tanke på hanteringen av situationen.

I fråga om bestämmelserna om befogenheter i den gällande beredskapslagen bör det också särskilt noteras att bestämmelserna innehållsmässigt inte är särskilt samstämmiga till alla delar. Detta kan anses bero på att definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen inte till alla delar har anpassats till de gränser som fastställts i 23 § i grundlagen, och därför har befo-

genheter som ska betraktas som undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna inte kunnat kopplas till grunder som faller utanför de ovannämnda bestämmelserna. Beredskapslagen innehåller både befogenheter som möjliggör undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna och befogenheter som faller inom ramen för de allmänna och särskilda förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Beredskapslagen innehåller också befogenheter som inte nödvändigtvis alls ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna, men vars exceptionella karaktär eller exceptionella effekter kräver att de kopplas till det särskilda ibruktagningsförfarandet enligt beredskapslagen.

Bristen på samstämmighet beror delvis också på att sektorministerierna har berett befogenheterna i sina respektive silon och på att varken lagen som helhet eller befogenheternas ömsesidiga beroenden har analyserats på ett heltäckande sätt vid beredningen av den gällande lagen. I dagens läge är många system och tjänster som är kritiska med tanke på samhällets funktion i allt bredare utsträckning beroende av varandra, och det är därför viktigt att säkerställa synergin mellan befogenheterna med tanke på lagen som helhet. Den separata beredningen vid varje sektorministerium återspeglar sig också i att de bemyndiganden att utfärda förordning som ingår i befogenheterna har formulerats på olika vis och lämnar rum för tolkning. En orsak till att beredskapslagen har stiftats som en undantagslag, dvs. i grundlagsordning, är att delegeringsbestämmelserna i lagen till stor del är sådana att de inte har kunnat fås att motsvara grundlagens krav på bestämmelser i lag samt på exakthet och noggrann avgränsning (se GrUU 29/2022 rd, s. 2, GrUU 6/2009 rd, GrUU 20/2011 rd). De vaga bemyndigandena att utfärda förordning försämrar naturligtvis också riksdagens påverkansmöjligheter vid bedömningen av om befogenheterna ska tas i bruk, om en befogenhets innehåll preciseras väsentligt först genom bestämmelserna i tillämpningsförordningen. Enligt gällande lag har riksdagen endast rätt till efterkontroll när det gäller tillämpningsförordningar enligt beredskapslagen. Det förfarande som gäller ibruktagningsprocessen beskrivs närmare i avsnitt 2.2.4.

Samtidigt är det utmanande att bereda helt symmetriska bestämmelser om befogenheter med tanke på befogenheternas varierande karaktär och tillämpningsområde. Följaktligen måste användningen av den prövningsrätt man ger den som utfärdar förordningen begränsas till vad som är nödvändigt särskilt i fråga om befogenheter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Till övriga delar ska bemyndiganden att utfärda förordning uppfylla de krav som anges i 80 § i grundlagen (se GrUU 29/2022 rd, s. 6, GrUU 20/2011 rd, s. 3, GrUB 9/2010 rd, s. 11).

Befogenhetsbestämmelserna bedömdes inte och sågs inte över som helhet ens i samband med att beredskapslagen stiftades, och det är inte till alla delar klart hur den gällande lagstiftningen ska tillämpas. Majoriteten av befogenheterna har aldrig behövt tillämpas. En del av befogenheterna har också formulerats i passiv form, vilket innebär att det inte framgår tydligt av bestämmelsen vilken myndighet som är behörig i fråga om dessa befogenheter. Samtidigt har också organisationsstrukturerna i och ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som avses i befogenheterna utvecklats efter att beredskapslagen stiftades, och därför ska även de myndigheter som ansvarar för tillämpningen av befogenheterna och tillsynsansvaren ses över som helhet. Uppmärksamhet ska fästas i synnerhet vid uppgiftsfördelningen mellan välfärdsområdena och kommunerna, trots att tekniska ändringar gjordes i beredskapslagen i och med att välfärdsområden inrättades (se t.ex. RP 56/2021 rd). Med tanke på samhällets kristålighet är det viktigt att beredskapslagen endast innehåller sådana befogenheter som också kan tillämpas i praktiken. Denna aspekt framhävs också av den föreslagna preciseringen av de materiella bestämmelserna om beredskapsskyldigheten, enligt vilken den beredskapsskyldige också ska bereda sig på att utöva de befogenheter som avses i denna lag.

2.2.6.2 Förhållandet mellan beredskap och tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen

Genom flera tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen är det möjligt att under undantagsförhållanden stödja sådan myndighetsverksamhet eller annan verksamhet som också omfattas av den allmänna beredskapsskyldigheten för undantagsförhållanden eller en beredskapsskyldighet

som grundar sig på speciallagstiftning. Tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen kan dock till ingen del anses ersätta eller lindra den skyldighet som ingår i beredskapsskyldigheten och som går ut på att vidta förberedande åtgärder för att säkerställa att verksamheten kan fortsätta så störningsfritt som möjligt under undantagsförhållanden. Tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen är endast avsedda att tillämpas i sista hand för att komplettera det befintliga metodurvalet i en så allvarlig och exceptionell situation som rimligtvis inte längre kan hanteras ens genom ändamålsenliga förberedelser. Myndigheterna ska således genom olika förberedelser t.ex. sträva efter att så långt som möjligt trygga sitt materielbehov även för undantagsförhållanden, trots att de under undantagsförhållanden också kan utnyttja rätten att ta materielen i fråga i besittning eller i användning.

2.2.6.3 Tryggande av finansmarknaden och försäkringsverksamheten

Bestämmelser om befogenheter för att trygga finansmarknaden och försäkringsverksamheten finns i 4 kap. i beredskapslagen. Bestämmelserna fogades till 1991 års beredskapslag i efterskott 2003 och överfördes därifrån huvudsakligen med samma innehåll till den gällande beredskapslagen. Kapitlet innehåller en omfattande och till innehållet ganska varierande helhet av befogenheter, som handlar om att trygga den allmänna verksamheten inom finans- och försäkringsbranschen och delvis också bl.a. om att säkerställa prisstabiliteten och befolkningens nödvändiga försörjning. Bestämmelserna i kapitlet motsvarar således till sitt innehåll och syfte inte till alla delar de mål som framgår av rubriken till kapitlet.

Bestämmelserna i 4 kap. i beredskapslagen möjliggör åtgärder som ingriper kraftigt både i de grundläggande fri- och rättigheterna och i grunderna för näringslivet. Med stöd av bestämmelserna kan bl.a. privata aktörer förpliktas till att till Finlands Bank överlåta utländska betalningsmedel och värdepapper, och vidare kan det införas förbud mot att föra värdepapper och betalningsmedel ut ur eller in i landet. På grundval av bestämmelserna kan begränsningar också införas bl.a. i kreditgivningen, placeringsverksamheten, värdepappersverksamheten, användningen av indexvillkor och betalningsrörelsen. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser med stöd av vilka aktörerna i branschen under undantagsförhållanden får avvika från vissa bestämmelser i lagstiftningen för normala förhållanden, såsom soliditetskraven i fråga om kreditinstitut, de krav som ställs på ersättningsfonderna samt konkursförfarandena för aktörer inom finans- och försäkringsbranschen.

Befogenhetsbestämmelserna om finans- och försäkringsbranschen i beredskapslagen kan anses vara delvis uppdaterade. Bestämmelserna bereddes dock i sin helhet före finanskrisen 2008, efter vilken både den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen har reviderats avsevärt, särskilt i fråga om finansbranschen. Finanstjänsterna och finansprodukterna är dessutom, särskilt med anledning av digitaliseringen, mångsidigare i nuläget jämfört med när befogenheterna infördes i lagen. Nya produkter och tjänster har lanserats, såsom plattformar för gräsrotsfinansiering, nya typer av betalningstjänster och kryptotillgångar, som inte omfattas av bestämmelserna i 4 kap. i beredskapslagen. Utbudet av tjänster har i hög grad inriktats på tjänster som tillhandahålls online i stället för på fysiska verksamhetsställen. Vidare har EU-lagstiftningen om finansmarknaden reviderats efter finanskrisen 2008 i linje med den allmänna internationella utvecklingen. Både lagstiftningsmiljön och verksamhetens utveckling inom branschen kräver de facto ganska många detaljerade ändringar i de bestämmelser i beredskapslagen som gäller branschen. Den sektorspecifika lagstiftningen om finans- och försäkringsbranschen och dess utveckling beskrivs närmare nedan i avsnitt 2.3.2. Bestämmelserna i kapitlet är också förknippade med vissa rättsliga problem. Som exempel kan nämnas att bemyndigandena att utfärda förordning är för allmänt formulerade.

Den gällande lagens 15 § om åtgärder som gäller finansiella instrument och betalningsmedel innehåller åtgärder som på ett grundläggande sätt rör befolkningens grundläggande fri- och rättigheter, företagens verksamhetsförutsättningar och grunderna för Finlands näringsliv och som bl.a. kan vidtas för att förhindra att betalningsmedel förs över landets gränser, förplikta aktörer

att överlåta utländska värdepapper till Finlands Bank samt förhindra alla former av ekonomiska transaktioner mellan finländska och utländska fysiska eller juridiska personer. I sak innebär befogenheterna en heltäckande stängning av Finlands gränser, en omfattande kollektiviseringsåtgärd och ett förbud mot utrikeshandel. Kapitalflykt kan alltjämt anses vara en realistisk hotbild under undantagsförhållanden, och att bekämpa kapitalflykt kan således i sig anses vara ett godtagbart och nödvändigt mål. Ett centralt problem med de gällande bestämmelserna kan dock anses vara att de inte innehåller några som helst tidsmässiga eller sakliga begränsningar på lagnivå eller ens någon behörighet för statsrådet att reglera och begränsa tillämpningen av befogenheterna och därmed icke-önskade, i värsta fall omfattande, konsekvenser för människors liv och för företagens verksamhetsförutsättningar som följer av att paragrafen tillämpas. Tillämpningen av paragrafen kan med stöd av den gällande lagen begränsas i sak endast genom förvaltningsbeslut som Finlands Bank fattar i enskilda fall enligt förvaltningslagen. Det står klart att Finlands Bank i praktiken saknar möjligheter att skyndsamt behandla tiotusentals eller rentav hundratusentals ansökningar om undantagstillstånd, vilket innebär att förfarandets betydelse de facto blir obefintligt. De bestämmelser i beredskapslagen som gäller bekämpning av kapitalflykt kan anses kräva en betydande reform.

2.2.6.4 Säkerställande av produktionen och distributionen av nyttigheter samt energiförsörjningen

I 5 kap. i beredskapslagen föreskrivs det om befogenheter för att säkerställa produktionen och distributionen av nyttigheter samt energiförsörjningen. Befogenheterna enligt kapitlet möjliggör omfattande åtgärder som gäller produktionen av nyttigheter. Förutom bestämmelser om handel, industri och utrikeshandel innehåller kapitlet också befogenheter som gör det möjligt att styra även primärproduktionen.

De befogenheter som avses i kapitlet ska tillämpas i sista hand för att säkerställa tillgången på nödvändiga nyttigheter och särskilt energinyttigheter. Det kan anses finnas ett särskilt behov av och tillämpningsområde för befogenheterna under undantagsförhållanden även i fortsättningen. Bestämmelserna i kapitlet utgör en omfattande helhet inom vilken man kan urskilja mindre helheter, som det vore tydligare att föreskriva om i separata kapitel.

Ett problem med regleringsbestämmelserna i den gällande beredskapslagen kan anses vara att regleringen i hög grad grundar sig på inköpstillståndsförfaranden. Beviljandet, tillsynen och den övriga administrationen av inköpstillstånden är en mycket tung förvaltningsbörda som under undantagsförhållanden kräver enorma personalresurser hos de myndigheter som sköter dessa uppgifter. Eftersom det dessutom är fråga om överklagbara förvaltningsbeslut som fattas i enskilda fall kan förfarandena också belasta förvaltningsdomstolarna på ett allvarligt sätt. Under undantagsförhållanden har myndigheterna i regel knappa resurser, som bör kunna användas inom den verksamhet som är nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Förfaranden som grundar sig på inköpstillstånd kan alltjämt anses vara motiverade i sådana fall där de i praktiken gäller ett relativt litet antal myndigheter eller näringsidkare, men särskilt för reglering av konsumentnyttigheter lämpar de sig dåligt av de ovannämnda orsakerna.

2.2.6.5 Reglering av byggande och byggprodukter

I 6 kap. i beredskapslagen föreskrivs det om reglering av byggande och byggprodukter. Egentliga regleringsbefogenheter enligt kapitlet är tillstånd att inleda eller fortsätta byggande samt tillstånd att köpa byggprodukter. Vidare innehåller kapitlet bestämmelser som anknyter till tillämpningen av de ovannämnda befogenheterna och som gäller nödvändigt byggande, beviljande av inlednings- och fortsättningstillstånd samt inköpstillstånd och näringsidkares skyldighet att ge information. Bestämmelserna i kapitlet kan tillämpas endast under militära undantagsförhållanden och syftet med dem är att säkerställa att resurser och material under undantagsförhållanden styrs till byggande som ska betraktas som nödvändigt.

De ovannämnda befogenheterna enligt 6 kap. i beredskapslagen kan till sina grunder alltjämt anses vara behövliga och ändamålsenliga. Eftersom befogenheterna inte gäller beviljande av inlednings- eller fortsättningstillstånd eller inköpstillstånd till privatpersoner, utan till en mer begränsad grupp av näringsidkare, kan också tillståndsförfarandena till denna del alltjämt anses vara ett möjligt och genomförbart sätt att verkställa regleringen. Detaljerna i befogenhetsbestämmelserna behöver dock uppdateras till ganska stor del, och dessutom kan det betraktas som någon typ av brist att den gällande lagen inte möjliggör en prisreglering i fråga om byggprodukter.

2.2.6.6 Reglering av bostadsbeståndets användning

I 7 kap. i beredskapslagen föreskrivs det om befogenheter avsedda att underlätta bostadssituationen under undantagsförhållanden. Befogenheterna kan tas i bruk under militära undantagsförhållanden samt under och omedelbart efter en sådan storolycka som avses i 3 § 4 punkten i lagen. Kapitlet innehåller först och främst befogenhetsbestämmelser som gäller anmälan om hyresbostad och hyresrum samt anknytande bestämmelser om anvisande av hyresgäst. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om begränsning av hyreshöjning och av uppsägning av hyresavtal.

Befogenheterna enligt lagens 7 kap. kan till sina grunder alltjämt anses vara behövliga, och kapitlet kan anses innehålla de befogenheter som behövs för att underlätta bostadssituationen under undantagsförhållanden. Särskilt bestämmelserna om anmälan av hyresbostad och anvisande av hyresgäst är dock för allmänt formulerade och otydliga bl.a. när det gäller tillämpningsområde, det förfarande som ska följas och den lagstiftning som ska tillämpas på hyresförhållanden. Detaljerna i bestämmelserna behöver preciseras avsevärt för att säkerställa att lagstiftningen fungerar i praktiken.

2.2.6.7 Ändringar i anslutning till social trygghet

Bestämmelser om ändringar i anslutning till social trygghet finns i 8 kap. i beredskapslagen. Kapitlet innehåller först och främst befogenhetsbestämmelser som gäller ändringar av lagstadgade försäkringar och förmåner samt socialbidrag. Befogenheterna handlar om en möjlighet att under undantagsförhållanden uppskjuta utbetalningen av de förmåner som avses i bestämmelserna eller avbryta den för en viss tid eller att betala ut förmånerna till ett nedsatt belopp. Befogenheterna kompletteras av en bestämmelse i lagens 58 § som tryggar förmånstagarna en viss grundläggande försörjningsnivå när befogenheterna tillämpas. Befogenheterna kan till sina grunder alltjämt anses vara behövliga, men de kräver vissa preciseringar. En central utmaning med tanke på möjligheterna att tillämpa befogenheterna i praktiken kan anses vara att de för närvarande grundar sig på individuella förvaltningsbeslut som förmånsbetalaren fattar. Detta kan betraktas som ett administrativt sett mycket tungt förfarande, som dessutom är oändamålsenligt med tanke på befogenheternas syfte.

I 57 a § i beredskapslagen föreskrivs det om tryggande av befolkningens betalningsförmåga och försörjning. Paragrafen togs in i lagen 2022, och i sak handlar den om ett särskilt stöd som beviljas befolkningen under undantagsförhållanden om betalningsrörelsen drabbas av en storskalig störning. Separata bestämmelser om återkrav av stödet finns i 131 a §. Befogenheten kan till sina grunder alltjämt anses vara behövlig, men även i fråga om den behöver vissa detaljer utvecklas.

I 59 § i beredskapslagen föreskrivs det om befrielse från påföljder för försenad betalning. Trots att befogenhetens syfte i sig kan anses vara adekvat förblir dess faktiska rättsverkningar och tillämpningsområde öppna i bestämmelsen. Tillämpningen av befogenheten förutsätter dessutom i varje enskilt fall en mycket svår bedömning av vad personens betalningssvårigheter beror på, och följaktligen kan dess faktiska genomförbarhet under undantagsförhållanden ifrågasättas.

Ett förvaltningsförfarande som grundar sig på utredning av individuella omständigheter kan anses vara möjligt och ofta också behövligt under normala förhållanden, men det lämpar sig dåligt för undantagsförhållanden, i vilka myndigheterna kan ha knappt om resurser och vara tvungna att verkställa behövliga åtgärder snabbt och effektivt.

2.2.6.8 Tryggande av elektroniska data- och kommunikationssystems funktionsduglighet och tillgången till posttjänster

I 9 kap. i beredskapslagen föreskrivs det om befogenheter avsedda att trygga elektroniska data- och kommunikationssystems funktionsduglighet och tillgången till posttjänster under undantagsförhållanden. Kapitlet innehåller möjligheter att ålägga särskilt teleföretag förpliktelser som bidrar till att upprätthålla kommunikationsnät och kommunikationstjänster som är av väsentlig betydelse med tanke på samhällets funktion. Kapitlet innehåller också befogenheter som bl.a. går ut på att ordna användningen av frekvenser eller trygga informationssäkerheten under undantagsförhållanden. Vidare föreskrivs det i kapitlet om befogenheter med stöd av vilka postföretag eller företag som bedriver motsvarande verksamhet kan åläggas vissa förpliktelser i syfte att trygga posttjänsterna under undantagsförhållanden.

Bestämmelserna i kapitlet kan delvis anses vara föråldrade, särskilt när det gäller kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Efter beredningen av den gällande lagen har kommunikationsnäten och de kommunikationstjänster som byggs upp utifrån dem utvecklats avsevärt, liksom även den lagstiftning om dessa som ska tillämpas under normala förhållanden. Följaktligen är det inte nödvändigt att föreskriva om befogenheterna i 9 kap. i motsvarande omfattning. Samtidigt behövs de befogenheter som är nödvändiga med tanke på kommunikationsnätens och kommunikationstjänsternas funktion även i fortsättningen för att säkerställa kommunikationstjänsternas funktion och kontinuitet under undantagsförhållanden. Befogenheterna behöver dock utvecklas och delvis utvidgas även med hänsyn till kommunikationsmarknadens utveckling och kommunikationstjänsternas betydelse med tanke på samhällets funktion.

Även postverksamheten har utvecklats i betydande grad bl.a. i takt med kommunikationstjänsternas utveckling, i och med vilken de sedvanliga brevförsändelserna har minskat. De befogenheter som gäller postverksamheten kan emellertid alltjämt anses vara behövliga, men de behöver utvecklas för att överensstämma med den moderna post- och paketverksamheten.

2.2.6.9 Tryggande av transporter och reglering av flytande bränslen

I beredskapslagens 10 kap. föreskrivs det om tryggande av transporter och reglering av flytande bränslen. Kapitlet innehåller en relativt omfattande lagstiftningshelhet som gäller regleringen av flytande bränslen samt bestämmelser om styrningen av väg-, sjö-, luft- och järnvägstransporter under undantagsförhållanden. Vidare föreskrivs det i kapitlet om en skyldighet att utföra transporter, om rätt att ta motorfordon i besittning eller i användning och om evakueringstransporter.

Den lagstiftningshelhet som gäller regleringen av flytande bränslen kan anses vara föråldrad i fråga om både dess tillämpningsområde och dess funktionsmekanism. För närvarande nämns inga andra drivkrafter för trafikändamål i lagen än flytande bränslen, och dessutom grundar sig regleringen huvudsakligen på användningstillstånds- och inköpstillståndsförfaranden. Även om ett förfarande som bygger på användnings- och inköpstillstånd efter myndighetsprövning till sina grunder kan anses vara jämlikt och motiverat med tanke på garantierna för rättsskydd är det samtidigt onekligen ett tungt förfarande, eftersom det medför en administrativ börda och således inte lämpar sig väl under undantagsförhållanden. Samtidigt kan det i dagens läge inte längre anses vara ett ändamålsenligt utgångsläge att reglera användningen av bränslen, inklusive flytande bränslen, endast för trafikändamål.

Även de övriga bestämmelserna i kapitlet kan i många avseenden anses vara föråldrade och till stor del onödiga i nuläget. En del av befogenheterna i kapitlet kan i och med utvecklingen av lagstiftningen för normala förhållanden till väsentliga delar genomföras även under normala förhållanden. Med andra ord innehåller kapitlet också ur denna synvinkel bestämmelser som i nuläget är onödiga.

2.2.6.10 Tryggande av social- och hälsovården

I 11 kap. i den gällande lagen föreskrivs det om tryggande av social- och hälsovården. Kapitlet innehåller befogenheter som gör det möjligt att förplikta olika social- och hälsovårdsaktörer till att bl.a. ändra eller utvidga sin verksamhet. Dessutom innehåller kapitlet befogenheter med stöd av vilka skötseln av vissa avgränsade uppgifter kan avskaffas.

Bestämmelserna i kapitlet kan fortfarande betraktas som nödvändiga, men det har ansetts att metodurvalet i de befogenheter som gäller social- och hälsovården och befogenheternas tillämpningsområde behöver utvidgas. Samtidigt finns det också ett behov av att ändra de gällande befogenheterna med hänsyn till de ändringar i ordnandet av social- och hälsovården som helhet som trädde i kraft 2023 och de behov som gäller tydligheten i tillämpningen av befogenheterna.

2.2.6.11 Skötseln av statsfinanserna under undantagsförhållanden

Bestämmelser om skötseln av statsfinanserna under undantagsförhållanden finns i 12 kap. i beredskapslagen. Bestämmelserna i kapitlet gäller omedelbar tillämpning av tilläggsbudget och uppskjutande av utbetalning av statens utgifter. Syftet med befogenheterna är att trygga statens akuta betalningsförmåga under undantagsförhållanden och att möjliggöra en snabbare och smidigare styrning av anslag till användningsändamål som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagstillstånden. Befogenheterna enligt kapitlet kan alltjämt anses vara behövliga och ändamålsenliga.

2.2.6.12 Offentlig- och privaträttsliga anställningsförhållanden

Bestämmelser om befogenheter som gäller anställningsförhållanden finns i 13 kap. i beredskapslagen. Kapitlet innehåller bestämmelser om arbetsförmedlingstvång, lönereglering, avvikelser från anställningsvillkor samt begränsning av uppsägningsrätten. Syftet med befogenheterna enligt kapitlet är att trygga kritiska personalresurser samt delvis också prisstabiliteten och de offentliga finanserna under undantagsförhållanden.

Den befogenhet som gäller arbetsförmedlingstvång i 91 § grundar sig på att arbetsgivarna på grundval av deras bransch genom en förordning av statsrådet delas in i kritiska och icke-kritiska arbetsgivare med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Det som i sak begränsas genom befogenheten är icke-kritiska arbetsgivares frihet att fritt anställa personal. Syftet är således att på längre sikt trygga tillgången till arbetstagare inom de branscher som anses vara kritiska. Bestämmelserna om arbetsförmedlingstvång kan anses vara bristfälliga till sina detaljer, och därför kan man ifrågasätta deras verkliga genomförbarhet. På grundval av bestämmelsen förblir det bl.a. oklart vilka uppgifter arbetskraftsmyndigheternas beslutsfattande ska grunda sig på och vilka dess exakta rättsverkningar är. Befogenhetens funktionsmekanism är också långsam och osäker, och dessutom kan tillämpningen av befogenheten även ha omfattande icke-önskade konsekvenser för arbetsmarknadens funktion.

Lagens 92 §, som gäller lönereglering, gör det möjligt att genom förordning av statsrådet föreskriva att lönerna inte kan höjas över ett visst belopp under militära undantagsförhållanden. Syftet med befogenheten är, som det anges i bestämmelsen, att trygga prisstabiliteten och den offentliga ekonomin. Bestämmelsen kan anses vara för allmänt formulerad, eftersom bl.a. dess tidsspann och personkrets samt eventuella konsekvenser för löneförhöjningar som överenskom-

mits innan befogenheten tillämpats förblir oklara. På motsvarande sätt som arbetsförmedlingstvång är också löneregleringen en befogenhet med exceptionellt långsam effekt, och därför begränsar sig dess tillämpningsområde främst till synnerligen långvariga undantagsförhållanden. Det är inte heller möjligt att förbereda sig på tillämpningen av befogenheten, vilket i allmänhet har ansetts vara en central grund för befogenheter under undantagsförhållanden som det föreskrivits om på förhand.

Beredskapslagens 93 §, som gäller avvikelser från anställningsvillkor, gör det möjligt att under undantagsförhållanden avvika från vissa bestämmelser enligt semesterlagen och arbetstidslagen. I praktiken kan befogenheten användas till att ge arbetsgivaren rätt att tillfälligt genom ett ensidigt beslut ändra villkoren för ett anställnings- eller tjänsteförhållande och också avvikande från de minimivillkor som anges i de ovannämnda lagarna. Befogenheten är alltjämt behövlig, och den tillämpades också under undantagsförhållandena våren 2020. Befogenhetens omfattning och bestämmelsens allmänna karaktär kan samtidigt i viss mån anses vara bristfällig och inexakt, vilket i praktiken försvårar tillämpningen av den.

Bestämmelser om uppsägningsrätt finns i 94 kap. i beredskapslagen. Bestämmelsen gör det möjligt att begränsa både arbetsgivarens och arbetstagarens uppsägningsrätt under undantagsförhållanden. Arbetstagarens uppsägningsrätt kan alltjämt anses vara ett behövligt sätt att säkerställa personalkontinuiteten när det gäller personal som är kritisk med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Däremot förblir förhållandet mellan begränsningen av arbetsgivarens uppsägningsrätt och befogenhetens syfte oklart.

2.2.6.13 Arbetsplikt

Bestämmelser om allmän och särskilt arbetsplikt finns i 14 kap. i beredskapslagen. Enligt lagens 95 § 1 mom., som gäller allmän arbetsplikt, är varje i Finland bosatt person som enligt lagen om hemkommun har hemkommun i Finland och som har fyllt 18 men inte 68 år skyldig att utföra sådant arbete som är nödvändigt för att syftet med beredskapslagen ska kunna uppnås. Den allmänna arbetsplikten kan endast tas i bruk under militära undantagsförhållanden i syfte att trygga försvaret, skyddet av befolkningen, dess nödvändiga hälso- och sjukvård eller minimiförsörjning eller för att säkerställa en produktion som är särskilt viktig för försörjningsberedskapen. En bestämmelse om allmän arbetsplikt med till väsentliga delar motsvarande innehåll ingick också i 1991 års beredskapslag. Befogenheten avviker delvis från de övriga befogenheterna enligt beredskapslagen genom att den grundar sig på den skyldighet att försvara landet som avses i 127 §.

I 95 § 2 mom. i lagen föreskrivs det om en särskild arbetsplikt. Den särskilda arbetsplikten kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 3 § 4–6 punkten, och den gäller endast hälso- och sjukvårdsarbete som är nödvändigt för att beredskapslagens syfte ska kunna uppnås. Den särskilda arbetsplikten gäller endast personer som är verksamma inom hälso- och sjukvården eller har fått utbildning inom denna sektor. Förordnande till sådant arbete på grundval av särskild arbetsplikt får ges för längst två veckor åt gången, och förordnandet kan förnyas en gång. Den allmänna arbetsplikten innefattar inga motsvarande tidsmässiga begränsningar.

Förutom de egentliga bestämmelserna om arbetsplikt föreskrivs det dessutom i lagens 17 kap. om en befolkningsskyddsplikt, som till väsentliga delar i sak kan jämställas med arbetsplikt. Befolkningsskyddsplikten kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 2, 4 och 6 punkten, och den gäller släcknings-, räddnings-, förstahjälps-, underhålls-, röjnings- och rengöringsuppgifter samt ledningsuppgifter och specialuppgifter inom befolkningsskyddsorganisationen, uppgifter vid nödcentral eller andra med dessa jämförbara uppgifter som är nödvändiga för skyddande av befolkningen. Under andra än militära undantagsförhållanden kan förordnande till befolkningsskyddsuppgifter i likhet med den särskilda arbetsplikten inom hälso- och sjukvården ges för längst två veckor åt gången, och förordnandet kan förnyas en gång.

Lagens 14 kap. innehåller förutom egentliga befogenhetsbestämmelser också en relativt omfattande lagstiftningshelhet som gäller arbetspliktsförhållande, procedurbestämmelser och personregister och som är avsedd att tillämpas när de egentliga befogenhetsbestämmelserna om arbetsplikt tillämpas. I fråga om befolkningsskyddsplikten tillämpas dock de kompletterande bestämmelserna i kapitlet endast delvis.

De tilläggsbefogenheter som gäller arbetsplikterna enligt beredskapslagen kan i sak alltjämt anses vara behövliga under undantagsförhållanden. Eftersom bestämmelserna dock till stora delar grundar sig på ett beredningsarbete som utfördes för flera decennier sedan, är de på detaljnivå förknippade med flera utvecklingsbehov. Särskilt de uppgifter som omfattas av arbetspliktsbestämmelserna, bestämmelserna om skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter, arbetspliktsförhållande och förfarandet för arbetsförordnande, kan betraktas som delvis föråldrade och oklara. I bestämmelserna ska det också beaktas att arbetskraftsbehoven under undantagsförhållanden utvecklas från rutinmässigt arbete alltmer i riktning mot uppgifter som kräver specialkompetens.

2.2.6.14 Organisering av förvaltningen under undantagsförhållanden

Bestämmelser om organisering av förvaltningen under undantagsförhållanden finns i 15 kap. i beredskapslagen. Syftet med bestämmelserna i kapitlet är att trygga att förvaltningen fungerar så störningsfritt som möjligt under undantagsförhållanden. En allmän princip är att myndigheterna också under undantagsförhållanden ska svara för sina uppgifter inom ramen för sin normala organisation. Genom beredskapslagen möjliggörs dock vissa organisatoriska arrangemang samt ändring av myndigheternas uppgifter och verksamhetsformer under undantagsförhållanden.

Befogenheterna enligt kapitlet gäller förflyttning av statliga ämbetsverk och inrättningar samt överföring av personal, styrning av statens informationsförvaltning, förvaltningsmyndigheternas kommunikation, avgörande av behörighet, kommunalförvaltningen och välfärdsområdets förvaltning samt undervisning och utbildning.

Bestämmelserna om organisering av förvaltningen kan alltjämt anses vara ändamålsenliga. Bestämmelserna i 106 §, som gäller förvaltningsmyndigheternas kommunikation, förblir relativt otydliga i fråga om såväl rättsverkningar som syfte. Det finns t.ex. inga bestämmelser i lagen om uppgifterna, befogenheterna eller den rättsliga ställningen för Statens kommunikationscentral, som nämns i paragrafens 1 mom. Även den befogenhet som gäller styrningen av statens informationsförvaltningen kan i nuläget i sig vara onödig med tanke på de styrmekanismer som redan ingår i lagstiftningen för normala förhållanden. Även befogenhetens tillämpningsområde och rättsverkningar förblir oklara med stöd av bestämmelsen. De övriga befogenheterna enligt kapitlet kan alltjämt anses vara behövliga och ändamålsenliga till sina grunder, men vissa detaljer behöver ändras även i dessa.

2.2.6.15 Den militära försvarsberedskapen

Beredskapslagens 16 kap. innehåller befogenhetsbestämmelser om höjande eller upprätthållande av den militära försvarsberedskapen. Alla bestämmelser i kapitlet kan tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten, och deras syfte är att trygga Försvarsmaktens verksamhetsförutsättningar under militära undantagsförhållanden. I kapitlet föreskrivs det om rätten att ta fordon, varor, fastigheter, byggnader och områden i besittning eller i användning, skyldigheten att tillhandahålla tjänster samt begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar.

Befogenheterna i kapitlet om militär försvarsberedskap kan till sina grunder och sitt väsentliga innehåll huvudsakligen anses vara uppdaterade samt alltjämt behövliga och tillräckliga, men bestämmelserna behöver ändå utvecklas på detaljnivå. Även under undantagsförhållanden sköter Försvarsmakten sin huvudsakliga uppgift, det militära försvaret, i första hand med stöd av

lagstiftning för normala förhållanden, såsom lagen om Försvarsmakten (551/2007), territorialövervakningslagen (755/2000) och värnpliktslagen. När lagen om försvarstillstånd tillämpas kan också de befogenheter som anges i den lagen utnyttjas. Tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen har avseende det militära försvaret en roll som särskilt stärker Försvarsmaktens resurser och stöder verksamheten i övrigt.

Ett centralt problem med tillämpningsområdet för befogenheterna enligt kapitlet om militär försvarsberedskap kan dock anses vara att Gränsbevakningsväsendets roll som stöd för Försvarsmakten i organiseringen av försvaret för närvarande inte alls beaktas i bestämmelserna. Enligt 25 § i deltar Gränsbevakningsväsendet i rikets försvar och ger i detta syfte sin personal och de värnpliktiga som förordnats till gränsbevakningsväsendet samt de kvinnor som antagits för att fullgöra frivillig militärtjänst militärutbildning samt upprätthåller och utvecklar försvarsberedskapen i samarbete med försvarsmakten. Gränsbevakningsväsendet är också en sådan territorialövervakningsmyndighet som avses i territorialövervakningslagen. Gränskontroll handlar samtidigt om att övervaka den territoriella integriteten. Gränsbevakningsväsendet kan också använda militära maktmedel för att trygga den territoriella integriteten.

Eftersom Gränsbevakningsväsendet inte kan använda befogenheterna enligt 16 kap. i den gällande lagen direkt måste åtgärder för tagande i besittning eller i användning under undantagsförhållanden när det gäller militär försvarsberedskap i sin helhet ordnas via Försvarsmakten, även om de materiel, material eller utrymmen som tagits i besittning eller i användning de facto används av gränstrupperna, när dessa deltar i arbetet med att höja och upprätthålla den militära försvarsberedskapen. Även om detta arrangemang i sig är möjligt vore det för att Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet ska kunna organisera sin verksamhet effektivt ändamålsenligt att Gränsbevakningsväsendet också direkt genom egna beslut kan tillämpa befogenheterna, om Finland är utsatt för ett väpnat angrepp eller ett direkt hot om ett väpnat angrepp.

2.2.6.16 Befolkningsskydd och evakuering

Bestämmelser om befolkningsskydd och evakuering finns i 17 kap. i beredskapslagen. I lagens 116 § föreskrivs det om en befolkningsskyddsplikt, enligt vilken varje i Finland bosatt som enligt lagen om hemkommun har hemkommun i Finland och som har fyllt 18 men inte 68 år är skyldig att utföra släcknings-, räddnings-, förstahjälps-, underhålls-, röjnings- och rengöringsuppgifter samt ledningsuppgifter och specialuppgifter inom befolkningsskyddsorganisationen, uppgifter vid nödcentral eller andra med dessa jämförbara uppgifter som är nödvändiga för skyddande av befolkningen. Befolkningsskyddsplikten kan således i sak jämföras med befogenheterna om arbetsplikt enligt 14 kap., och på befolkningsskyddsplikten tillämpas också delvis samma bestämmelser om tillämpning av befogenheter.

I 17 kap. i lagen föreskrivs det dessutom om en skyldighet att överlåta varor som behövs i räddningsväsendet, om begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för skyddande av befolkningen samt om en skyldighet att överlåta områden och utrymmen som behövs för befolkningsskyddet. I lagens 120 § föreskrivs det om specialarrangemang inom räddningsväsendet och befolkningsskyddet under undantagsförhållanden, och i 121 och 122 § föreskrivs det om befogenheter i anslutning till förflyttning av befolkning. Separata bestämmelser om en skyldighet för trafikdikare att utföra brådskande evakueringstransporter, som åläggs av kommunikationsministeriet, finns i lagens 84 §.

Med undantag av 120 §, som gäller specialarrangemang inom räddningsväsendet och befolkningsskyddet, kan de befogenheter i anslutning till befolkningsskyddet och räddningsväsendet som ingår i lagen alltjämt till sina grunder anses vara ändamålsenliga och behövliga. Bestämmelserna om förflyttning av befolkning kan dock delvis anses vara bristfälliga i det avseendet att det i lagen inte föreskrivs om någon möjlighet att styra placeringen av förflyttad befolkning inom landet eller tillhandahållandet av tjänster för den förflyttade befolkningen efter evakuering. Även de övriga bestämmelserna i kapitlet behöver utvecklas i viss mån på detaljnivå.

2.2.6.17 Upprätthållande av gränssäkerheten och den allmänna ordningen och säkerheten

Bestämmelser om upprätthållande av gränssäkerheten och den allmänna ordningen och säkerheten finns i 17 a kap. i beredskapslagen. Kapitlet fogades till lagen sommaren 2022, och det innehåller bestämmelser om en skyldighet att utföra transporter, en skyldighet att överlåta byggnader och lägenheter samt begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Befogenhetsbestämmelserna i kapitlet fogades till lagen i samband med att en ny 6 punkt, som gäller särskilt allvarlig hybridpåverkan, togs in i 3 §, där begreppet undantagsförhållanden definieras. Befogenhetsbestämmelserna i kapitlet har till sitt användningsändamål samband särskilt med situationer av massinvandring som överstiger tröskeln till undantagsförhållanden och hanteringen av sådana situationer.

Bestämmelserna i 17 kap. i beredskapslagen kan till sina grunder alltjämt anses vara behövliga och huvudsakligen uppdaterade. De befogenhetsbestämmelser som gäller upprätthållande av gränssäkerheten och den allmänna ordningen och säkerheten kan dock i viss mån anses vara bristfälliga särskilt när det gäller hur polisens och Gränsbevakningsväsendets materiella resursbehov ska tryggas under undantagsförhållanden. Den gällande beredskapslagen innehåller inte heller någon möjlighet att begränsa rörelsefriheten och införa vistelsebegränsningar i syfte att trygga gränssäkerheten.

2.2.7 Särskilda bestämmelser

2.2.7.1 Verkställighet

I 18 kap. i beredskapslagen finns bestämmelser om lagens verkställighet. Under undantagsförhållanden kan det enligt 123 § genom förordning av statsrådet utfärdas samordnande bestämmelser om prioritet och skyndsamhet samt annan viktighetsklassificering i fråga om åtgärder som behövs för uppnåendet av beredskapslagens syfte. I 124 § föreskrivs det om myndigheternas inspektionsrätt och rätt att få information och i 125 § om andra myndigheters rätt att få handräckning av polisen. I 126 § föreskrivs det om en skyldighet att offentliggöra meddelanden och i 127 § om begränsning av överlåtelseskyldighet i fråga om förråd.

Bestämmelserna om verkställighet i beredskapslagen kan alltjämt delvis anses vara behövliga och uppdaterade. Bestämmelsen om skyldighet att offentliggöra meddelanden handlar i sak om en befogenhet som gäller under undantagsförhållanden. Dess placering bland de särskilda bestämmelserna i lagen kan därför ifrågasättas. Eftersom genomförandebestämmelserna i lagen inte utgör en lagstiftningshelhet som ska tillämpas separat för sig, utan behovet av bestämmelserna har samband med bestämmelserna i avdelningen om befogenheter, är behoven av att utveckla genomförandebestämmelserna till stor del beroende av utvecklingen av befogenhetsbestämmelserna.

2.2.7.2 Ersättningar

Bestämmelser om ersättning för skador som orsakats med anledning av åtgärder som vidtagits med stöd av tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen finns i 128 § (Ersättning för överföring av äganderätt eller nyttjanderätt) och 129 § (Ersättning för olycksfall i arbetet och yrkessjukdom). Ersättningarna betalas enligt bestämmelserna av statens medel och utgör till sin juridiska karaktär skadestånd. Statens ersättningsansvar enligt beredskapslagen är i sak ett strikt ansvar, dvs. att ersättningsansvar kan uppkomma även om det inte förekommer någon försummelse i anslutning till tillämpningen av lagen eller annan lagstridig verksamhet. Lagens 128 § tillämpas trots sin rubrik även på många sådana befogenheter där det inte är fråga om överföring av äganderätt eller nyttjanderätt till lös eller fast egendom. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar förutom rätt att ta egendom i besittning eller i användning även befogenheter som gäller utförande av tjänster, ändring eller utvidgning av näringsverksamhet samt reglering. Statens

ersättningsansvar omfattar däremot inte bl.a. begränsningar av rörelsefriheten och vistelsebegränsningar eller flera befogenheter som gäller styrning av näringsverksamhet eller reglering av detaljhandel.

Ersättningsbestämmelserna i den gällande lagen kan till många delar anses vara bristfälliga och för allmänt formulerade. I 128 § 1 mom. i lagen uppräknas på ett uttömmande sätt alla bestämmelser som hör till statens ersättningsskyldighet. Förteckningen verkar dock inte vara helt konsekvent, och lagstiftarens val av befogenheter som ska omfattas av statens ersättningsskyldighet motiveras inte över huvud taget i förarbetena till lagen. Som exempel kan nämnas att statens ersättningsskyldighet enligt 128 § inte omfattar regleringen av byggprodukter men nog regleringen av övrig handel. Det är svårt att i sak motivera att näringsidkare som har vidtagit en åtgärd med samma verkningar ska behandlas olika på den grund att åtgärden vidtagits med stöd av olika bestämmelser i beredskapslagen.

Lagen innehåller inga närmare bestämmelser om i vilken mån statens ersättningsansvar omfattar indirekta skador eller vilka aktörer som har rätt till ersättning. Lagen saknar också bestämmelser om det förfarande som ska följas vid ansökan om och utbetalning av ersättning. Enligt 128 § 2 mom. i lagen kan skälig ersättning betalas i stället för full ersättning för en skada bl.a. om stats- eller samhällsekonomiska skäl på grund av skadornas stora mängd oundgängligen kräver det. I lagen fastställs det dock inte vilken myndighet som är behörig att göra den samhällsekonomiska bedömningen i fråga. Det föreskrivs inte heller i lagen vad som avses med skälig ersättning.

2.2.7.3 Rättsskydd

Beredskapslagens 130 § innehåller en informativ hänvisning till lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Ändring av förvaltningsbeslut som fattats med stöd av lagen får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt 2 mom. ska ett förvaltningsbeslut som fattats med stöd av lagen dock iakttas omedelbart oberoende av ändringssökande, om inte en förvaltningsdomstol bestämmer något annat.

Lagens 131 § innehåller en specialbestämmelse om omprövningsbegäran angående reglering av flytande trafikbränslen. I andra förvaltningsbeslut som fattats med stöd av lagen får omprövning inte begäras.

De gällande bestämmelserna om sökande av ändring kan till sina grunder alltjämt anses vara uppdaterade. I samband med beredningen av propositionen har det inte heller framkommit något särskilt behov av att begränsa möjligheten att söka ändring i beslut som gäller tillämpning av befogenheter, med tanke på att besluten i regel kan verkställas trots ändringssökande.

2.2.7.4 Straffbestämmelser

De straffbestämmelser som anknutits till beredskapslagen är uppdelade enligt straffhotet i strafflagen och straffhotet i beredskapslagen. Beredskapslagens 132 § innehåller en hänvisning till 46 kap. 1–3 § i strafflagen, där det föreskrivs om regleringsbrott. I strafflagen anknyts straffhotet i fråga om regleringsbrott till en regleringsföreskrift som det föreskrivs om i beredskapslagen eller som meddelats med stöd av den lagen. Varken strafflagen eller beredskapslagen innehåller dock någon definition av regleringsföreskriften. De straffrättsliga bestämmelserna om beredskapslagen blir till denna del s.k. blancokriminalisering, där det föreskrivs separat i olika lagar om den straffbara gärningens karaktär och hotet om straff. Med den ovannämnda lagstiftningstekniken förblir det således oklart vilka skyldigheter straffhotet är förknippat med.

I 133 § i beredskapslagen föreskrivs det om beredskapslagsförseelse. I paragrafen hänvisas det till ett antal bestämmelser i beredskapslagen, och överträdelser av dessa är straffbara vid vite. Paragrafen innehåller en förteckning över förpliktelser som åläggs med stöd av beredskapslagen och som leder till straff om de försummas eller överträds. I vissa punkter i förteckningen över

gärningar som innefattar ett hot om straff förblir det oklart vilken handling försummelsen eller överträdelsen kan gälla.

Det kan anses finnas ett behov av straffbestämmelser som anknyts till förpliktelserna enligt beredskapslagen även i fortsättningen, med tanke på att de förpliktelser som åläggs med stöd av beredskapslagen är av stor betydelse vid hanteringen av olika kriser. De straffbestämmelser som fogats till beredskapslagen ska dock utvecklas så att de uppfyller kriminaliseringsprinciperna och särskilt de kriterier som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen, som ingår i 8 § i grundlagen, såsom förutsägbarhet och exakthet.

2.2.8 Ålands särställning

2.2.8.1 Allmänt

Bestämmelser om landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet finns i 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Bestämmelser om rikets lagstiftningsbehörighet finns i 27 och 29 § i självstyrelselagen. Den som har lagstiftningsbehörighet ansvarar också för förvaltningen och för finansieringen, med undantag av de undantag och tillägg som anges i 23 och 30 §. Enligt 32 § 1 mom. i självstyrelselagen kan uppgifter som hör till riksförvaltningen med landskapsregeringens samtycke genom förordning (*överenskommelseförordning*) för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet. På motsvarande sätt kan uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet.

2.2.8.2 Lagstiftningsbehörighet under undantagsförhållanden

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i bland annat frågor som gäller beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen ska således tillämpas också på Åland (bl.a. GrUU 6/2009 rd, GrUB 1/2021 rd). Grundlagsutskottet har i samband med att beredskapslagen stiftades konstaterat att tillämpningen av beredskapslagen även på Åland i praktiken kan leda till att sådana förvaltningsuppgifter som landskapsmyndigheterna normalt sköter kan överföras på riksmyndigheterna när beredskapslagen tillämpas. Utskottet har med beaktande av Ålands ställning ansett det viktigt att det utöver hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas ska ordnas i landskapet Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 15/II).

Trots att riket har lagstiftningsbehörighet när det gäller beredskapen inför undantagsförhållanden och beredskapslagen ska tillämpas på Åland, kan myndigheterna i landskapet inte åläggas förpliktelser genom rikets lagstiftning. Eftersom landskapet inte har lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap och undantagsförhållanden kan landskapet inte föreskriva om beredskap eller myndighetsuppgifter under undantagsförhållanden för landskapets myndigheter. Landskapet har dock konstaterats ha behörighet att inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet föreskriva om vissa frågor som gäller exceptionella förhållanden (HD:s utlåtanden OH 2020/168 och KKO-HD/97/2021). Landskapslagarna ska då vara förenliga med grundlagen, och de tillämpas inte om en ibruktagningsförordning har utfärdats om samma fråga med stöd av beredskapslagen.

Frågan om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket när det gäller beredskap och undantagsförhållanden behandlas också i det andra betänkandet av justitieministeriets s.k. Ålandsarbetsgrupp som publicerades i oktober 2024.

2.2.8.3 Lagstiftningsbehörighet inom branscher som är centrala under undantagsförhållanden

Rikets lagstiftningsbehörighet

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som föreskrivs i 12 §, ordningsmaktens verksamhet för tryggande av statens säkerhet, försvarstillstånd samt beredskap inför undantagsförhållanden. Enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om befolkningsskydd, dock så att beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsregeringens samtycke. Enligt 27 § 29 och 31 punkten i självstyrelselagen hör frågor som gäller smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur till rikets lagstiftningsbehörighet. Med stöd av 27 § 41 punkten i lagen har riket lagstiftningsbehörighet även i andra angelägenheter som enligt motiven till självstyrelselagen hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

Landskapets behörighet

Landskapet har enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet, med de undantag som anges i 27 § 27, 34 och 35 punkten samt i fråga om brand- och räddningsväsendet.

Enligt 18 § 10 och 12 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård, friluftsliv, vattenrätt samt hälso- och sjukvård, med de undantag som anges i 27 § 24, 29 och 30 punkten i självstyrelselagen. Utifrån lagstiftningskontrollen av landskapslagarna har det konstaterats att landskapet har lagstiftningsbehörighet t.ex. i fråga om livsmedel och elproduktion. Med stöd av 18 § 27 punkten i lagen har landskapet lagstiftningsbehörighet även i andra angelägenheter som enligt motiven till självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Sedvanlig krisberedskap under normala förhållanden inom rättsområden som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet ska anses höra till självstyrelsens ansvar.

Med stöd av 23 och 30 § i självstyrelselagen ska den part som omfattas av lagstiftningsbehörigheten sköta förvaltningen av de angelägenheter som hör till partens behörighet. Det finns vissa undantag från denna huvudregel. Enligt 30 § 3 punkten i självstyrelselagen ska förvaltningen i angelägenheter som faller inom rikets lagstiftningsbehörighet ankomma på riksmyndigheterna, med iakttagande av att landskapsmyndigheterna deltar i befolkningsskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning. Enligt 30 § 4 punkten i självstyrelselagen kan fullgörandet av arbetsplikt som gäller medborgarna allmänt för den som har hembygdsrätt endast åläggas i civila uppgifter inom landskapet. Vidare föreskrivs det i 30 § 9 punkten att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag.

2.2.8.4 Ansvarig myndighet under undantagsförhållanden

Huvudregeln är att tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden ska utövas av samma aktör som sköter uppgifterna i fråga under normala förhållanden. I landskapet Åland sköts myndighetsuppgifterna inom flera viktiga områden av landskapets myndigheter. Dessutom avviker den åländska myndighetsstrukturen till vissa delar från rikets myndighetsstruktur, och det finns inget välfärdsområde i landskapet. Genom rikslagstiftning kan uppgifter som hör till riket åläggas statliga myndigheter som är verksamma på Åland och landskapets kommuner (bl.a. GrUU 18/2022 rd). På Åland sköts rikets uppgifter inom områdena befolkningsskydd, försörjningsberedskap och socialvård av kommunerna.

Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande (GrUU 29/2022 rd, s. 12) mer allmänt uppmärksamhet vid att beredskapslagen delvis innehåller bestämmelser om till exempel avvikelse från sådan rikslagstiftning som inte tillämpas i landskapet Åland och om befogenheter för myndigheter som inte är verksamma i landskapet Åland. Utskottet ser det som nödvändigt att lagstiftningen till dessa delar kompletteras och förtydligas i kommande lagstiftningsreformer.

Till den del behörighet under undantagsförhållanden inte i landskapet Åland har kunnat överföras på den myndighet som sköter angelägenheterna i fråga under normala förhållanden antingen på grund av att det är fråga om en landskapsmyndighet eller för att myndigheten i fråga inte finns i landskapet, ska behörigheten för Ålands del föreskrivas höra till en statlig myndighet. Då kan behörigheten med landskapets samtycke genom en överenskommelseförordning överföras på landskapsmyndigheter till den del detta anses vara ändamålsenligt.

2.2.8.5 Överenskommelseförordning

Riksdagen har förutsatt att regeringen tillsammans med landskapet Åland i samband med totalreformen av beredskapslagen finner en lösning för tillämpningen av befogenheterna enligt beredskapslagen också på Åland. (RP 120/2024 rd – RSv 175/2024 rd)

Grundlagsutskottet har med beaktande av Ålands ställning ansett det viktigt att det utöver hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas ska ordnas i landskapet Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 15/II).

Enligt 32 § 1 mom. i självstyrelselagen kan uppgifter som hör till riksförvaltningen med landskapsregeringens samtycke genom förordning (överenskommelseförordning) för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet. På motsvarande sätt kan uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet. Bestämmelser om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden finns i republikens presidents förordning (900/2000). Överenskommelseförordningen gäller beredskap inför undantagsförhållanden, befolkningsskydd och försörjningsberedskap. Förordningen omfattar beredskapsåtgärder som gäller undantagsförhållanden, bl.a. beredskapsplanering. För närvarande reglerar förordningen således inte sådana förvaltningsuppgifter som föranleds av att beredskapslagen tillämpas på Åland under undantagsförhållanden. En revidering av förordningen har eftersträvats.

Syftet är att genom överenskommelseförordningen föreskriva om skötseln av sådana förvaltningsuppgifter i landskapet Åland som föranleds av tillämpningen av beredskapslagen.

2.2.9 Erfarenheter av tillämpningen av beredskapslagen

Allmänt

Avdelningen om befogenheter i den gällande beredskapslagen har tillämpats två gånger. Beredskapslagen togs i bruk första gången i samband med coronapandemin, först våren 2020 och en andra gång våren 2021. Erfarenheter om tillämpningen av förfarandet för ibruktagning av lagen behandlas nedan i samband med avsnitt 2.2.4, som gäller ibruktagningsförfarandet. Observationer om de befogenheter som tillämpades under undantagsförhållandena 2020 och 2021 behandlas separat för varje befogenhet i avsnitt 2.2.6, Nuläge och bedömning av nuläget, och delvis i specialmotiveringen i avsnitt 7. I detta avsnitt behandlas tillämpningserfarenheter således endast till den del krisledningen och beredningen av åtgärder för undantagsförhållanden har varit förknippad med utmaningar.

Observationer om krisledning

Med krisledning avses ledningens åtgärder för att hantera en kris eller ett hot (Terminologicentralen TSK rf, Ordlista om övergripande säkerhet, 2:a upplagan, 2017). En modell för krisledning beskrevs i den föregående säkerhetsstrategin för samhället (2017), som utfärdades i form av ett principbeslut av statsrådet. Centrala aktörer i modellen är det behöriga ministeriet, statsrådets lägescentral, beredskapschefsmötet och kanslichefsmötet.

Den COVID-19-samordningsgrupp som inrättades under coronapandemin avvek från statens verksamhetsmodell för krisledning, vilket ledde till oklarheter. Ansvaret och ledningen grundade sig dock på den s.k. modellen med behörigt ministerium. I Olycksutredningscentralens utredningsrapport (2020) konstateras det att statens planerade och inövade krisledningsmodell inte kunde följas, eftersom den inte fungerade tillräckligt effektivt och inte hade anammats tillräckligt väl. I praktiken saknades det en effektiv aktör som aktivt bereder, verkställer och bevakar ärenden över förvaltningsgränserna. En brist i verksamheten var att man fokuserade alltför mycket på det s.k. behöriga ministeriet. Samarbetet inleddes trögt och förblev till vissa delar för obetydligt. Det fästes inte heller tillräckligt mycket uppmärksamhet vid den föregripande beredningen. Tidvis visade det sig vara svårt att verkställa beslut som fattats på politisk nivå. Som säkerhetsrekommendation för krisledning rekommenderar den utredningsgrupp som tillsatts i anslutning till Olycksutredningscentralen att Statsrådets kansli ska se till att krisledningsmodellen revideras så att det finns möjlighet och kompetens att tillämpa den i samband med framtida kriser. Modellen ska säkerställa att en öppen, föregripande och tillräcklig samarbets-, beredningss- och ledningsprocess inleds i tid. Dessutom behöver det finnas en förhandsplanerad huvudaktör som ser till att ärenden bereds, verkställs och bevakas aktivt. Kommunikationsledningen och ansvarsfördelningen ska vara tydliga och bidra till att politiska beslut skiljs åt från expertuppfattningar.

Också i den utredning som statsrådets kansli beställde av konsultbolaget Deloitte konstateras det att organiseringen, ledningen och ansvars- och befogenhetsfördelningen bör utvecklas (Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista, valtioneuvoston selvityksiä 2021:1, endast på finska). Krisledningsmodellerna upplevdes inte vara lämpliga för läget våren 2020, och nya organ grundades. I utredningen lyfts det fram ett behov av att se över strukturerna och planera roll- och ansvarsfördelningen mellan olika förvaltningsområden, grupper och personer inför kommande kriser. Organiseringen under normala förhållanden borde utvecklas så att samma strukturer kan användas även under en kris. Att införa nya strukturella förändringar under en kris medför problem. Exempelvis var det oklart vilken roll COVID-19-samordningsgruppen och det operativa center som inrättades på grund av COVID-19-läget har. Ledningsansvaret borde vara starkt uttryckligen vid statsrådets kansli.

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering konstateras det att utifrån statsrådets verksamhetsmodell för hantering av störningssituationer och krisledning utarbetas ett statsrådets principbeslut, som ska utformas i riktning mot en modell för en gemensam planeringscentral för statsrådet (RP 8). Ett projekt har inletts i överensstämmelse med detta.

Beredning av åtgärder enligt beredskapslagen

De förordningar som gäller utövande av befogenheterna enligt beredskapslagen (ibruktagningsförordning och förlängningsförordning) är lagtekniskt förordningar av statsrådet, även om tillämpningen av dem i regel förutsätter riksdagens godkännande. Även de tillämpningsförordningar som stiftas med stöd av ibruktagna befogenheter enligt beredskapslagen utfärdas huvudsakligen av statsrådets allmänna sammanträde. I beredskapslagen finns vissa bestämmelser enligt vilka ett visst ministerium i stället för statsrådets allmänna sammanträde ska utfärda en tillämpningsförordning. Föredragningen av statsrådets ibruktagningsförordningar har enligt anvisningarna för tillämpning av beredskapslagen koncentrerats till statsrådets kansli, men respektive sektorministerium bär huvudansvaret för beredningen av de befogenhetsbestämmelser som gäller det egna förvaltningsområdet och motiveringen till dessa.

Förordningarna bereds i regel i enlighet med de bestämmelser som gäller ärendet och i enlighet med lagberedningsanvisningar. Beredningen av förordningar enligt beredskapslagen kan dock på grund av deras särskilda karaktär inte som sådana jämföras med statsrådets normala beredning av förordningar, utan förordningarna i fråga har i praxisen för tillämpning av beredskaps-

lagen ansetts förutsätta ett mycket grundligt och mångfacetterat beredningsarbete. Motiveringsbehovet är större än vanligt, eftersom det är fråga om reglering som mycket kraftigt ingriper i individernas och de privaträttsliga sammanslutningarnas rättsliga ställning. Grundlagsutskottet har ansett att utfärdande av en ibruktagningsförordning till stor del kan jämställas med utfärdande av en regeringsproposition.

Bristerna i innehållet i och kunskapsunderlaget för motiveringspromemoriorna till ibruktagningsförordningarna lyftes fram särskilt i samband med att riksdagen under våren 2020 behandlade de första förordningarna med målet att ta i bruk befogenheter för undantagsförhållanden. Grundlagsutskottet fäste upprepade gånger uppmärksamhet vid att det i motiveringspromemorian till förordningarna borde ha gjorts en mer omfattande utredning om regleringens nödvändighet och om att andra till buds stående medel är otillräckliga, samt att det borde bedömas mer specifikt om de olika åtgärderna är alternativa (t.ex. GrUB 8/2020 rd, s. 6). Enligt utskottet måste dessutom olika alternativ till tillämpning av beredskapslagen framgå mer exakt av motiveringen (t.ex. GrUB 12/2020 rd, s. 4, GrUB 17/2020 rd, s. 4). Utskottet betonade dessutom kravet på att informationen i motiveringen måste vara uppdaterad. I och med att krissituationen eskalerade snabbt kunde t.ex. en två veckor gammal bedömning av restriktionernas nödvändighet inte längre vid tidpunkten för behandlingen anses vara helt korrekt med tanke på riksdagens bedömningsuppgift (GrUU 14/2020 rd).

Särskilt när det gällde behandlingen av förlängningsförordningar förutsatte grundlagsutskottet en systematisk bedömning av de samlade fördelarna och nackdelarna av användningen av restriktioner och befogenheter med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna samt en bedömning av varje befogenhets nödvändighet och befogenheternas sakliga, materiella och tidsmässiga tillämpningsområde (bl.a. GrUB 9/2020 rd, GrUB 11/2020 rd, GrUB 17/2020 rd, s. 4). Utskottet konstaterade att regeringen bör se allvarligt på att statsrådet i fortsättningen i motiveringspromemoriorna om förordningarna mer specifikt måste bedöma om de föreslagna åtgärderna är alternativa, och att olika alternativ till tillämpning av beredskapslagen måste framgå mer exakt av motiveringen (GrUB 9/2020 rd, s. 3). Grundlagsutskottet ansåg också att det är nödvändigt att det i samband med eventuella kommande förlängningsförordningar betydligt mer ingående bedöms vilka grunder det finns för att införa undantagsförhållanden (GrUB 17/2020 rd, s. 2). Utskottet betonade behovet av att bevaka utövandet av befogenheterna och bedöma möjligheterna att upphöra med tillämpningen av dem (bl.a. GrUB 13/2020 rd, s. 4). När undantagsförhållandena fortsatte accentuerades enligt grundlagsutskottet riksdagens behov av information ytterligare, medan den omständigheten att situationen är ny och obekant på motsvarande sätt fick minskad vikt. (GrUU 30/2020 rd.)

Grundlagsutskottet såg sig också vid behandlingen av ett ärende tvunget att särskilt utöva rätten att få uppgifter enligt 47 § i grundlagen för att få sådan utredning som uppgiftslämnaren på eget initiativ borde ha ställt till utskottets förfogande (GrUB 7/2020 rd, GrUB 8/2020 rd). I fråga om undantagsbefogenheterna betonade grundlagsutskottet till följd av begränsningarnas nödvändighet betydelsen av det faktaunderlag som begränsningarna grundar sig på och de fakta som behövs för att bedöma dem (GrUU 30/2020 rd). Grundlagsutskottet fäste på ett allvarligt sätt uppmärksamhet vid bristfälligheten och det otillräckliga faktaunderlaget i motiveringspromemoriorna till förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Utskottet påpekade att en sådan brist i motiven till ett lagförslag i extremfall har kunnat leda till att lagförslaget bedöms strida mot grundlagen till den del det inte motiverats på ett riktigt sätt (se till exempel GrUU 9/2016 rd, s. 6 och GrUU 19/1998 rd, s. 3–4 rd).

Av justitiekanslerns berättelse 2020 framgår att särskilda svårigheter i beredningen av lagstiftning för undantagsförhållanden orsakade motiveringen av nödvändigheten av att den normalitetsprincip som förutsätts i 4 § i beredskapslagen och i 23 § i grundlagen och undantagsbefogenheterna tillämpas. Beredningen försvårades också av den oförutsägbara framskridningen av epidemin och utmaningen med att samordna expertis inom flera olika branscher och sammanställa information inom olika vetenskapsområden för utarbetandet juridiska slutsatser. Nivån på

motiveringarna förbättrades med tiden, men justitiekanslern ansåg det ändå vara befogat att förtydliga vissa punkter i anvisningarna för tillämpning av beredskapslagen som gällde förordningarnas innehåll, form och motiveringar. Ur justitiekanslerns ställningstaganden kan man dock till dessa delar inte härleda slutsatser om konkreta regleringsbehov som gäller utvecklingen av förfarandet för ibruktagning av beredskapslagen.

Ett annat särskilt problem med förfarandena i anslutning till lagstiftningen om undantagsförhållanden var att den behandlingstid som reserverats för riksdagen var knapp. Förordningarna enligt beredskapslagen måste under pandemin beredas exceptionellt skyndsamt och i ett föränderligt sjukdomsläge, vilket gjorde att det var omöjligt att bereda lagstiftningen i normal ordning vid ministerierna. Till viss del var det också fråga om att situationsutvecklingen i många avseenden var svår att förutsäga, och statsrådet var tvunget att fatta beslut på basis av osäker och bristfällig information, som dessutom var dåligt dokumenterad, i en snabbt eskalerande situation. Enligt justitiekanslerns berättelse fungerade inte heller samordningen mellan ministerierna alltid effektivt, och statsrådets kansli fick inte tillräckligt med stöd från de berörda ansvarsministerierna för föredragningen av ärenden. Särskilt i frågor där flera ministerier delar på ansvaret var det svårt att åstadkomma en effektiv beredning och att avgöra vem de ansvariga var.

Grundlagsutskottet fäste statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att ett korrekt fullgörande av utskottets uppgift enligt 74 § i grundlagen äventyras om det inte reserveras tillräcklig och skälig tid för riksdagsbehandlingen av propositioner (GrUU 14/2020 rd, s. 7). Det att tillräckligt med tid reserveras för riksdagens och dess utskotts arbete är en förutsättning för att riksdagen även under undantagsförhållanden kan sörja för sin uppgift på behörigt sätt. Utskottet påpekade att statsrådet inte kan ge grundlagsutskottet tidsfrister för hur snabbt det ska fullgöra sin grundlagsenliga uppgift. Dessutom ställer beredskapslagen inga tidsfrister eller tidsmässiga krav på riksdagens beslutsfattande när det gäller behandlingen av ibruktagningsförordningar. Med tanke på undantagsförhållandenas karaktär har det dock enligt förarbetena till beredskapslagen antagits att riksdagsbehandlingen ska ske utan dröjsmål.

Utmaningarna i fråga om kvaliteten på beredningen av förordningar enligt beredskapslagen kan i första hand mötas genom satsningar på att öka förtrogenheten med ibruktagningsprocesserna och tillämpningspraxisen i anslutning till beredskapslagen samt genom att till behövliga delar justera anvisningarna om ibruktagning och tillämpning av beredskapslagen. Det är också fråga om att den skyldighet att vidta förberedelser som det föreskrivs om i beredskapslagen ska fullgöras och att man även inom lagberedningen ska förbereda ett ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen. Ur denna synvinkel kan man sträva efter att minska de problem som uppstått i beredningen av förordningar genom att utveckla beredskapsskyldighetens innehåll och tydligare än i nuläget föreskriva också om ansvarsfördelningen och skyldigheterna i anslutning till utarbetandet av en lägesbild, som är av väsentlig betydelse med tanke på ibruktagandet av befogenheter under undantagsförhållanden. Detta skapar bättre förutsättningar för att säkerställa tillgången till en tillräcklig, rättidig och samordnad lägesbild till stöd för statsrådets beslutsfattande. Däremot är det knappast möjligt att möta de utmaningar som uppstått i beredningen av förordningar genom att utveckla den egentliga processregleringen enligt beredskapslagen.

2.3 Den viktigaste sektorspecifika lagstiftningen om störningssituationer och dess utveckling

2.3.1 Allmänt

De befogenhetsbestämmelser som föreslås ingå i beredskapslagen styrs till väsentliga delar av den s.k. normalitetsprincipen, enligt vilken tilläggsbefogenheterna under undantagsförhållanden kan tillämpas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter, som grundar sig på lagstiftningen för normala förhållanden. Myndigheterna agerar således också under undantagsförhållanden i första hand och så långt som möjligt utifrån

de befogenheter som gäller under normala förhållanden inom de gränser som är möjliga med tanke på de allmänna och särskilda förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. De undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen kan endast tillämpas i sista hand.

Normalitetsprincipen binder förutom den som verkställer lagstiftningen även lagstiftaren. I beredskapslagen ska således inte inkluderas sådana tilläggsbefogenheter som det är möjligt att föreskriva om också i lagstiftningen för normala förhållanden inom ramen för de allmänna eller särskilda förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vilka befogenheter som föreslås ingå i beredskapslagen beror således i praktiken i hög grad på vilka befogenhetsbestämmelser som ingår i den sektorspecifika lagstiftningen och vilka möjligheter det finns att vidareutveckla dessa. I detta avsnitt behandlas därför komprimerat den viktigaste sektorspecifika lagstiftningen och hur man planerar att utveckla dessa till den del regleringen har samband med de befogenhetsbestämmelser som föreslås i den nya beredskapslagen.

2.3.2 Finansiering och försäkring

Regleringen av finanssektorn har utvecklats avsevärt efter att den gällande beredskapslagen stiftades. Särskilt efter finanskrisen 2008 och den skuldkris i euroområdet som denna ledde till vidtogs åtgärder för att reglera finansmarknaden i närmare detalj på EU-nivå i syfte att stärka bankernas resiliens, avbryta ödesgemenskapen mellan stater och banker samt förebygga att kriser expanderar över gränserna. Dessutom har ny EU-lagstiftning antagits i syfte att täcka nya produkter som uppkommit på finansmarknaden i och med digitaliseringen, såsom gräsrotsfinansieringstjänster, kryptotillgångar och nya typer av betalningstjänster. Regleringen av finanssektorn har harmoniserats i omfattande grad på EU-nivå, och de flesta nationella författningarna grundar sig direkt på EU-lagstiftningen.

Regleringen av finansmarknaden avviker från regleringen av de flesta andra sektorerna i det avseendet att den lagstiftning för normala förhållanden som gäller finanssektorn redan i heltäckande grad innehåller bestämmelser uttryckligen om störningssituationer samt om beredskap inför och hantering av dessa.

År 2013 föreskrevs det som en del av bankunionen om en gemensam tillsynsmekanism för bankerna i hela EU. År 2014 inrättades en gemensam resolutionsmekanism med målet att säkerställa att banker på obestånd kan avvecklas med så liten inverkan som möjligt för skattebetalarna och den reala ekonomin. Av finansmarknadsaktörerna gäller resolutionsmekanismen kreditinstitut, värdepappersföretag, centrala motparter samt efter det pågående genomförandet av direktivet även försäkringsbolag. Gemensamma resolutionsnämnden är den europeiska bankunionens myndighet med uppgift att rekonstruera krisdrabbade banker. Behörig nationell resolutionsmyndighet för försäkringsbolag, värdepappersföretag och mindre banker är i Finland Verket för finansiell stabilitet.

Det finns också ett insättningsgarantisystem som skyddar finansmarknadens stabilitet och framför allt de insättningar som görs av bankernas insättare och som det föreskrivits om på EU-nivå alltsedan 1994. År 2014 utfärdades ett nytt direktiv om insättningsgarantisystemet i samband med ett antal andra förslag som hör till den gemensamma regelboken. Förhandlingarna om ett gemensamt insättningsgarantisystem för EU har pågått alltsedan 2015. Resolutions- och insättningsgarantisystemen är dock inte ett föregripande beredskapssystem för alla eventuella kriser, utan syftet med dem är att minimera de kostnader som drabbar ekonomin i större utsträckning om banker går omkull. Resolutionsförfarandena kan tas i bruk endast om en aktör som hör till dess tillämpningsområde riskerar att gå omkull av ekonomiska orsaker, vilket under undantagsförhållanden inte nödvändigtvis gäller bara en enskild aktör. Resolutionsmekanismen gör det t.ex. möjligt att avveckla centrala banker på ett kontrollerat sätt.

Det finns många myndigheter i Europa som ansvarar för finansmarknadens funktion. Europeiska centralbanken (ECB) ansvarar för euroområdets gemensamma penningpolitik och strävar efter att säkerställa prisstabiliteten genom sin räntepolitik. Finlands Bank verkar som en del av ECB i genomförandet av penningpolitiken och bedömer dessutom det finländska och det utländska finanssystemets stabilitet. Centralbankerna verkar dessutom som en del av eurosystemets TARGET-tjänst, som innefattar följande marknadsinfrastruktursystem: avvecklingssystem för betalningar och värdepapper, tjänster för omedelbar betalning, garantihanteringssystem. Dessa system möjliggör en fri rörlighet för pengar, värdepapper och garantier i Europa. Europeiska centralbanken har också publicerat verksamhetsmodeller för att förbättra cybersäkerheten inom finanssektorn (TIBER-EU).

För makrotillsynen ansvarar i Finland Finansinspektionen, som i samarbete med de övriga finansmarknadsmyndigheterna beslutar om användningen av olika makrotillsynsverktyg som fastställs för bankerna, såsom systemriskbuffert, justerbart krav på tilläggskapital och maximal belåningsgrad. Dessutom övervakar Europeiska systemrisknämnden finanssystemets makrostabilitet i EU och meddelar varningar om den upptäcker betydande systemrisker samt rekommendationer om både hur makrotillsynspolitiken i allmänhet ska ordnas och hur observerade risker ska åtgärdas.

Europeiska bankmyndigheten (EBA) ansvarar framför allt för utfärdandet av olika tekniska standarder och anvisningar som hör till EU:s gemensamma regelbok. EBA bedömer också vilka risker och sårbarheter EU:s banksektor är förknippad med och utför stresstest på EU-nivå. Vidare övervakar EBA direkt vissa tillhandahållare av kryptotillgångar. Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) grundades 2011 med målet att främja framför allt investerarskyddet och korrekt fungerande marknader. ESMA samordnar också verksamheten för de nationella myndigheter som övervakar värdepappersmarknaden och övervakar själv vissa aktörer på värdepappersmarknaden. Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) främjar en enhetlig tillsyn över försäkringssektorn på EU-nivå, analyserar risker inom försäkringssektorn och utför stresstest. EBA, ESMA och EIOPA övervakar tillsammans sammanslutningar som tillhandahåller kritiska informations- och kommunikationstekniktjänster direkt till finansiella entiteter.

Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) är ett finansiellt institut som grundades 2012 för medlemsstaterna i euroområdet i syfte att säkerställa den ekonomiska stabiliteten i euroområdet. ESM kan ge ekonomiskt stöd till stater som har eller riskerar att få allvarliga ekonomiska problem, om situationen äventyrar den finansiella stabiliteten i hela euroområdet och i dess medlemsstater. Under vissa förutsättningar kan ESM också kapitalisera banker direkt. En förutsättning för att ESM ska kunna bevilja ekonomiskt stöd är att det ingås ett avtal om vidtagande av lämpliga åtgärder inom en viss tidsperiod. Dessa åtgärder ska hjälpa medlemsstaten att stabilisera sina offentliga finanser, stärka sin förmåga att tåla framtida störningar och kunna återgå till marknadsfinansiering.

Solvens II-direktivet, som gäller försäkringsbolag, har nyligen setts över, och det ändringsdirektiv som följde av översynen trädde i kraft i början av 2025. De nya bestämmelserna börjar tillämpas i början av 2027. Centrala mål för översynen av Solvens II-direktivet var bl.a. att förbättra försäkringsbolagens riskbedömningar, ingripa i systemrisker och förbereda sig inför kriser. Genom översynen av Solvens II-direktivet utvidgas Finansinspektionens befogenheter under exceptionella omständigheter, och Finansinspektionen har i fortsättningen bättre möjligheter att ingripa i försäkringsbolags likviditetsrisker och trygga deras soliditet under exceptionella omständigheter.

2.3.3 Produktion och distribution av nyttigheter

Den materiella beredskapen inför krisförhållanden grundar sig delvis på försörjningsberedskapssystemet och de säkerhetsupplag som upprätthålls inom ramen för detta, som det föreskrivs om i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1390/1992). I lagens 4 § konstateras det att utvecklandet av försörjningsberedskapen och samordningen av beredskapsförberedelserna ankommer på arbets- och näringsministeriet. Ministerierna utvecklar försörjningsberedskapen inom sina egna verksamhetsområden.

Enligt 1 § i samma lag är syftet med lagen att med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar (försörjningsberedskap). Enligt 2 § 1 mom. ska för tryggande av försörjningsberedskapen under alla förhållanden tillräcklig beredskap att producera förnödenheter samt att styra produktion, distribution, konsumtion och utrikeshandel åstadkommas och upprätthållas. Enligt 2 § 2 mom. uppställer statsrådet de allmänna målen för försörjningsberedskapen, i vilka beredskapsnivån fastställs med beaktande av minimibehoven för befolkningen och ett nödvändigt näringsliv samt för försvaret. Det senaste statsrådsbeslutet om målen för försörjningsberedskapen meddelades 2024.

I 3 § i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen finns bestämmelser om statens säkerhetsupplagring. I paragrafens 1 mom. konstateras det att i statens säkerhetsupplag lagras råvaror och produkter som är nödvändiga för befolkningens utkomst, näringslivets verksamhet och sådan produktion som stöder försvaret samt berör Finlands internationella avtalsförpliktelser om försörjningsberedskap. I de lager som Försörjningsberedskapscentralen upprätthåller lagras bl.a. bränslen, spannmål, andra viktiga produktionsinsatser, läkemedel och sjukhusförnödenheter som bearbetningen och distributionen av livsmedel förutsätter samt kritiska blandmetaller, kemikalier och importerade råvaror som industrin behöver. Enligt 2 mom. är det statsrådet som beslutar om ibruktagande av upplagen.

När det gäller läkemedel ska statens säkerhetsupplagring betraktas som en beredskapsmetod som tillämpas i sista hand i förhållande till annan lagstiftning för normala förhållanden. Tillgången på läkemedel grundar sig på läkemedelsmarknaden under normala förhållanden. Bestämmelser om säkerställandet av tillgången på läkemedel under normala förhållanden och i vissa särskilda situationer finns i läkemedelslagen (395/1987). Om obligatoriska läkemedelslager föreskrivs separat i lagen om obligatorisk lagring av läkemedel (979/2008) och i en förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av den lagen (1114/2008). Enligt lagen om obligatorisk lagring av läkemedel är läkemedelsfabriker, importörer av läkemedelspreparat, huvudmän för verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården och Institutet för hälsa och välfärd skyldiga att lagra läkemedelssubstanser och läkemedelspreparat samt hjälpsubstanser, tillsatsämnen och förpackningsmaterial som används vid framställning av läkemedel.

Syftet med lagen om obligatorisk lagring av läkemedel är att trygga tillgången på läkemedel och möjligheten att använda läkemedel i situationer där den normala tillgången på läkemedel har försvårats eller är förhindrad. Lagen innehåller också bestämmelser om de förutsättningar och förfaranden inom ramen för vilka obligatoriska lager kan tas i bruk och den normala lagervolymen tillfälligt kan underskridas. För att befrielse från lagringsskyldigheten ska kunna beviljas under normala förhållanden förutsätts alltid att detta föregås av en erkänd störning i tillgången på ett enskilt läkemedelspreparat eller, i de allvarligaste fallen, en grupp läkemedelspreparat som innehåller en enskild läkemedelssubstans. Lagstiftningen för normala förhållanden möjliggör ingen omfattande avveckling av obligatoriska lager ens i allvarliga störningssituationer.

Enligt 19 a § får social- och hälsovårdsministeriet genom ett beslut för viss tid begränsa eller rikta distributionen, försäljningen eller överlåtelsen till förbrukning av ett läkemedelspreparat

eller en läkemedelssubstans eller förordna att läkemedelspreparatet eller läkemedelssubstansen för viss tid ska prioriteras vid distributionen, om det är nödvändigt för att skydda folkhälsan. Social- och hälsovårdsministeriet kan i vissa situationer också besluta om ibruktagande och distribution av läkemedel, medicintekniska produkter och skyddsutrustning som anskaffats för säkerhetsupplagring. Om läkemedel, produkter eller skyddsutrustning som på statens bekostnad anskaffats för säkerhetsupplagring distribueras via apotek, kan social- och hälsovårdsministeriet besluta om användningen av dem och om det pris som ska tas ut hos köparen (73 § 1 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar).

Lagstiftningen om försörjningsberedskap innehåller dock inte i övrigt bestämmelser som gör det möjligt att reglera nyttigheter eller deras priser. Det är således inte möjligt att med stöd av lagstiftningen för normala förhållanden fastställa t.ex. kvantitativa inköpsbegränsningar som gäller en viss nyttighet eller, när det gäller läkemedel, mer omfattande omsättningsrelaterade begränsningar. I stället grundar sig omsättningen av nyttigheter under normala förhållanden helt och hållet på marknadsmekanismer.

Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 15 januari 2024 en arbetsgrupp för att bereda en reform av försörjningsberedskapslagstiftningen. Syftet med reformen är bl.a. att närmare definiera Försörjningsberedskapscentralens uppgifter och att förtydliga Försörjningsberedskapscentralens rättsliga ställning på bestämmelsenivå. Till helheten hör också en översyn av finansieringen av försörjningsberedskapen och behövliga ändringar i bestämmelserna. I samband med reformen utvecklas också Försörjningsberedskapscentralens styrnings- och förvaltningsmodell samt utvärderas alternativa sätt att lösa de frågor som reformen gäller. Vid social- och hälsovårdsministeriet pågår en reform av lagen om obligatorisk lagring av läkemedel och en reform av lagen om smittsamma sjukdomar.

2.3.4 Energiförsörjning

Sektorslagstiftningen om energiförsörjningen består av lagstiftning om olika energiformer. En betydande del av sektorslagstiftningen grundar sig också på EU-lagstiftning (bl.a. elmarknadsdirektivet 2019/944, gasmarknadsdirektivet (EU) 2024/1788 och gasmarknadsförordningen (EU) 2024/1789). Det finns ingen sektorspecifik speciallagstiftning om fjärrvärme, utan systemet grundar sig på allmänna avtalsvillkor.

Bestämmelser om elmarknadens funktion finns i elmarknadslagen (588/2013). I lagens 45 § föreskrivs det om den systemansvariga stamnätsinnehavarens systemansvar. Systemansvaret innefattar att svara för att systemet är tekniskt funktionsdugligt och driftsäkert så att elsystemet fungerar tillförlitligt och säkert samt ha hand om de uppgifter som omfattas av det riksomfattande balanseringsansvaret och om den riksomfattande balansavräkningen på ett ändamålsenligt och för parterna på elmarknaden jämlikt och icke-diskriminerande sätt. Den systemansvariga har bl.a. rätt att när elsystemets driftssäkerhet hotas styra användningen, produktionen, importen och exporten av el som anslutits till elsystemet med beaktande av samhällets allmänna livsviktiga behov, eventuella myndighetsföreskrifter, gällande planer på och skyldigheter för hantering av effektbrist och utredning av störningar samt rådande förhållanden. Begränsningen eller styrningen får i varje enskilt fall hållas i kraft så länge det är nödvändigt för att återställa elsystemet till normalläge. (45 § 3 mom.)

Det ovannämnda momentet ger i praktiken Fingrid rätt att begränsa eller avbryta tillgången till el när en allvarlig störning uppstår eller riskerar att uppstå i den balans mellan produktion och förbrukning som krävs för att elnätet ska fungera, och detta förutsätter t.ex. en bortkoppling av belastningar. I sådana fall ska de mest kritiska användarnas tillgång till el tryggas. De mest kritiska eldriftsställena har definierats i statsrådets förordning om företrädesordning för eldriftsställen som ska ingå i beredskapsplanen (981/2022). Befogenheten under normala förhållanden är dock avsedd för hantering av kortvarigare effektbrister, där prioriteringarna i sista hand avgörs genom den systemansvarigas beslut med hänsyn till de faktorer som nämns i paragrafen. I

en åtgärd enligt lagstiftningen för normala förhållanden ska det dessutom alltid separat konstateras att det i elsystemet råder ett tillstånd som avviker från det normala eller ett hot om sådant tillstånd, vilket framhäver befogenhetens reaktiva karaktär.

Det balansansvar som hör till den systemansvariga stamnätsinnehavarens systemansvar har preciserats i 46 § i elmarknadslagen, enligt vilken den systemansvariga stamnätsinnehavaren ska sörja för att den kortvariga balansen mellan elproduktionen och elförbrukningen hela tiden upprätthålls inom dennes ansvarsområde.

I naturgasmarknadslagen (587/2017) föreskrivs det på samma sätt om den systemansvariga överföringsnätsinnehavarens uppgifter i naturgassystemet (29 och 31 §). Även om det i naturgasmarknadslagen inte uttryckligen anges att den systemansvariga har motsvarande rätt som i fråga om elsystemet att begränsa eller avbryta överföringen av naturgas i syfte att avhjälpa eller hantera störningar eller att styra användningen, produktionen, importen och exporten av naturgas som anslutits till systemet, ingår dessa rättigheter i praktiken i uppgifterna enligt systemansvaret.

Fjärrvärmesystemen fungerar på grundval av avtalsvillkor. Fjärrvärmesystemen är lokala. Vanligtvis är det fråga om ett fjärrvärmenät som fungerar inom en kommun och som är fristående från andra kommuner, och oftast finns det i varje nät bara en värmeförsäljare. Av denna anledning är det inte nödvändigt att i fjärrvärmenäten separat ålägga en viss produktionsanläggning systemansvaret. Normalt är det den värmeförsäljare som anslutits till fjärrvärmesystemet som fattar produktionsbeslutet.

När det gäller energiförsörjning är också bestämmelserna om säkerhetsupplagring och obligatorisk upplagring av särskilt stor betydelse. Staten upprätthåller säkerhetsupplag av vissa nyttigheter för att trygga tillgången på dessa under undantagsförhållanden. Bestämmelser om säkerhetsupplag finns i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen. Dessutom har företagen en skyldighet att lagra vissa importbränslen (stenkol, naturgas och oljebaserade bränslen) med stöd lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen (1070/1994). Säkerhetsupplagen och de obligatoriska upplagen är en lösning på utmaningar med tillgången på bränslen i början av en kris. Under normala förhållanden är det möjligt att skapa också avtalsbaserade produktionsreservationer för bränslen. Enligt 3 § i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen upprätthåller staten säkerhetsupplag för råvaror och produkter som är nödvändiga för befolkningens utkomst, näringslivets funktion och produktion som stöder landets försvar samt med tanke på Finlands skyldigheter enligt internationella avtal om försörjningsberedskap.

EU-lagstiftningen innehåller dessutom en skyldighet att lagra naturgas för vintersäsongens förbrukningsbehov, så att den upplagsnivå som krävs måste uppnås på hösten. Detta jämnar ut upphandlingen av naturgas över hela året. För närvarande revideras EU-lagstiftningen med målet att öka flexibiliteten i fråga om de upplagsnivåer som krävs. Den grundläggande lösningen att den krävda upplagsnivån ska ha uppnåtts före en viss tidpunkt kommer emellertid inte att ändras.

I 1 § i lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen anges som mål att trygga landets försörjningsberedskap samt, när det gäller oljeprodukter och råvaror som används vid oljeraffinering, också uppfylla Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen. Genom säkerhetsupplagring och obligatorisk upplagring tryggas delvis de mest kritiska aktörernas bränslebehov, men på grund av deras bredare användningsområde kan de inte som sådana riktas till samhällets mest kritiska behov. EU-lagstiftningen innehåller dessutom en skyldighet att lagra naturgas för vintersäsongens förbrukningsbehov, så att den upplagsnivå som krävs måste uppnås på hösten. Detta jämnar ut upphandlingen av naturgas över hela året. EU-lagstiftningen är också på väg att revideras. Målet med reformen är att öka flexibiliteten i fråga om de upplagsnivåer som ska uppnås.

Även prissättningen av olika energiformer är av väsentlig betydelse. Elmarknadsdirektivet utgår från de marknadsbaserade detaljhandelspriserna. Enligt artikel 3 i elmarknadsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att deras nationella rätt bl.a. inte i onödan hindrar investeringar i framför allt intermittent och flexibel energiproduktion samt att elpriserna återspeglar den faktiska efterfrågan och det faktiska utbudet. Enligt artikel 5 i direktivet ska leverantörerna ha rätt att själva fastställa priset på den el som de levererar till kunderna, och medlemsstaterna ska säkerställa skydd för energifattiga eller utsatta hushållskunder genom socialpolitiska åtgärder eller på andra sätt än genom offentliga ingripanden i prissättningen på el. Direktivet möjliggör inte någon reglering av detalj- eller partipriserna under normala förhållanden. De undantag under en övergångsperiod som anges i artikel 5.3 och 5.6 kan inte heller tillämpas i Finland. När direktivet trädde i kraft hade Finland inga sådana s.k. sociala tariffer som avses i artikel 5.3. Däremot innefattar utkomststödet och bostadsbidraget åtgärder som gäller energifattigdom. På motsvarande sätt har detaljpriserna i Finland inte reglerats sedan 1990-talet, vilket innebär att inte heller det undantag som anges i artikel 5.6, som gäller en övergångsperiod för reglerade tariffer, kan tillämpas i Finland. Vidare ska den nationella lagstiftningen om prisreglering enligt artikel 5.3 och 5.6 uppfylla det villkor som anges i artikel 5.4 och 5.7.

Med anledning av direktiv 2024/1711 om förbättring av utformningen av unionens elmarknad är det möjligt att reglera priserna på detaljmarknaden under exceptionella och långvariga priskriser (artikel 66 a). Prisreglering är förknippat med strikta villkor och planeringsprinciper och kan inte anses lämpa sig för undantagsförhållanden utan snarare för långvariga marknadsstörningar under normala förhållanden, i samband med vilka man genom prisreglering strävar efter att trygga konsumenternas och de små och medelstora företagens tillgång på energi till ett skäligt pris. Ibruktagandet grundar sig på en priskris som utlysts av kommissionen och rådet, och det kan inte inriktas på priserna på grossistmarknaden. En prisreglering enligt priskriser under normala förhållanden kan således inte tas i bruk enbart utifrån en nationell behovsprövning. Regeringen ska bereda ett förslag till lag om prisreglering på detaljmarknaden i händelse av eventuella priskriser.

Enligt artikel 3 i elmarknadsdirektivet ska medlemsstaterna bl.a. säkerställa att deras nationella rätt inte i onödan hindrar konsumentdeltagande och att elpriserna återspeglar den faktiska efterfrågan och det faktiska utbudet. Medlemsstaterna ska säkerställa att det inte finns några otillbörliga hinder inom den inre marknaden för el vad gäller marknadsinträde, marknadsdrift och marknadsutträde. Enligt artikel 27 i elmarknadsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att alla hushållskunder och, när medlemsstaterna anser det lämpligt, små företag har rätt till samhällsomfattande tjänster, nämligen rätt till elleveranser av en bestämd kvalitet till konkurrenskraftiga, lätt och tydligt jämförbara, transparenta och icke-diskriminerande priser.

Motsvarande bestämmelser om marknadsbaserad prissättning och reglering av detaljpriserna under priskriser ingår med avseende på naturgas och väte i artikel 4 och 5 i gasmarknadsdirektivet och artikel 3 i gasmarknadsförordningen. I fråga om såväl el som naturgas och väte är prisregleringsmöjligheten begränsad till vissa priskrissituationer och till detaljpriserna för konsumenter samt små och medelstora företag.

2.3.5 Byggande

Bestämmelser om planering, byggande och användning av byggnader och byggobjekt finns i bygglagen (751/2023). Lagen innehåller heltäckande bestämmelser om bl.a. kommunens byggnadsordning, de tekniska krav som byggnader ska uppfylla, tillståndsförfarandet för byggprojekt samt behörighetsvillkor för projekterare. Bygglagen eller någon annan lagstiftning för normala förhållanden innehåller dock inga befogenheter för myndigheter att reglera byggande eller byggprodukter.

2.3.6 Boende

Enligt 19 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Finlands lagstiftning skapar dock ingen subjektiv rätt till bostad, utan boendet stöds under normala förhållanden främst genom ekonomiska åtgärder, t.ex. genom att stödja bostadsproduktion till skäligt pris. På grund av den regionala differentieringen av bostadsmarknaden är de åtgärder som gäller boende till stor del lokala. Lagstiftningen för normala förhållanden innehåller således inga sådana omedelbara och snabbverkande mekanismer för ordnande av bostäder för bostadslösa som skulle motsvara befogenheterna enligt beredskapslagen.

Bestämmelser om uthyrning av bostäder finns i lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995). Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. hyresvärdens och hyresgästens skyldigheter, upphörande av hyresavtal samt uthyrning i andra hand och underuthyrning av bostad. Trots att lagen också innehåller bestämmelser om hyresbelopp möjliggör den ändå ingen egentlig reglering av hyran.

2.3.7 Elektroniska kommunikationstjänster och posttjänster

Bestämmelser om infrastrukturen för elektronisk kommunikation och om kommunikationstjänsters funktion och säkerhet finns i lagen om tjänster för elektronisk kommunikation (917/2014). Med hjälp av den ovannämnda lagstiftningen säkerställs en omfattande tillgång till kommunikationsnät och kommunikationstjänster i Finland samt en fungerande konkurrens om dessa. Genom lagen tryggas också en effektiv och störningsfri användning av radiofrekvenser. Vidare föreskrivs det i lagen om informationssäkerheten och hanteringen av störningar.

En betydande del av bestämmelserna om elektroniska kommunikationstjänster grundar sig på EU-lagstiftningen. Särskilt bestämmelserna om byggande av kommunikationsnät, användning av frekvenser och tillhandahållande av kommunikationstjänster grundar sig huvudsakligen på det fullharmoniserande teledirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, nedan även *teledirektivet*). Särskilt de skyldigheter som åläggs teleföretag under normala förhållanden grundar sig på att främja en effektiv konkurrens och tillhandahålla tjänster till skäliga priser, och därför är åtgärderna enligt lagstiftningen för normala förhållanden inte tillräckliga för att uppfylla behoven för hantering av undantagsförhållanden.

I 35 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs det om beredskapsskyldighet. Enligt 281 § i lagen ska teleföretag se till att verksamheten fortgår så störningsfritt som möjligt också i störningssituationer under normala förhållanden samt under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. Lagen innehåller också bestämmelser om beredskapsskyldighet när det gäller att trygga enskilda användares och användargruppers tillgång till radiofrekvenser som är centrala med tanke på tryggandet av försörjningsberedskapen. Enligt lagens 283 § ska teleföretag dessutom se till att sådana system i kommunikationsnätet som de tillhandahåller och som är kritiska för internetaccesstjänster, telefonitjänster, textmeddelandetjänster och distribution av programutbud som avses i 227 §, samt styrningen, underhållet och administreringen av systemen, kan återbördas till Finland utan dröjsmål när befogenheter enligt 60 § 1 mom. 8 punkten i beredskapslagen utövas, och att de tjänster eller system som teleföretaget tillhandahåller kan upprätthållas på en viss plats som utses i enlighet med 1 mom. i den paragrafen. Denna skyldighet gäller inte kommunikationstjänster som är av mindre betydelse. Syftet med skyldigheten enligt 283 § i lagen om tjänster för elektronisk kommunikation är att teleföretagen ska vidta de beredskapsåtgärder som behövs redan under normala förhållanden, så att styrningen, underhållet och administreringen under undantagsförhållanden utan dröjsmål kan återbördas till Finland. Ett behov av att utreda 283 § i lagen om tjänster för elektronisk kommunikation har identifierats i samband med en kartläggning av projekt för revidering av sektorslagstiftningen om hanteringen av störningssituationer under normala förhållanden.

Lagen om tjänster för elektronisk kommunikation innehåller också många andra bestämmelser om störningssituationer. Enligt lagens 243 § ska t.ex. allmänna kommunikationsnät och kommunikationstjänster planeras, byggas och underhållas så att de bl.a. fungerar så tillförlitligt som möjligt också under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen och i störningssituationer under normala förhållanden. I 33 kap. i lagen föreskrivs det om hantering av informationssäkerhet och störningar samt anmälan om störningar, bl.a. om den samarbetsgrupp för störningssituationer som avses i 276 §. Vidare kan Traficom med stöd av lagen utfärda bl.a. föreskrifter om störningssituationer i televerksamhet (M66) och informationssäkerhet i televerksamhet (M67). I cybersäkerhetslagen (124/2025, särskilt 9 § 2 mom. 9 och 10 punkten) föreskrivs det dessutom om krav som bidrar till att tjänsterna fungerar tillförlitligt under undantagsförhållanden och i störningssituationer under normala förhållanden samt som stöder hanteringen och återställandet av driftskontinuiteten.

Lika och icke-diskriminerande behandling av internettrafik vid tillhandahållandet av internetanslutningstjänster tryggas genom EU:s förordning om nätneutralitet (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och slutkundsavgifter för reglerad kommunikation inom EU och om ändring av direktiv 2002/22/EG och förordning (EU) nr 531/2012). Bestämmelser om roaming finns i sin tur i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2022/612 av den 6 april 2022 om roaming i allmänna mobilnät i unionen (omarbetning).

Postlagen (415/2011) reglerar postverksamheten i Finland på fastlandet. Syftet med postlagen är att säkerställa att posttjänster och i synnerhet samhällsomfattande tjänster finns att tillgå på jämlika villkor. Enligt 64 § ska ett postföretag genom beredskapsplanering och genom att skapa beredskap för undantagsförhållanden se till att dess verksamhet fortsätter så ostört som möjligt också under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen samt i störningssituationer under normala förhållanden.

Transporter och trafik

Ett fungerande trafiksystem är nödvändigt med tanke på försörjningsberedskapen i samhället, näringsverksamheten och tillgodoseendet av befolkningens rättigheter. Ett fungerande trafiksystem kräver en fungerande infrastruktur för trafik, vilket bl.a. förutsätter underhåll av vägar, järnvägar, flygplats- och flygtrafiktjänster och farleder. Infrastrukturen för trafik anses också omfatta fungerande trafikstyrnings- och trafikledningstjänster, transporttjänster och en distributionsinfrastruktur för drivmedlen inom transportsektorn. Ansvaret för underhållet av trafikinfrastrukturen hör delvis till offentliga aktörer, i synnerhet Trafikledsverket, närings-, trafik och miljöcentralerna och kommunerna samt delvis till privata aktörer, t.ex. i fråga om vissa hamnar och flygstationer. Upprätthållandet av servicenivån för varje trafikform och dess funktion har samband med strategiskt kritiska objekt som har fastställts i enlighet med den allmänna beredskapsskyldigheten. Det är viktigt att dessa objekt är användbara för att trafiken och transporterna ska kunna möjliggöras i alla situationer, också under undantagsförhållanden.

Vid kommunikationsministeriet har det dessutom beretts en bedömningspromemoria om behoven av ändringar i trafikledslagarna, närmare bestämt utvecklingsbehoven i fråga om banlagen (110/2007) och lagen om trafiksystem och landsvägar (503/2005) (LVM014:00/2025).

I lagstiftningen för normala förhållanden finns bestämmelser om reglering av vägtrafik och tillfällig avstängning av vägar, såsom 187 § i vägtrafiklagen (729/2018) och 35 § i lagen om trafiksystem och landsvägar. I lagen om fartygstrafikservice (623/2005; 17 och 17 a §) och i sjötrafiklagen (782/2019; 100 §) finns bestämmelser om begränsning av användningen av hamnar och farleder liksom luftfartslagen (864/2014; 11, 88, 108 och 167 §) innehåller bestämmelser om begränsning av användningen av luftrummet och flygplatser samt ingripande i ett luftfartygs färd. Även spårtrafiken kan förbjudas helt eller delvis eller begränsas i enlighet med 180 § i spårtrafiklagen (1302/2018) eller 31 § i banlagen. Även lagen om trafiksystem och landsvägar

(35–36 §) och banlagen (31–33 §) innehåller bestämmelser om tillfälligt trafikförbud eller tillfällig begränsning av trafiken, ordnande av en tillfällig farväg och utförande av brådskande arbeten. I 173 § i spårtrafiklagen föreskrivs det om åtgärder i händelse av störningar. Dessutom innehåller lagen om transportservice (320/2017), luftfartslagen och lagen om trafiksystem och landsvägar bestämmelser om störningssituationer under normala förhållanden samt om beredskap inför dessa och inför undantagsförhållanden. Lagstiftningen för normala förhållanden innehåller inga bestämmelser med stöd av vilka transportföretag eller andra privata aktörer som är kritiska för trafikinfrastrukturens funktion kan åläggas sådana skyldigheter att tillhandahålla tjänster som kan jämföras med befogenheterna enligt beredskapslagen.

2.3.8 Social- och hälsovårdstjänster samt social trygghet

Den sociala tryggheten och ordnandet av social- och hälsovårdstjänster genomgår en omfattande lagstiftningsreform, som grundar sig på rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt 2 mom. ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Enligt 3 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) svarar välfärdsområdena för ordnandet av social- och hälsovården. Välfärdsområdena ordnar social- och hälsovårdstjänster för personer som har sin hemort inom välfärdsområdets område, samt i situationer som det föreskrivs om separat i lagen även för vissa andra grupper. Välfärdsområdet är skyldigt att ordna brådskande vård för alla, oavsett var de bor. Förutom organiseringsansvaret föreskrivs det i lagen bl.a. om anskaffning av tjänster från privata tjänsteproducenter samt om samarbete mellan välfärdsområden. Bestämmelser om ordnande av social- och hälsovården i Nyland finns i en speciallag (615/2021), med stöd av vilken dessa tjänster i Nyland ordnas förutom av välfärdsområdena i Nyland även av Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen. Den allmänna lagen om socialservice är socialvårdslagen (1301/2014) och den allmänna lagen om hälso- och sjukvårdstjänster är hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010). Vidare finns det bestämmelser om social- och hälsovårdstjänster i flera speciallagar.

Bestämmelser om välfärdsområdenas beredskap inom social- och hälsovården finns i 7 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård. I lagens 50 § föreskrivs det om beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden. Enligt 50 § 1 mom. ska välfärdsområdet bereda sig på störningar och undantagsförhållanden genom beredskapsplaner som utarbetas på förhand samt genom andra åtgärder i samarbete med kommunerna inom sitt område och med välfärdsområdena inom sitt samarbetsområde för social- och hälsovården. Enligt 2 mom. ska välfärdsområdet med avseende på denna beredskap se till att tjänsternas kontinuitet säkerställs även när de skaffas hos privata tjänsteproducenter.

Social- och hälsovårdsministeriet leder, övervakar och samordnar social- och hälsovårdens beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden. De välfärdsområden som är huvudmän för ett universitetssjukhus har sammanlagt fem beredskapscenter för social- och hälsovård som har till uppgift att styra och samordna välfärdsområdenas beredskap och beredskapsplanering inom sitt område. Statsrådet kan dessutom på social- och hälsovårdsministeriets förslag för högst fem år åt gången tillsätta en delegation för social- och hälsovården för att planera och förbereda hur social- och hälsovården ska skötas vid undantagsförhållanden. Delegationen ska också planera och förbereda de ärenden och stödåtgärder som anknyter till beredskapen i normala förhållanden, där organiseringen under normala förhållanden utgör grunden för beredskapen inför undantagsförhållanden.

Även statliga myndigheter ordnar och tillhandahåller vissa social- och hälsovårdstjänster med stöd av speciallagstiftning. Exempel på dessa myndigheter är Folkpensionsanstalten (studerandehälsovård för högskolestuderande, vissa rehabiliteringstjänster), Försvarsmakten (hälso- och sjukvårdstjänster för dem som tjänstgör inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet under deras tjänstgöringstid samt för studerande som utbildas för en militär tjänst), Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (hälso- och sjukvård för fångar), statens sinnessjukhus (vissa mentalvårdstjänster), statliga skolhem, Migrationsverket/dess förläggningar (personer som söker internationellt skydd, personer som får tillfälligt skydd samt offer för människohandel som inte har sin hemort i Finland).

I Finland produceras också privata social- och hälsovårdstjänster för kunder som på eget initiativ söker sig till dessa, och en privat tjänsteproducent kan också producera tjänster för ett välfärdsområde eller en statlig myndighet. I lagen om tillsyn över social- och hälsovården (741/2023) finns bestämmelser om tillsynen över såväl offentliga som privata aktörer. Tjänsteproducenter ska som en del av registreringen enligt lagen lämna in en plan till myndigheten om uppgörande av planer för beredskap och kontinuitetshantering vid kriser och störningar. I lagen om ordnande av social- och hälsovård konstateras det att när ett välfärdsområde skaffar tjänster av en privat tjänsteproducent på basis av avtal ska parterna i avtalet bl.a. komma överens om beredskapen och hanteringen av verksamhetens kontinuitet i störningssituationer och under undantagsförhållanden.

Beredskapen inom social- och hälsovården grundar sig på utgångsläget att de tjänster som det föreskrivs om i lagstiftningen om sektorn i fråga ska ordnas under alla omständigheter. I social- och hälsovårdslagstiftningen finns bestämmelser om sådana befogenheter med stöd av vilka staten regionalt eller nationellt kan besluta om social- och hälsovårdens verksamhet och tjänster eller besluta om undantag från tidsfristerna för icke-brådskande vård eller personaldimensioneringarna.

Syftet med lagen om smittsamma sjukdomar är att förebygga spridningen av smittsamma sjukdomar och deras negativa konsekvenser för människor och samhället. De statliga myndigheterna och sakkunniginrättningarna samt kommunerna och samkommunerna ska systematiskt bekämpa smittsamma sjukdomar och förbereda sig på störningar inom hälso- och sjukvården. De ska enligt lagens 6 § inom sitt verksamhetsområde vidta omedelbara åtgärder efter att ha fått vetskap om förekomsten av eller risken för en smittsam sjukdom som kräver bekämpningsåtgärder. Den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av bekämpningen av smittsamma sjukdomar hör enligt 7 § till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter. Ministeriet ansvarar för den rikstäckande beredskapen för störningar inom hälso- och sjukvården eller för hot om sådana, och för ledarskapet i dessa situationer.

För närvarande pågår en reform av lagen om smittsamma sjukdomar med målet att utveckla och effektivisera bekämpningen av smittsamma sjukdomar och beredskapen för epidemier och pandemier. Syftet med reformen är att möta behoven på verksamhetsfältet bl.a. när det gäller att förtydliga befogenheterna och i lag föreskriva om tillräckliga och rättidiga metoder för bekämpning av smittsamma sjukdomar. Dessutom genomförs på nationell nivå de skyldigheter avseende smittsamma sjukdomar som Finland har på grundval av EU-lagstiftning och internationella överenskommelser. Avsikten är att en proposition med förslag till en ny lag om smittsamma sjukdomar ska överlämnas till riksdagen under vårsessionen 2026. I 19 § i grundlagen föreskrivs om rätten till social trygghet.

Särskilda bestämmelser om förutsättningarna för att bevilja förmåner och understöd och om hur förmånerna bestäms finns i olika lagar om respektive förmåner. Förmånerna verkställs av flera aktörer, såsom Folkpensionsanstalten, arbetslöshets- och sjukkassorna samt arbetspensions- och olycksfallsförsäkringsanstalterna. Den lagstiftning om olika förmåner och understöd som gäller under normala förhållanden innehåller inga bestämmelser som skulle göra det möjligt att av-

bryta utbetalningen eller minska förmåns- eller understödsbeloppet på grunder som har samband med hanteringen och tryggandet av befolkningens försörjning och statens solvens eller samhälleliga störningssituationer.

I lagen om utkomststöd (1412/1997) föreskrivs separat om beviljande av utkomststöd. Utkomststödet är ett stöd i sista hand som beviljas efter individuell prövning. Utkomststöd kan beviljas skyndsamt. I brådskande fall kan man också till exempel bevilja betalningsförbindelse för läkemedel eller livsmedel. Beviljandet av stöd på basis av individuell prövning binder i betydande grad den administrativa resursen under normala förhållanden och inbegriper en ur sökandens synvinkel omfattande utredningsskyldighet. Verkställigheten av utkomststödet fördelas mellan Folkpensionsanstalten och socialvården i välfärdsområdena.

2.3.9 Arbetsavtals- och tjänsteförhållanden samt arbetsplikt

Det finns relativt detaljerade bestämmelser om arbetsavtals- och tjänsteförhållanden och de minimivillkor som gäller för dessa bl.a. i arbetsavtalslagen (55/2001), semesterlagen (162/2005), arbetstidslagen (872/2019), statstjänstemannalagen (750/1994) och lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden (304/2003). Utöver bestämmelserna på lagnivå bestäms villkoren för arbetsavtals- och tjänsteförhållanden på ett väsentligt sätt också enligt de kollektivavtal som överenskommits inom de gränser som fastställs i lagstiftningen. Dessutom finns det flera lagar som reglerar villkoren för anställningsförhållanden inom vissa specifika branscher eller sektorer.

Den lagstiftning om anställningsförhållanden som gäller under normala förhållanden innehåller vissa flexibilitetsmekanismer i fråga om villkoren för anställningsförhållanden som dock inte är avsedda att tillämpas under storskaliga undantagsförhållanden. Ett exempel på en sådan flexibilitetsmekanism är bestämmelsen om nödarbete i 19 § i arbetstidslagen, som gör det möjligt att under en kort tid avvika från vissa bestämmelser om nattarbete, överskridande av ordinarie arbetstid, söndagsarbete och vilotider. Nödarbete får dock utföras endast under en mycket kort tid och på strikta villkor, och bestämmelsen räcker således inte nödvändigtvis till för att uppfylla mer omfattande flexibilitetsbehov som blir aktuella under undantagsförhållanden. Lagstiftningen om tjänsteförhållanden möjliggör till vissa delar mer långtgående avvikelser från de normala förfarandena jämfört med anställningsförhållanden bl.a. när det gäller beviljande av semester.

2.3.10 Informationshantering inom den offentliga förvaltningen

Enligt 4 § 1 mom. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019) ska myndigheterna planera och underhålla sina digitala tjänster på ett sådant sätt att tjänsternas informationssäkerhet säkerställs. I 4 § 2 mom. föreskrivs det om information till allmänheten om avbrott i användningen av digitala tjänster och andra elektroniska dataöverföringsmetoder. Enligt 13 § 1 mom. i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019, nedan *informationshanteringslagen*) ska informationshanteringsenheten följa upp informationssäkerhetens tillstånd i sin verksamhetsmiljö och säkerställa informationsmaterialens och informationssystemens informationssäkerhet under hela deras livscykel. I 13 § 2 mom. i informationshanteringslagen föreskrivs om en myndighets skyldighet att genom tillräcklig testning regelbundet säkerställa de med tanke på skötseln av sina uppgifter relevanta informationssystemens feltolerans och funktionella användbarhet. Sådana relevanta informationssystem som avses i bestämmelsen är också myndigheternas digitala tjänster, eftersom förvaltningens kunder allt oftare i takt med att digitaliseringens betydelse ökar sköter sina ärenden hos myndigheterna med hjälp av digitala tjänster.

I 13 a § i informationshanteringslagen föreskrivs det om myndigheters informationsskyldighet vid störningar i informationshanteringen och om informationshanteringsenheters beredskapsskyldighet vid behandlingen av informationsmaterial och utnyttjandet av informationssystem. I

paragrafens 1 mom. föreskrivs det om en myndighets skyldighet att informera dem som utnyttjar dess informationsmaterial om störningssituationer. I 3 mom. föreskrivs det om informationshanteringsenheters beredskap inför störningssituationer. En informationshanteringsenhet ska utreda väsentliga risker som hänför sig till behandlingen av informationsmaterial, utnyttjandet av informationssystem och verksamhetens kontinuitet. Informationshanteringsenheten ska utifrån riskbedömningen genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet i störningssituationer samt genom andra åtgärder se till att behandlingen av informationsmaterial, utnyttjandet av informationssystem och verksamheten fortsätter så störningsfritt som möjligt i störningssituationer under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen.

I 4 a kap. i informationshanteringslagen föreskrivs det dessutom om informationshanteringsenheters skyldigheter som gäller cybersäkerhet på grundval av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (nedan *NIS 2-direktivet*). Inom den offentliga förvaltningen har det ordnats centraliserade branschoberoende informations- och kommunikationstekniska tjänster och stödtjänster för elektronisk kommunikation samt produktion av dessa tjänster. Myndigheternas tillgång till digitala tjänster är beroende av de stödtjänster för e-tjänster som det föreskrivs om i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016, nedan *lagen om stödtjänster*), såsom identifierings-, behörighets-, internetbetalnings- och meddelandeförmedlingstjänster. Störningar i dessa tjänster kan hindra eller störa myndigheternas e-tjänster. På grundval av lagen om stödtjänster har tjänsteproducenter som producerar stödtjänster en beredskapsskyldighet, och vidare kan finansministeriet eller statsrådet fastställa principer om prioritet av stödtjänsterna under normala förhållanden och vid störningar under normala förhållanden, om det finns behov av att prioritera tjänsteproduktionen och användningen av tjänsterna.

I lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013, nedan *TORI-lagen*) föreskrivs det om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster, skyldigheten att använda tjänsterna, strukturen för tjänsteproduktionen samt styrningen av tjänsterna. Enligt 2 § 1 mom. i TORI-lagen är statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster sådana tjänster för vars anordnande statliga myndigheter svarar och som allmänt och i stor omfattning används eller är avsedda att användas som stöd vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter, som inte kräver branschspecifika lösningar eller betydande branschspecifikt kunnande och som grundar sig på allmänt använda informations- och kommunikationstekniska lösningar. I 3 § i TORI-lagen föreskrivs det om skyldighet för statliga ämbetsverk och inrättningar att använda gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster. Enligt 5 § 1 mom. i lagen tillhandahålls och utvecklas statens gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster av ett servicecenter som hör till finansministeriets förvaltningsområde (Valtori). I TORI-lagen begränsas inte särskilt underleveranser.

De informations- och kommunikationstekniska tjänsterna har en viktig ställning när det gäller att trygga kontinuiteten i myndigheternas verksamhet, eftersom myndighetsspecifika informationssystemlösningar till stor del har byggts upp med stöd av informations- och kommunikationstekniska tjänster, och de används i stor utsträckning inom statsförvaltningen. Därför föreskrivs det i TORI-lagen om krav och förfaranden genom vilka kontinuiteten i de nödvändiga funktionerna kan tryggas. Enligt 15 § 1 mom. i TORI-lagen ska tillhandahållare av tjänster genom beredskapsplaner, genom förberedande åtgärder med tanke på verksamheten vid störningar under normala förhållanden eller verksamheten under undantagsförhållanden och genom andra åtgärder se till att deras verksamhet och tjänsteproduktion fortsätter så störningsfritt som möjligt vid störningar under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden. Under normala förhållanden och vid störningar under normala förhållanden iakttas enligt 15 § 2 mom., om inte något annat bestäms i någon annan lag, av finansministeriet på förhand fastställda principer om prioritet och skyndsamhet samt annan viktighetsklassificering beträffande tillhandahållande och

användning av de tjänster som avses i samma lag. Statsrådet beslutar om principer som är vittgående och samhälleligt betydelsefulla. När principerna för prioritering av gemensamma tjänster fastställs kan både tjänsteproduktionen och användningen av tjänsterna beaktas. Genom prioriteringen kan man samtidigt inte påverka tjänsteproducenternas resurser, det vill säga till exempel anställningsvillkoren för tjänsteproducentens anställda eller ordnandet av tjänsteproduktionen med hjälp av externa tjänsteproducenter.

Syftet med lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015, nedan *TUVE-lagen*) är att under normala förhållanden och vid störningar under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden säkerställa att den kommunikation som samarbetet mellan den högsta statsledningen och de myndigheter och andra aktörer som är viktiga med tanke på säkerheten i samhället förutsätter är störningsfri och obruten samt att säkerställa att den information som behövs vid beslutsfattandet och ledningen är lättillgänglig, integrerad och konfidentiell. Lagen tillämpas på den offentliga förvaltningens säkerhetsnät och användningen av dess tjänster samt på övrig säkerhetsnätsverksamhet. Säkerhetsnätet är enligt 1 § 2 mom. i TUVE-lagen ett i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avsett myndighetsnät som ägs och förvaltas av staten och som uppfyller kraven på hög beredskap och hög säkerhet i enlighet med vad som särskilt föreskrivs i lag eller bestäms med stöd av lag.

Enligt 2 § i TUVE-lagen gäller skyldigheten att använda säkerhetsnätet myndigheternas interna, inbördes och externa samarbete och kommunikation som ansluter sig till statens ledning och säkerhet, försvaret, den allmänna ordningen och säkerheten, gränssäkerheten, räddningsverksamheten, sjöräddningen, nödcentralsverksamheten, invandringen och den prehospitala akutsjukvården och där kraven på hög beredskap eller hög säkerhet iakttas. Skyldigheten att använda säkerhetsnätet förutsätter användning av de gemensamma tjänster som avses i 2 kap. i TUVE-lagen samt av utrustningsutrymmen, utrustning och annan infrastruktur. De ovannämnda funktionerna stöder sig i stor utsträckning på säkerhetsnätets tjänster.

Tillhandahållare av säkerhetsnätstjänster är Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori och Suomen Erillisverkot Oy (6, 8 och 11 § i TUVE-lagen). Underleveranser används endast i begränsad utsträckning i enlighet med finansministeriets beslut. Den tillhandahållare av tjänster som avses i 12 § i TUVE-lagen ska genom beredskapsplaner och förberedande åtgärder med tanke på verksamheten vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder se till att dess verksamhet fortsätter så störningsfritt som möjligt vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Också underleverantörer ska enligt 13 § i den lagen uppfylla kraven på säkerhet, aktionsberedskap, annan beredskap och kontinuitet som gäller säkerhetsnätet. Genom statsrådets förordning om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (1109/2015) utfärdas närmare bestämmelser om de krav på säkerhet, aktionsberedskap, annan beredskap och kontinuitet som hänför sig till uppgifterna för dem som tillhandahåller tjänster i säkerhetsnätet.

Finansministeriet får i syfte att fullgöra tillsynsuppdraget utföra förebyggande kontroller och utvärderingar som gäller tjänsteproduktionens aktionsberedskap, säkerhet och kvalitet. Tillhandahållarna och deras underleverantörer ska till finansministeriet ge in de uppgifter som behövs för tillsynen över säkerhet, aktionsberedskap, kontinuitet och kvalitet i fråga om tjänsteproduktionen på det sätt som finansministeriet närmare anger. Tillsynen kan enligt 14 § i TUVE-lagen också gälla underleverantörerna.

Försvarsmakten, polisen, Gränsbevakningsväsendet och Transport- och kommunikationsverket är enligt 23 § i TUVE-lagen skyldiga att på begäran av finansministeriet i den utsträckning det är möjligt ge tillhandahållare av tjänster handräckning för att säkerställa en störningsfri verksamhet inom säkerhetsnätets tjänsteproduktion. Principerna för handräckning har överenskommits i ett separat avtal och det inbegriper också en möjlighet att begära handräckning i anslutning till cybersäkerheten.

Utöver de allmänna bestämmelserna om informationshantering och branschoberoende tjänster finns det också branschspecifik speciallagstiftning om informationsresurser, informationshantering och tjänsteproduktion. Bland annat med stöd av 66 § i lagen om behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården (703/2023) är det Folkpensionsanstalten som ansvarar för att säkerställa att de uppgifter som lagras i de riksomfattande informationssystemstjänsterna inom social- och hälsovården är säkra.

2.3.11 Militärt försvar

Grunderna för organiseringen av det militära försvaret styrs av skyldigheten att försvara landet, som det föreskrivs om i 127 § i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. Enligt lagen om försvarsmakten ansvarar Försvarsmakten för det militära försvaret av Finland. Gränsbevakningsväsendet deltar i det militära försvaret på det sätt som särskilt föreskrivs om detta.

Bestämmelser om Försvarsmaktens befogenheter finns bl.a. i lagen om försvarsmakten och i territorialövervakningslagen. Finlands försvarssystem grundar sig på allmän värnplikt, som det föreskrivs om i värnpliktslagen. Under krig som riktar sig mot Finland kan dessutom lagen om försvarstillstånd tas i bruk. I den lagen föreskrivs det om allmänna säkerhetsåtgärder som stöder rikets försvar samt om tryggande av verksamhetsbetingelserna för det militära och ekonomiska försvaret.

I 14 § i lagen om försvarsmakten föreskrivs det om Försvarsmaktens rätt att tillfälligt ta i användning fastigheter, om det är nödvändigt med tanke på militär övningsverksamhet eller höjning av försvarsberedskapen. I lagens 15 § föreskrivs det om begränsningar beträffande rätten att röra sig på ett område eller en plats som används av Försvarsmakten. Försvarsmakten har med stöd av lagstiftningen under normala förhållanden inga andra egentliga befogenheter som gäller rätten att ta i besittning eller i användning.

2.3.12 Befolkningsskydd, räddningsväsende och nödcentralsverksamhet

Räddningslagen är en allmän lag som reglerar räddningsverksamhet, förebyggande av olyckor och befolkningsskydd. Det verksamhetsområde som dessa funktioner bildar kallas räddningsväsendet. Syftet med lagen är att förbättra människornas säkerhet och minska antalet olyckor. Lagens syfte är också att när en olycka är överhängande eller har inträffat ska människor räddas, viktiga funktioner tryggas och följderna av olyckan begränsas effektivt så att olägenheterna för människor, egendom och miljön blir så små som möjligt. Välfärdsområdena och Helsingfors stad ansvarar för ordnandet av räddningsväsendet inom sitt område.

I räddningslagen föreskrivs det om människors, företags och andra sammanslutningars och juridiska personers skyldighet att 1) förebygga eldsvådor och andra olyckor, 2) förbereda sig på olyckor och på insatser när en olycka är överhängande eller inträffar, 3) begränsa följderna av olyckor, 4) bygga och underhålla skyddsrum, 5) delta i uppgifter som hör till räddningsverksamheten och i befolkningsskyddsutbildning. Verksamheten enligt räddningslagen ska planeras och ordnas så att den är möjlig även under undantagsförhållanden enligt beredskapslagen.

Till räddningsverksamheten hör enligt 32 § i räddningslagen att ta emot larm, varna befolkningen, avvärja överhängande olyckor, skydda och rädda offer för olyckor samt människor, miljö och egendom som är i fara, släcka eldsvådor och begränsa skador samt ha hand om ledning, kommunikation, underhåll och andra stödfunktioner i anslutning till dessa uppgifter. Bestämmelser om räddningsmyndighetens befogenheter i räddningsverksamhet finns i 5 kap. i räddningslagen. Med stöd av lagen har räddningsmyndigheten för att släcka en eldsvåda och förhindra att den sprider sig, för att avvärja andra olyckor och begränsa skador och för att undvika fara bl.a. rätt att förordna en arbetsför person att bistå vid räddningsverksamheten samt vid

behov förordna arbetsföra personer som uppehåller sig i den kommun där olyckan har inträffat att infinna sig på brand- eller olycksplatsen och delta i räddningsverksamheten. Räddningsmyndigheten har enligt lag också rätt att bestämma att bl.a. byggnader eller materiel ska ställas till dess förfogande. Vidare kan räddningsmyndigheten med stöd av lagen beordra människor att söka skydd samt verkställa utrymning. De befogenheter som det föreskrivs om i räddningslagen är avsedda att användas mycket kortvarigt, och de begränsar sig till skötseln av endast en uppgift inom räddningsväsendet.

Syftet med lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010) (nedan *nödcentralslagen*) är att främja befolkningens säkerhet, organisera produktionen av nödcentralstjänster och förbättra tillgången till och kvaliteten på tjänsterna. Med tanke på befolkningens säkerhet är det viktigt att det i landet finns ett nödcentralssystem med fungerande och högklassiga tjänster. Lagen tillämpas på räddningsväsendets, polisens och social- och hälsovårdens nödcentralstjänster samt på Nödcentralsverket.

Nödcentralsverket har enligt 4 § i nödcentralslagen till uppgift att producera nödcentralstjänster och anknytande stödtjänster samt att utveckla och övervaka uppgifter och rutiner i samband med nödcentralstjänsterna. Med nödcentralstjänster avses mottagande och bedömning av nödmeddelanden och andra motsvarande meddelanden som förutsätter omedelbara åtgärder av räddningsväsendets, polisens eller social- och hälsovårdens myndigheter samt förmedling av uppdrag på basis av en anmälan. Med myndigheter avses de behöriga myndigheterna inom räddningsväsendet, polisväsendet eller social- och hälsovårdsväsendet i enlighet med speciallagstiftningen inom respektive ansvarsområde. Myndigheternas uppgifter kan enligt avtal skötas av aktörer utanför räddningsväsendets, polisens eller social- och hälsovårdsväsendets myndighetsorganisation i enlighet med de arrangemang som används inom branschen i fråga. Behörighetskraven för nödcentralsjourhavande utfärdas genom förordning av statsrådet.

Befolkningsskyddet grundar sig på Genèvekonventionen rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (FördrS 8/1955) och dess tilläggsprotokoll (FördrS 82/1980), som förpliktar konventionsstaten att skydda befolkningen mot konsekvenserna av krig. Enligt kapitel VI (civilförsvar) artikel 61 i tilläggsprotokoll I till konventionen avses med civilförsvar fullgörandet av humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. I den nationella lagstiftningen föreskrivs det om befolkningsskydd förutom i beredskapslagen även i räddningslagen. Bestämmelser om befolkningsskyddsberedskap och befolkningsskyddsutbildning finns i 10 kap. i lagen. Lagens 11 kap. innehåller i sin tur bestämmelser om skyddsrum. Räddningslagen innehåller inga egentliga befogenhetsbestämmelser som gäller sådant civilförsvar som avses i Genèvekonventionen eller evakuering av befolkning.

2.3.13 Den allmänna ordningen och säkerheten

Bestämmelser om polisens arbetsuppgifter finns i polislagen (872/2011). Enligt 1 § i polislagen är polisens uppgift att bl.a. trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning.

Bestämmelser om polisens allmänna befogenheter finns i lagens 2 kap. Enligt 2 kap. 8 § får en polisman spärra av, stänga eller utrymma platser och områden som är i allmänt bruk eller förbjuda eller begränsa trafiken där, om detta behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt samma paragraf får en polisman också spärra av eller utrymma ett område som omfattas av hemfrid eller offentlig frid, om detta är nödvändigt för att avvärja en fara som omedelbart hotar liv eller hälsa och om de som finns på området inte annars kan skyddas. Enligt 9

§ har en polisman rätt att befalla en folksamling att skingra sig eller flytta på sig, om folksamlingen äventyrar allmän ordning och säkerhet. Bestämmelser om förbud mot offentliga tillställningar finns i 15 § i lagen om sammankomster (530/1999).

I 9 kap. 3 § i polislagen föreskrivs det om biståndsskyldighet. Enligt paragrafen är var och en skyldig att på befallning av en polisman som hör till befälet bistå polisen med att leta efter personer som har försvunnit och befinner sig i livsfara, med att rädda människoliv, hjälpa skadade samt avvärja betydande skada på egendom eller miljön. I dessa fall samt vid letande efter drunknade ska privatpersoner och privata sammanslutningar på befallning av en polisman som hör till befälet i skälig utsträckning och mot full ersättning ställa livsmedel, telekommunikationsmedel, transportmedel, arbetsredskap samt andra behövliga apparater och ämnen till polisens förfogande.

2.3.14 Gränssäkerhet och massinvandring

Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets uppgifter och befogenheter finns i gränsbevakningslagen. Enligt 1 § 1 mom. i den lagen är Gränsbevakningsväsendets uppgift att upprätthålla gränssäkerheten. Med upprätthållande av gränssäkerheten avses enligt 2 § 6 punkten i gränsbevakningslagen åtgärder som vidtas i hemlandet och utomlands för att förhindra brott mot bestämmelserna om passerande av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och garantera säkerheten vid passerande av gränsen. Enligt 1 § 2 mom. utför Gränsbevakningsväsendet också i samarbete med andra myndigheter tillsynsuppgifter som anges särskilt samt vidtar åtgärder för förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt förande av brott till åtalsprövning. Enligt paragrafens 3 mom. utför Gränsbevakningsväsendet polis- och tulluppgifter, efterspanings- och räddningsuppgifter och prehospital akutsjukvård samt deltar i det militära försvaret. Bestämmelser om fullgörande av värnplikt och frivillig militärtjänst för kvinnor vid Gränsbevakningsväsendet finns i värnpliktslagen och i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (285/2022).

I gränsbevakningslagen föreskrivs det bl.a. om en gränsbevakningsmans rätt att styra och begränsa vistelse på ett gränsövergångsställe, en gränsbevakningsmans befogenheter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt skyldigheten att tillfälligt överlåta egendom till eller utföra tjänster för Gränsbevakningsväsendet. Bestämmelser om gränszon finns i lagens 7 kap. Enligt 49 § i gränsbevakningslagen kan en gränszon inrättas vid den yttre gränsen, och gränszonen kan på land sträcka sig högst tre kilometer och till havs högst fyra kilometer från Finlands riksgräns. Bestämmelser om förbud som gäller gränszonen finns i lagens 51 § och bestämmelser om gränszonstillstånd finns i 52–54 §. Enligt lagens 52 § krävs tillstånd för vistelse inom gränszonen. Gränsbevakningslagen innehåller således vissa bestämmelser som till sitt innehåll och syfte i sak kan jämföras med bestämmelserna i beredskapslagen, men dessa kan tillämpas endast under en mycket kort tid och på ett begränsat geografiskt område.

Om upprätthållandet av gränssäkerheten eller försvarsberedskapen så kräver kan gränstrupper bildas av Gränsbevakningsväsendets personal och värnpliktiga som förordnats till Gränsbevakningsväsendet samt kvinnor som antagits för att fullgöra frivillig militärtjänst. Gränstrupperna används under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen t.ex. för intensifierad gränsbevakning, krishantering samt underrättelse- och stridsuppdrag. Gränstrupperna kan utföra alla ovannämnda uppdrag när de hör under Gränsbevakningsväsendet. När försvarsberedskapen kräver det kan gränstrupperna eller delar av dem anslutas till Försvarsmakten. När gränstrupperna hör under Försvarsmakten har deras personal inte befogenheter att utföra sådana gränssäkerhetsuppdrag som avses i gränsbevakningslagen.

I en situation med massinvandring svarar Migrationsverket för beredskapen för att ordna mottagande av personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. I utlänningslagen (301/2004) och i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om

identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan *mottagningslagen*) finns bestämmelser om hur man ska agera i situationer med massinvandring. Enligt 9 § i mottagningslagen svarar Migrationsverket för driften av statliga förläggningar och flyktingslussar samt beslutar om inrättande och nedläggning av dem och om deras verksamhetsställen. Lagstiftningen för normala förhållanden innehåller inga bestämmelser med stöd av vilka Migrationsverket kan förplikta någon att överlåta lokaler för ordnande av mottagningstjänster.

2.4 Internationell rätt

2.4.1 Konventionerna om mänskliga rättigheter

Av betydelse för beredskapslagen som helhet är i synnerhet de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, såsom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 och 19/1990, nedan Europakonventionen), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 6/1976, nedan MP-konventionen) och den reviderade Europeiska sociala stadgan (FördrS 78 och 80/2002). De ovannämnda konventionerna innehåller klausuler om avvikelser från förpliktelserna enligt konventionerna i krislägen. Konventionerna gör det således möjligt att tillämpa tilläggsbefogenheter under undantagstillstånd också till den del åtgärderna avviker från förpliktelserna enligt en konvention. Undantagsklausulerna i konventionerna tillåter dock inte att parterna tillämpar vilka åtgärder som helst ens under undantagsförhållanden, utan konventionen ställer särskilda villkor på tillämpningen och begränsar dessutom tillämpningen av en undantagsklausul i fråga om vissa konventionsförpliktelser. Undantagsklausulerna har också samband med konventionernas övriga artiklar, och vid tillämpningen av dem ska vanliga begränsningsklausuler beaktas. Till exempel artiklarna 8–11 i Europakonventionen gör det möjligt att begränsa rättigheterna bland annat med tanke på den nationella säkerheten och den allmänna säkerheten. Det centrala vid tillämpningen av undantagsklausulen är att artikel 15 kan bli tillämplig först när det konstateras att åtgärderna inte kan motiveras med allmänna begränsningsgrunder.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avses med definitionen av undantagsförhållande i Finlands grundlag detsamma som med begreppet allmänt nödläge i de nämnda människorättskonventionerna (RP 309/1993 rd, s. 80). Bestämmelserna i människorättskonventionerna ställer således specialvillkor för den nationella regleringen om undantagsförhållanden. I artikel 15 i Europakonventionen definieras under vilka omständigheter det är möjligt att avvika med uttrycket ”under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens”. I MP-konventionen definieras undantagsförhållandena som ett allmänt nödläge, som hotar nationens fortbestånd och som officiellt kungjorts som sådant. Enligt artikel F i den reviderade Europeiska sociala stadgan är det möjligt att avvika från förpliktelserna enligt stadgan i händelse av krig eller annat nationellt kristillstånd som hotar nationens existens. Till skillnad från Europakonventionen och den reviderade Europeiska sociala stadgan benämns krig inte uttryckligen som nödläge i MP-konventionen. Av artikelns ordalydelse kan man dock inte sluta sig till att krig eller någon annan motsvarande militär kris inte kan vara ett sådant nödläge som hotar nationen som avses i artikel 4. I litteraturen har tvärtom just väpnade, internationella konflikter betraktats som det mest typiska exemplet på ett sådant allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd. Den tolkningspraxis som har tillämpats på människorättskonventionerna ger deras definition av nödläge dess innehåll. I praktiken finns det mest egentlig tillämpningspraxis om artikel 15 i Europakonventionen. Det finns mindre avgörande- och tolkningspraxis rörande tolkningen av artikel 4 i MP-konventionen.

Europadomstolen har i sin tolkningspraxis ställt vissa allmänna kriterier för begreppet allmänt nödläge, men har emellertid samtidigt gett staten en rätt omfattande prövningsrätt i fråga om definitionen av undantagsförhållanden. Domstolen har i fallet Lawless mot Irland (1 juli 1961, Series A no. 315) tolkat definitionen i artikel 15 i Europakonventionen så att den täcker exceptionella krissituationer som hotar statens organiserade liv. Domstolen bedömde att det i fallet

handlade om ett sådant nödläge, eftersom det fanns en våldsam hemlig armé i landet som agerade utrikespolitiskt farligt utanför landets gränser och terroristverksamheten hade ökat kontinuerligt och alarmerande.

Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna har i ett fall som gällde Grekland (Yearbook of the European Convention on Human Rights XII, 1969) konstaterat att vissa förutsättningar ska gälla för att det ska vara fråga om ett nödläge som hotar nationens fortbestånd. För det första ska nödläget vara reellt eller omedelbart hotande. För det andra ska effekterna av nödläget gälla hela nationen. För det tredje ska nödläget hota hela det organiserade samhällslivets fortbestånd och för det fjärde ska krisen och faran otvetydigt vara så exceptionell att de normala begränsningarna och medlen för upprätthållande av allmän säkerhet, hälso- och sjukvård samt ordning inom de ramar som konventionen tillåter är uppenbart otillräckliga. Europadomstolen har dock ansett det möjligt att också ett regionalt begränsat nödläge kan hota nationens liv på det sätt som avses i artikel 15.

FN:s människorättskommitté har i sina avgöranden om individuella klagomål betonat att en avvikelse från konventionsförpliktelserna måste vara förenlig med artikel 4 i MP-konventionen, och att en avvikelse inte kan användas som grund för godtyckligt anhållande eller kränkning av de rättigheter som man inte fått avvika från (Landinelli Silva mot Uruguay (1981), CPR/C/12/D/34/1978). Avgörandet i fallet Aleksander Belyatsky m.fl. mot Vitryssland (2014), CCPR/C/112/D/1910/2009 fastställde att avvikelser behöver kungöras offentligt och att åtgärderna måste uppfylla kravet på proportionalitet.

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna gav 2001 en allmän kommentar om tolkningen av artikel 4 i konventionen (General Comment no. 29. States of Emergency [Article 4]). I fråga om tillämpningsområdet för artikel 4 konstateras följande: För det första ska det också i händelse av väpnade konflikter vara fråga om situationer som hotar nationens fortbestånd. För det andra påpekar kommittén att konventionsstaten ska göra en strikt bedömning av det berättigade och nödvändiga i åtgärderna, om en avvikelse enligt artikel 4 görs i annat sammanhang än vid väpnad konflikt. För det tredje gör kommittén den bedömningen att en inskränkning av rättigheterna i allmänhet räcker vid t.ex. naturkatastrofer eller storolyckor. Kommittén är alltså restriktiv i fråga om avvikelser från de mänskliga rättigheterna i sådana situationer.

I de artiklar som möjliggör avvikelse föreskrivs även att avvikelser ska vara nödvändiga. Det är alltså tillåtet att göra avvikelser endast i den utsträckning som situationen oundgängligen kräver. I den allmänna kommentaren från FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna konstateras att nödvändigheten hänför sig till nödlägets varaktighet, dess geografiska och sakliga omfattning samt de undantagsåtgärder som tillgripits. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har å sin sida i fallet Brannigan och McBride mot Förenade kungariket (26.5.1993, Series A no. 258-B) konstaterat att man vid bedömningen av nödvändigheten måste fästa uppmärksamhet vid bland annat karaktären hos de rättigheter som är föremål för avvikelsen, orsakerna till nödläget och hur länge nödläget varar.

Europadomstolen har dock inte i sin rättspraxis ställt krav på att nödläget ska vara tillfälligt. Europadomstolens avgöranden visar att det är möjligt att ett allmänt nödläge enligt artikel 15 i Europakonventionen kan fortgå i flera år (Irland mot Förenade kungariket, 18.1.1978, Brannigan och McBride mot Förenade kungariket, 25.5.1993). Hur länge ett allmänt nödläge varar kan dock bedömas till exempel med tanke på proportionalitetsprincipen (A och andra mot Förenade kungariket, [GC] nr 2455/05, 19.2.2009, punkt 178)

I allmänhet har Europadomstolen samtyckt till att nationella myndigheter bedömer om undantagsförhållanden råder i landet. Europadomstolen har konstaterat detta i sin avgörandepraxis så att det i första hand är varje medlemsstat som ansvarar för nationens liv som beslutar när ett allmänt nödläge hotar nationens liv. De nationella myndigheterna har bättre förutsättningar att bedöma förekomsten av ett nödläge liksom arten av och området för de undantag som behövs

för att förhindra ett nödläge (Irland mot Förenade kungariket, 18.1.1978, punkt 207). Artikel 15 i Europakonventionen ger de nationella myndigheterna en omfattande prövningsrätt när det gäller konstaterande av ett allmänt nödläge. Detta återspeglas till exempel av att omfattande terrorattacker i en annan del av landet gav rätt att konstatera att undantagsförhållanden råder i Förenade kungariket (A och andra mot Förenade kungariket, [GC] nr 3455/05, 19.2.2009). De terrorattacker som Al-Qaida utförde i USA gällde en mycket exceptionell situation, men samtidigt visar fallet gällande Förenade kungariket väl hur omfattande prövningsmarginal Europadomstolen har lämnat till de nationella myndigheterna när det gäller förekomsten av ett allmänt nödläge.

Statens prövningsmarginal är dock inte obegränsad när det gäller att påvisa ett allmänt nödläge, så som fallet med Grekland visar (Danmark, Norge, Sverige och Nederländerna mot Grekland, the ”Greek case”, nr 4448/70, rapport av kommissionen för mänskliga rättigheter 5.11.1969). Det ovannämnda fallet med Grekland utgjorde länge det enda undantaget där man ingrep också i förekomsten av allmänt nödläge och inte enbart i de befogenheter som utövas under undantagsförhållanden. I sin senaste rättspraxis kom Europadomstolen dock fram till att de nationella myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning hade visat att demonstrationerna, med beaktande av deras omfattning och eventuellt våld vid dem, skulle ha hotat nationens liv på det sätt som avses i artikel 15 i konventionen (Dareskizb Ltd mot Armenien, nro 61737/08, 21.9.2021, punkterna 62–63). Fallet är exceptionellt på så vis att Europadomstolen inte ens bedömde vilka befogenheter som skulle utövas, eftersom den första tröskeln för tillämpning av artikel 15, det vill säga att påvisa förekomsten av ett allmänt nödläge, inte uppfylldes. Fallet hänförde sig till oroligheter efter presidentvalet. Trots dessa oroligheter väckte fallet frågan till vilken del undantagsförhållandena användes för att tysta den politiska oppositionen, bland annat genom att förbjuda utgivningen av en viss tidning. Det är viktigt att tolka fallet i samband med den ovannämnda kontexten.

I vissa andra fall har Europadomstolen tangerat artikel 15, men inte bedömt den innehållsmässigt, eftersom parterna trots ett undantag från konventionen inte har åberopat artikel 15 (Khlebik mot Ukraina, nr 2945/16, 25.7.2017, punkt 82) eller en medlemsstats avvikelse från Europakonventionen har gällt en annan artikel än den som besvären hos domstolen grundade sig på (Terheş mot Rumänien, nro 49933/20, 13.3.2021, punkt 46).

Allmänt taget är syftet med artikel 15 i Europakonventionen dock att tillåta medlemsstaterna att utöva undantagsbefogenheter med stöd av vilka en medlemsstat kan skydda befolkningen också mot framtida risker på basis av de uppgifter som är kända vid tidpunkten för avvikelsen. Även om Europadomstolen inte har uteslutit möjligheten att beakta även information som framkommit senare, ska hotets ”omedelbarhet” inte tolkas så strikt att man bör vänta på att en olycka ska inträffa innan man kan ingripa i den (A och andra mot Förenade kungariket, [GC], nr 3455/05, 19.2.2009, punkt 177). Allmänt kan det konstateras att Europadomstolen i stället för en definition av och förekomsten av ett allmänt nödläge närmare har granskat och ofta ingripit i befogenheter som utövas under ett allmänt nödläge, om befogenheterna överskrider den omfattning som en krissituation nödvändigt kräver (se t.ex. Irland mot Förenade kungariket, Series A no. 25, 18.1.1978, punkt 207). Så gick det till exempel i fall som gäller Turkiet. Europadomstolen ansåg på samma sätt som författningsdomstolen att det fanns förutsättningar för tillämpning av artikel 15 i fråga om ett allmänt nödläge, det vill säga ett försök till militärkupp hotade nationens liv. De befogenheter som användes under ett i sig berättigat allmänt nödläge, i synnerhet häktning utan stark bevisning för ett begånget brott, hade dock varit oproportionerliga i förhållande till vad situationen nödvändigt krävde (Şahin Alpay mot Turkiet, nro 16538/17, och Mehmet Hasan Altan mot Turkiet, nro 13237/17, 20.3.2018).

Artikel 4 i MP-konventionen kompletteras av de så kallade Siracusaprinciperna som utvecklats av internationella experter och i vilka bland annat definitionen av allmänt nödläge i MP-konventionen har preciserats. En stat får i enlighet med artikel 4 i MP-konventionen avvika från

sina åtaganden endast i fråga om en fara som är exceptionell, verklig och överhängande (”exceptional and actual or imminent danger which threatens the life of the nation”). Hotet ska bland annat vara sådant att det hotar befolkningens fysiska integritet eller statens territoriella integritet eller förekomsten av institutioner som är nödvändiga för att skydda och trygga rättigheterna enligt MP-konventionen samt den grundläggande verksamheten. En intern konflikt eller oroligheter i en medlemsstat som inte är allvarliga eller överhängande berättigar inte till undantag med stöd av artikel 4, och ekonomiska svårigheter berättigar i sig inte till exceptionella åtgärder. Kommittén för mänskliga rättigheter har i sina rapporter uttryckt sin oro över att den nationella lagen tillåtit sådana undantagsförhållanden som inte omfattas av artikel 4. Då har kommittén ofta konstaterat att undantagsförhållandet har varit för omfattande och att det har kunnat användas för att obehörigen begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt en allmän kommentar från människorättskommittén räcker det i allmänhet att man till exempel vid en naturkatastrof, en massdemonstration som inbegriper våld eller en stor industriell olycka tillämpar exempelvis sedvanliga begränsningar av rörelsefriheten och föreningsfriheten, och situationen kräver inte nödvändigtvis att man avviker från MP-konventionen. Om det dock till exempel på grund av ovannämnda situationer görs avvikelser från MP-konventionen, ska medlemsstaten för det första motivera att situationen utgör ett allmänt nödläge och att åtgärderna är sådana och av den omfattning som situationen nödvändigt kräver. Med andra ord ska utöver nödvändigheten av ett allmänt nödläge också de åtgärder som vidtas vara nödvändiga i den omfattning som de används. Avvikelse från de olika artiklarna i MP-konventionen förutsätter för varje artikel en noggrann analys som baserar sig på en objektiv analys av den faktiska situationen.

I de allmänna kommentarerna till MP-konventionen påpekas också att åtgärder som avviker från konventionen inte får stå i strid med andra internationella förpliktelser i en medlemsstat, i synnerhet humanitär rätt. Även om det inte hör till människorättskommitténs behörighet att bedöma parternas förfaranden på basis av andra konventioner, beaktar kommittén också andra internationella förpliktelser när kommittén bedömer om en part kan avvika från vissa konventionsbestämmelser. Till denna del ska medlemsstaten också beakta den internationella rättens utveckling när det gäller standarder för mänskliga rättigheter under nödlägen.

Både i Europakonventionen och i MP-konventionen räknas sådana rättigheter upp som konventionsstaterna inte får avvika från ens under ett nödläge. Som ovillkorliga bestämmelser ingår i båda konventionerna rätten till liv, förbudet mot tortyr, förbudet mot slaveri och skuldslaveri samt förbudet mot strafflagar med retroaktiv verkan. I MP-konventionen ingår dessutom som ovillkorligen tryggade rättigheter rätten att bli erkänd som person i rättsligt hänseende samt tanke-, samvets- och religionsfrihet. I konventionen ingår också ett särskilt förbud mot diskriminering i samband med undantagsförhållanden. När det gäller Europakonventionen bör det beaktas att det med stöd av artikel 15 är förbjudet att avvika från det sjätte protokollet, som gäller avskaffandet av dödsstraff. Dessutom har Europadomstolen konstaterat att åtgärder som vidtas under undantagsförhållanden inte får vara orättmätigt diskriminerande för olika persongrupper. (A och övriga mot Förenade kungariket, [GC] nr 3455/05, 19.2.2009, punkt 190). Med tanke på denna proposition är det väsentligt att förbudet mot återsändande av en person till ett land där han eller hon hotas av tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet (så kallat förbud mot återsändande) baserar sig på förbudet mot tortyr i artikel 3 i Europakonventionen, som man inte kan avvika ifrån på det sätt som nämns ovan ens i nödläge.

Artikel 4.3 i MP-konventionen, artikel 15.3 i Europakonventionen och artikel F i den reviderade Europeiska sociala stadgan innehåller en anmälningsskyldighet för parterna. Om de befogenheter som en part utövar under undantagsförhållanden inte ryms inom tillämpningsområdet för de normala begränsningsklausulerna i människorättskonventionerna utan innebär en avvikelse från artiklarna i konventionerna, ska parten via Förenta nationernas och Europarådets generalsekreterare informera de andra parterna om avvikelsen och om skälen för dessa åtgärder. På

motsvarande sätt ska det meddelas när man har frångått avvikelserna och återgått till att iaktta konventionsbestämmelserna.

Människorättskonventionernas förhållande till tillämpningen av befogenheterna enligt den föreslagna lagen behandlas närmare särskilt i motiveringen till lagstiftningsordning i propositionen (avsnitt 12).

Motsvarande undantagsklausuler finns dock inte i alla konventioner om internationella förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna. I fråga om dessa och andra motsvarande konventioner måste parten också under undantagsförhållanden handla inom ramen för de allmänna förutsättningarna för begränsningar eller för det handlingsutrymme som möjliggörs av en särskild begränsningsklausul i respektive artikel. Som exempel kan nämnas konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016).

Internationella bestämmelser som är bindande för Finland ingår också i internationella handelsavtal och i internationella avtal som gäller vissa särskilda branscher, såsom de konventioner som gäller arbetslivet och postverksamheten. De ovannämnda sektorspecifika konventionernas samband med de föreslagna befogenheterna behandlas i samband med specialmotiveringarna.

2.4.2 Avtal om försvarssamarbete

Finland blev medlem i Nordatlantiska fördragsorganisationen den 4 april 2023. Under 2024 trädde avtalet om den rättsliga ställningen för Natos medlemsstaters trupper (Nato SOFA) och det s.k. Parisprotokollet om Natos staber i kraft i Finland. Samma år trädde också avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna i kraft. Det intensifierade försvarssamarbetet förutsätter att behoven hos en annan stats trupper som med Finlands samtycke befinner sig på finskt territorium också ska beaktas i Finlands lagstiftning på det sätt som behövs.

Som en del av beredskapslagen föreskrivs det om befogenheter som stöder den militära försvarsberedskapen. Försvarsmakten har i lagen uttryckligen angetts som utövare av tilläggsbefogenheter t.ex. i egenskap av mottagare av överlåtna fordon, varor och områden, mottagare av vissa tjänster samt övervakare av begränsningar av rörelsefriheten och vistelsebegränsningar. Försvarsmakten kan vid utövandet av befogenheter enligt beredskapslagen vid behov också förbättra verksamhetsförutsättningarna för en främmande stats väpnade styrkor, om de samarbetar under undantagsförhållanden. En främmande stats trupper kan således inte självständigt utöva befogenheter enligt beredskapslagen. Det handlar alltså i fråga om en främmande stats trupper om s.k. allokering av resurser. Detta är i linje med bl.a. bestämmelserna om främmande truppers användning av fastigheter (13 § i lagen om sättande i kraft av Nato SOFA). Kostnaderna kanaliseras via Försvarsmakten i enlighet med de internationella överenskommelserna, och den individ eller sammanslutning som överlåter nyttigheterna står endast i rättsförhållande till den finska myndigheten.

2.5 EU-rätten

2.5.1 Allmänt om utvecklingen av EU-lagstiftningen om störningssituationer

Även om EU inte har någon lagstiftning om allmänna störningssituationer har betydelsen av lagstiftning om störningssituationer under de senaste åren accentuerats också inom EU som en följd av den förändrade säkerhetsmiljön. Inom EU har därför i ökande grad beretts i synnerhet sektorspecifik lagstiftning om störningssituationer. Som exempel kan nämnas bl.a. bestämmelserna om beredskap för gränsöverskridande hälsohot (den så kallade europeiska hälsounionen). Den mest omfattande akten gällande beredskap torde emellertid vara CER-direktivet som trädde i kraft i januari 2023. Direktivets tillämpningsområde omfattar elva sektorer (transporter, energi,

bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, livsmedel, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning och rymden). Direktivet förutsätter att medlemsstaterna utifrån gemensamma europeiska kriterier fastställer de myndigheter som ansvarar för den kritiska infrastrukturens kristålighet, bedömer vilka deras vitala funktioner är inom direktivets tillämpningsområde och namnger de kritiska infrastruktur- och tjänsteaktörer som är nationellt betydande.

CER-direktivet är en del av strategin för EU:s säkerhetsunion, som också omfattar Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS2-direktivet). NIS2-direktivet ersätter EU:s tidigare direktiv om säkerhet i nätverks- och informationssystem (NIS-direktivet). Syftet med det nya direktivet är att stärka både EU:s gemensamma cybersäkerhetsnivå och medlemsstaternas nationella cybersäkerhetsnivå i vissa sektorer av kritisk betydelse.

Kommissionen publicerade i mars 2025 en beredskapsstrategi som gäller EU och en anknytande handlingsplan (JOIN (2025)130 final) Enligt strategin är avsikten bl.a. att integrera beredskaps- och säkerhetsöverväganden i EU:s lagstiftning, politik och program. Enligt strategin ska kommissionen dessutom bedöma om det behövs en EU-lag om beredskap för att stärka resiliensen hos centrala samhällsfunktioner genom gemensamma standarder och mätbara långsiktiga mål och om en sådan lag är genomförbar (åtgärd nr 6). Enligt kommissionen kommer minimikrav på beredskap och behov av ytterligare åtgärder att bedömas utifrån genomförandet av de ovan nämnda direktiven (åtgärd nr 7).

2.5.2 Om EU-rättens förhållande till beredskapslagen

Allmänna utgångspunkter

EU-rätten är förpliktande för de nationella myndigheterna i beredningen och tillämpningen av lagstiftningen. Befogenheterna i beredskapslagen kan i stor utsträckning anses omfatta reglering som är kopplad också till EU-lagstiftningen. I enlighet med EU:s företrädesprincip ska unionsnormer som har en direkt rättsverkan ges företräde när EU-rätten och nationell rätt står i strid med varandra oavsett den nationella bestämmelsens position i den nationella lagstiftningshierarkin. Skyldigheter som har sin grund i unionsrätten ska i regel tillämpas också när undantagsförhållanden råder i en medlemsstat. Också principen om lojalt samarbete, som följer av EU:s fördrag, ålägger en medlemsstat att vidta alla åtgärder som säkerställer att de skyldigheter som föreskrivs i EU:s fördrag och rättsakter fullgörs. Principen innebär också att en medlemsstat ska avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra att EU:s målsättningar uppfylls.

Detta utgångsläge identifieras också i 5 § i den gällande beredskapslagen, enligt vilken internationella förpliktelser som är bindande för Finland ska följas när lagen tillämpas. Europeiska unionens fördrag innehåller ingen bestämmelse som möjliggör en allmän avvikelse från förpliktelserna enligt fördraget under undantagsförhållanden och inte heller någon bestämmelse om ett allmänt system för krissituationer som ska tillämpas på undantagsförhållanden, även om fördraget identifierar olika exceptionella omständigheter, med stöd av vilka man i vissa situationer kunde avvika från de villkor som ställs i unionsrätten.

Vid tillämpningen av EU-rätten ska man i enlighet med artikel 6 i EU-fördraget beakta EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, vilka båda ska ingå i unionsrätten som allmänna principer. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller inte någon allmän undantagsklausul, utan bestämmelserna ska följas i enlighet med de ingående allmänna och specifika villkoren för inskränkningar.

Artikel 52 i stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller allmänna principer för en dimension och tillämpning av rättigheter, t.ex. relativitetsprincipen. I förklaringarna till artikel 52 i stadgan om de grundläggande rättigheterna konstateras det att stadgan inte påverkar medlemsstaternas möjligheter att använda sig av artikel 15 i Europakonventionen eller vidta försvarsåtgärder i krig och för att upprätthålla lag och ordning i enlighet med de skyldigheter som erkänns i artikel 4.1 i EU-fördraget samt artiklarna 72 och 347 i EUF-fördraget. Unionens domstol har i sin avgörandepraxis konstaterat att de grundläggande rättigheterna ska respekteras också när EU-rättsliga grunder för undantag och inskränkningar tillämpas (se bl.a. mål C-260/89 ERT ECLI:EU_C_1991_254. I fråga om artikel 347 i EUF-fördraget se mål C-402/05 och C415/05 P, Kadi och Al Barkaat International Foundation mot rådet och kommissionen, ECLI:EU:C:2008:461).

Artikel 4 i EU-fördraget som grund för undantag

Enligt artikel 4.2 i EU-fördraget ska unionen respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Den nationella säkerheten ska uteslutande vara varje medlemsstats eget ansvar. Ansvaret enligt artikel 4.2 i EU-fördraget motsvarar det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen och inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan, såsom terrorverksamhet. (Det förenade målet C-511/18, C-512/18 och C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791, La Quadrature du net, 135 punkten).

Enligt domstolens fasta praxis kan den omständigheten att en åtgärd har vidtagits för att skydda nationell säkerhet nämligen inte, trots att det ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa inre och yttre säkerhet, leda till att unionsrätten inte är tillämplig och befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta unionsrätten. Med stöd av domen i mål C623/17 kan således också det poängteras att i reglering som utfärdats enligt artikel 4.2 i EU-fördraget måste anges under vilka omständigheter och på vilka villkor en åtgärd avseende behandling av sådana uppgifter får vidtas, vilket säkerställer att ingreppet begränsas till vad som är strängt nödvändigt (Mål C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 Privacy International, 44 och 68 punkten). Tolkningen av den ovannämnda artikeln hör emellertid till unionens domstols behörighet (se t.ex. mål C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, 71 punkten).

Artiklarna 347 och 348 i EUF-fördraget som grund för avvikelse

Artiklarna 347 och 348 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) innehåller bestämmelser av allmän karaktär om medlemsstaternas möjligheter att avvika från bestämmelserna i fördraget av nationella säkerhetsskäl i allvarliga störnings- och krissituationer. Situationer som berättigar medlemsstaterna att vidta åtgärder är allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, krig eller allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara. En medlemsstat kan vidta åtgärder också för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet. Tröskeln för när undantaget tillämpas är mycket hög. Enligt artikel 347 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna samråda med varandra för att gemensamt utfärda behövliga bestämmelser för att hindra att verksamheten på den inre marknaden påverkas av de nationella åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta vid allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av allmän ordning, i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara eller för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet. Om åtgärder som vidtagits i de fall som avses i artikeln i fråga leder till att konkurrensvillkoren

inom den inre marknaden snedvrids, ska kommissionen tillsammans med den berörda medlemsstaten undersöka hur åtgärderna kan anpassas till bestämmelserna i fördragen (artikel 348).

De situationer där artikel 347 i EUF-fördraget ska tillämpas har begränsats till ytterst exceptionella situationer och tillämpningsområdet kan således betraktas som mer begränsat än i andra situationer som avses i undantagsklausulerna till EU-fördraget. EU-domstolen har inte tagit ställning till tillämpningsvillkoren för skyddsklausulen, men domstolen har fastställt att det handlar om ’’rena undantagssituationer’’ (Mål C-222/84, Johnston, EU:C:1986:206, 27 punkten). EU-domstolen har behandlat några mål där artikel 347 i EUF-fördraget har varit aktuell och där generaladvokaten har gett ett förslag till avgörande. Enligt generaladvokaternas förslag till avgörande ska artikel 347 i EUF-fördraget tolkas restriktivt (se mål C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, 215 punkten). Generaladvokat Emiliou har i sitt förslag till avgörande ansett att de omständigheter som det hänvisas till i artikeln ska vara lika allvarliga som inre störningar och krig, dvs. utgöra verkliga kriser, på gränsen till ett totalt sammanbrott av den interna säkerheten, vars oförmodade tillkomst allvarligt hotar en medlemsstats själva existens (Mål C-72/22 PPU, generaladvokatens förslag till avgörande ECLI:EU:C:2022:431, 113 punkten). Samtidigt ansåg generaladvokat Emiliou i sitt förslag till avgörande i ett mål som gäller coronapandemin att situationen i vissa medlemsstater under de värsta tiderna under den första coronavågen hade kunnat karaktäriseras som sådana inre störningar. Veterligen hänvisade inte en enda medlemsstat ändå till undantag enligt artikel 347 i EUF-fördraget på grund av coronapandemin.

Att omständigheter som gäller förutsättningarna för undantagsförhållanden enligt beredskapslagen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 347 i EUF-fördraget kan på grunderna ovan betraktas som klart främst i en situationer där Finland utsätts för ett anfall eller hot om anfall. I fråga om andra objekt ska det bedömas om de omständigheter som de avser kan betraktas som sådana helt exceptionella omständigheter som berättigar till att hänvisa till artikel 347 i EUF-fördraget. I fråga om utlysande av undantagsförhållanden i enlighet med hybriddefinitionen enligt den 6 punkt som fogades till beredskapslagen 2022 är en förutsättning mot Finland riktade hot, verksamheter, händelser eller samverkningar av dessa vilka väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Det är således fråga om helt exceptionella förhållanden och det är möjligt att också definitionen i fråga därmed eventuellt kunde bedömas höra till tillämpningsområdet för artikel 347 i EUF-fördraget. Det är emellertid i någon mån oklart om det är fråga om i artikeln avsedda allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av allmän ordning, krig eller allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara eller om åtgärder som medlemsstaten vidtar för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet.

Generaladvokat Jacobs har i ett förslag till avgörande bedömt tolkningen av artikel 347 i EUF-fördraget och omfattningen av medlemsstatens prövningsrätt när förhållandenas art bedöms. Generaladvokaten ansåg att saken ska bedömas utifrån den berörda medlemsstatens synvinkel och att hänsyn ska tas till medlemsstatens geopolitiska bakgrund och särskilda problem och orosmoment inom utrikes- och säkerhetspolitiken som har historiska orsaker. EU-domstolens rättsliga kontroll är på grund av ärendets natur mycket begränsad och kan främst gälla uppenbara fel eller missbruk av befogenheter. Enligt generaladvokaten finns det egentligen inga sådana rättsliga tillämpliga grunder med stöd av vilka domstolen skulle kunna sluta sig till vad som t.ex. innebär krigsfara på det sätt som avses i artikeln. Enligt generaladvokaten är varje medlemsstat bättre än EU-organen på att bedöma faror som något tredjeland eventuellt orsakar. Generaladvokaten verkar således anse att medlemsstaten med hänsyn till sina nationella omständigheter har relativt omfattande prövningsrätt vid bedömning av när det t.ex. är fråga om krigsfara på det sätt som avses i artikeln (Mål C-120/94, generaladvokatens förslag till avgörande, ECLI:EU:C:1995:109, 50–51, 54, 58 punkten).

Med stöd av de ovannämnda artiklarna kan det anses att undantag är möjliga från skyldigheterna enligt såväl EU:s primärrätt som sekundärrätten, om en åtgärd med fog kan knytas uttryckligen till de målsättningar som anges i artiklarna och åtgärden är proportionell i förhållande till målen i enlighet med unionens allmänna rättsprinciper. När finansmarknadskapitlet reformerades i Finland ansågs det emellertid att EG-fördraget inte direkt kan anses sätta begränsningar som gör att medlemsstaten inte färdigt kan ha nationell lagstiftning för sådana exceptionella situationer där undantag från skyldigheterna enligt EG-fördraget kommer i fråga. Därmed har befogenheter redan föregripande införts i beredskapslagen med stöd av artikel 347 (tid. artikel EG 297). Denna åsikt har fått kritik i vissa artiklar i rättslitteraturen och det har ansetts att presumtiv lagstiftning inte kan antas för undantagsförhållanden med stöd av artikel 347 utan att artikeln i fråga är avsedd för enskilda åtgärder. Samtidigt kan en sådan synpunkt inte direkt utläsas ur unionens rättspraxis, där det inte heller har tagits ställning till artikelns processuella aspekt, dvs. till hur bl.a. den förhandlingsskyldighet som ingår i artikeln och som också har kritiserats i rättslitteraturen ska fullgöras. I förarbetena till den gällande beredskapslagen konstateras det att eftersom de befogenheter i beredskapslagen som gäller undantagsförhållanden inte har tillämpats har befogenheternas förhållande till EU-rätten inte heller i praktiken bedömts i Finland. På grund av de många beröringspunkterna mellan beredskapslagstiftningen och EU-rätten måste det berättigade i åtgärderna i fråga under förhandenvarande undantagsförhållanden prövas också utgående från EU-rätten (RP 3/2008 rd, s. 22).

I förarbetena till den gällande beredskapslagen konstateras det att det enligt artikel 297 i EG-fördraget (den nuvarande artikel 347) är tillåtet för medlemsstaterna att avvika från sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Det är enligt artikeln alltså möjligt att avvika från samtliga bestämmelser i fördraget (RP 3/2008 rd, s. 18, 22). Man kan hålla med den åsikt som förts fram i förarbetena till beredskapslagen också på grundval av de förslag till avgöranden som generaladvokaterna framfört. Enligt dem gör artikeln i teorin det möjligt att göra undantag från samtliga bestämmelser i detta fördrag och de bestämmelser som antagits på grundval av detsamma (Mål C-72/22 PPU, generaladvokatens förslag till avgörande, 112 punkten). Artikeln kan således anses möjliggöra en rätt omfattande befogenhet för medlemsstaterna att avvika från EU-rätten i krissituationer. Som utgångspunkt kan således betraktas att det på grund av beredskapslagens särart är möjligt att lagstifta om befogenheter också presumtivt, men berättigandet av åtgärderna i fråga ska ändå övervägas från fall till fall först när krisen är för handen. Endast i en konkret situation kan man nämligen bedöma ändamålsenligheten och proportionaliteten i de åtgärder som behövs på det sätt som EU-rätten förutsätter.

Andra grunder för undantag

EU-fördraget tillåter också i andra begränsade fall undantag från bestämmelserna i fördraget bl.a. på grundval av allmän ordning och säkerhet samt skyddande av hälsa. Dessutom kan undantag i enlighet med EU-domstolens rättspraxis på vissa villkor motiveras med hänvisning till tvingande krav som beror på allmän ordning. I artikel 36 i EUF-fördraget om varors fria rörlighet tillåts sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Förbuden eller restriktionerna får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Med stöd av artikel 45 i EUF-fördraget kan den fria rörligheten för arbetstagare begränsas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet eller folkhälsan. Artikel 52 i EUF-fördraget som gäller etableringsfrihet möjliggör för sin del specialreglering som tillämpas på utlänningar. Artikeln tillämpas med stöd v artikel 62 i fördraget också på den fria rörligheten för tjänster. Enligt artikel 65 i EUF-fördraget kan undantag göras från den fria rörligheten för kapital om det är motiverat med tanke på allmän ordning och säkerhet. I artikel 346 i EUF-fördraget ingår med hänsyn till väsentliga säkerhetsintressen en möjlighet till undantag från att lämna uppgifter och i fråga om

tillverkning av och handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Dessutom föreskrivs det i artikel 72 i EUF-fördraget om en möjlighet att med stöd av allmän ordning, som enligt unionsdomstolen ska tolkas restriktivt, göra undantag som gäller området frihet, säkerhet och rättvisa. EU-domstolen har ansett att artikeln inte kan tolkas så, att det räcker att medlemsstaterna åberopar sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten, för att de ska ha rätt att avvika från bestämmelser i unionsrätten (Mål C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, 70 och 71 punkten).

De ovannämnda grunderna för undantag som gäller fri rörlighet är huvudsakligen sådana från vilka undantag kan göras endast med stöd av regleringen i primärrätten, bl.a. gällande skyddande av allmän ordning och säkerhet samt hälsa, inte med stöd av bestämmelser som harmoniserats genom sekundärlagstiftning. Till exempel målsättningar av rent ekonomisk natur har inte i princip i EU-domstolens rättspraxis betraktats som ett godtagbart skäl för att begränsa de principer för fri rörlighet som garanteras i grundfördraget. Domstolen har ändå ansett att t.ex. risken för att den ekonomiska balansen i systemet för social trygghet allvarligt rubbas kan vara tvingande hänsyn av allmänintresse som kan motivera hinder för den fria rörligheten (Mål C-120/95, ECLI:EU:C:1998:167, 39 punkten).

Tillämpning av undantagsklausuler när tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen tillämpas

EU-domstolen har i sin rättspraxis konstaterat att det inte går att ”sluta sig till att det skulle finnas ett generellt förbehåll i EUF-fördraget som innebär att alla åtgärder som vidtas med hänvisning till lag och ordning eller allmän säkerhet faller utanför unionsrättens tillämpningsområde. Om det godtogs att det finns ett sådant förbehåll, vid sidan av de specifika förutsättningarna i bestämmelserna i detta fördrag, skulle unionsrättens tvingande karaktär och dess enhetliga tillämpning riskera att undergrävas” (Mål C-72/22 PPU, 70 punkten, C-38/06, ECLI:EU:C:2010:108, 52 punkten). Domstolen har lagt vikt bl.a. vid huruvida de åtgärder som de nationella myndigheterna har vidtagit, i enlighet med deras utrymme för skönsmässig bedömning, under omständigheterna i förevarande fall i själva verket syftar till att säkerställa allmän säkerhet och om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå det målet (Mål C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2, 25 punkten). Även om det är fråga om en rätt gammal tolkning av undantagsklausulerna kan detta fortfarande betraktas som en utgångspunkt.

I beredskapslagen föreskrivs det om befogenheter som är nödvändiga för att det mål som föreskrivs i lagen ska kunna uppnås, dvs. befogenheter för att i sista hand trygga bl.a. rättsordningen, tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt rikets territoriella integritet och självständighet. Med hänsyn till det som beskrivs ovan kan man i beredskapslagen inte ens mot bakgrund av dessa mål emellertid föreskriva om ett presumtivt allmänt förbehåll att avvika från EU-regleringen under undantagsförhållanden. Det finns inte i princip någon orsak eller med tanke på EU-rätten någon möjlighet att i beredskapslagen föreskriva om sådana enskilda undantag i anslutning till tillämpningen av gemenskapsrätten som inte enbart syftar till de ovan beskrivna mål som identifierats också i grundfördragen, såsom upprätthållande av säkerheten, trots att kriser och deras följder kan orsaka tryck också indirekt på behov av att avvika från andra EU-åtaganden.

Eventuella undantag från EU-rätten kan således göras bara med stöd av de undantagsklausuler som identifierats i grundfördragen, om åtgärderna är motiverade och proportionella. Bedömningen av åtgärdernas proportionalitet på förhand är emellertid alltid förknippad med en viss oklarhet, eftersom situationer under undantagsförhållanden enligt beredskapslagen kan vara omöjliga att identifiera på förhand. Detta understryker att EU-rätten ska beaktas också när befogenheter tillämpas. EU:s sekundärlagstiftning innehåller ofta också begränsat nationellt handlingsutrymme som är säkerhetsbaserat eller gäller vid exceptionella förhållanden. Till exempel enligt artikel 114.10 i EUF-fördraget ska harmoniseringsåtgärderna (hälsa, säkerhet, miljöskydd, konsumentskydd) vid behov omfatta en skyddsklausul som tillåter medlemsstaterna att på en eller flera av de icke-ekonomiska grunder som anges i artikel 36 (allmän moral, allmän

ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt) vidta provisoriska åtgärder, som ska vara underkastade ett kontrollförfarande från unionens sida. När möjligheterna till undantag har tagits in i EU:s sekundärlagstiftning måste det ändå samtidigt bedömas till vilken del de har utformats så att undantagen bör föras in under särskilda tillämpningsvillkor och i så fall regleras uttryckligen i beredskapslagen.

I vilken mån det går att avvika från helheten av grundfördraget och de regler som utfärdats med stöd av det är således beroende av eventuella undantagsförhållandens natur och nödvändigheten av åtgärder som behövs under dessa, grunderna för undantagen och vad som enligt relativitetsprincipen kan betraktas som nödvändiga åtgärder med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Under undantagsförhållanden samarbetar Finland med Europeiska unionens organ och andra medlemsstater för att lindra konsekvenserna av krissituationen. Man har försökt beskriva de föreslagna behörigheternas eventuella koppling till EU-rätten som en del av motiveringen till lagstiftningsförslagen.

3 Målsättningar

Syftet med propositionen är att revidera beredskapslagen så att den motsvarar den nutida uppfattningen om den övergripande säkerheten i samhället, om de faktorer som hotar säkerheten och om identifieringen av olika allvarliga hot och störningar. Målet är en konsekvent och tidsenlig helhet av bestämmelser som är förenlig med grundlagen. Denna helhet ska också göra det möjligt att i rätt tid fatta tillräckligt snabba beslut som gäller hantering av olika undantagsförhållanden och innehålla ändamålsenliga och tillräckliga befogenheter att fatta dessa beslut. Målet för propositionen är också att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under undantagsförhållanden.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

4.1.1 Allmänt

I denna proposition föreslås det att det stiftas en ny beredskapslag genom vilken den gällande beredskapslagen upphävs. Propositionen utgår från att myndigheternas verksamhet också under undantagsförhållanden så långt möjligt ska grunda sig på lagstiftning som har beretts i förväg och antagits. På så sätt kan man bäst trygga att åtgärderna under undantagsförhållanden är ändamålsenliga och proportionella och att tilläggsbefogenheter för undantagsförhållanden kan tas i bruk snabbt. Det har också stor betydelse att den gällande lagstiftningens funktion kan testas genom övningar och man också annars kan bereda sig på att tillämpa den. Att en ny beredskapslag stiftas utesluter inte i och för sig möjligheten att det uppstår situationer där regleringen i beredskapslagen visar sig vara otillräcklig och där det då kan uppstå ett behov också för reglering för undantagsförhållanden av *ad hoc*-typ.

4.1.2 Beredskapslagens struktur och systematik

Mekanismen för ibruktagande av tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen, som grundar sig på separat aktivering av befogenheterna under undantagsförhållanden, fastställer de facto på ett betydande sätt också lagens struktur och systematik. Eftersom mekanismen för ibruktagande av tilläggsbefogenheterna enligt förslaget bevaras med oförändrad motivering i den nya lagen, motsvarar lagens struktur huvudsakligen den gällande lagens struktur. Den föreslagna beredskapslagen består av följande fyra avdelningar:

- Avdelning I: Allmänna bestämmelser och beredskap

- Avdelning II: Beslut om undantagsförhållanden och om ibruktagande av tilläggsbefogenheter
- Avdelning III: Tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden
- Avdelning IV: Särskilda bestämmelser

I lagens avdelning I och II föreskrivs det bl.a. om lagens syfte och tillämpningsområde, beredskapsskyldigheten, konstaterandet av undantagsförhållanden och förfarandet för ibruktagande av tilläggsbefogenheterna samt om organiseringen av förvaltningen under undantagsförhållanden. Alla bestämmelser som gäller tilläggsbefogenheter koncentreras på motsvarande sätt som i den gällande lagen till en separat avdelning som gäller dem. De särskilda bestämmelserna i slutet av lagen gäller bl.a. ersättningar, rättsskydd och verkställande av tilläggsbefogenheterna.

Bestämmelserna i avdelning III om tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden ska på motsvarande sätt som i det gällande rättsläget tas i bruk separat under undantagsförhållanden och det ska vara möjligt att tillämpa dem endast under undantagsförhållanden. I lagens allmänna del och under särskilda bestämmelser ingår däremot också bestämmelser som ska tillämpas före och efter undantagsförhållanden.

Det föreslås att lagens avdelning III som gäller tilläggsbefogenheter delas in i tre delar på ett sätt som delvis avviker från den gällande lagen. Delarna är 1) Tryggande av myndigheternas verksamhetsförutsättningar, tillgången på arbetskraft och skyddande av befolkningen, 2) Tryggande av befolkningens försörjning samt tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster samt 3) Tryggande av samhällets kritiska infrastruktur. Varje helhet indelas ytterligare i kapitel som gäller bestämda regleringshelheter. Man har som helhet försökt bygga upp lagens avdelning III om tilläggsbefogenheter på så sätt att den inte innehåller onödiga överlappningar eller reglering per förvaltningsområde. Eftersom myndigheternas uppgifter och därmed behoven av befogenheter ändå oundvikligen avviker från varandra går det inte i lagen att helt ge avkall på reglering som är specifik för de olika myndigheterna.

Till den helhet som gäller tryggande av myndigheternas verksamhetsförutsättningar och tillgången till arbetskraft koncentreras sådana befogenheter som har syftet att direkt trygga myndigheternas och andra med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden centrala aktörers materiella resurser och personalresurser under undantagsförhållanden. Helheten innehåller därmed bl.a. alla befogenheter som tryggar rätten att ta i besittning eller i användning och skyldigheten att tillhandahålla tjänster samt tillgången till arbetskraft.

Till den helhet av befogenheter som gäller tryggande av myndigheternas verksamhetsförutsättningar, tillgången på arbetskraft och skyddande av befolkningen koncentreras befogenheter, med vilka man strävar efter att omedelbart trygga de materiella resurserna och personalresurserna för myndigheterna och andra med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena centrala aktörer under undantagsförhållanden. Dessutom innehåller helheten bestämmelser om befogenheter som har syftet att se till befolkningens säkerhet. Helheten innehåller således bl.a. bestämmelser om befogenheter att införa begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar samt befogenheter som gäller befolkningens flyttningsrörelse, ordnande av boende samt social trygghet.

Under mellanrubriken om tryggande av samhällets kritiska infrastruktur koncentreras enligt förslaget sådana befogenheter, med vilka man strävar efter att direkt under undantagsförhållanden trygga kontinuiteten i funktioner som är centrala för samhällets funktion. Helheten innehåller bl.a. bestämmelser om befogenheter som gäller tryggande av finansmarknaden och kommunikationssystemen.

4.1.3 Beredskapslagens syfte och tillämpningsområde

Det föreslås att bestämmelsen om beredskapslagens syfte preciseras i någon mån jämfört med den gällande lagen. Avsikten med ändringen är främst att bestämmelsen om lagens syfte bättre än i nuläget ska avspegla lagens karaktär som en författning som uttryckligen stöder beredskapen samt anknytningen av de tilläggsbefogenheter som den innehåller till hanteringen av undantagsförhållanden. De föreslagna preciseringarna har inga betydande effekter på tillämpningen av lagen eller för tröskeln för att konstatera att undantagsförhållanden råder.

Det föreslås att också bestämmelsen om lagens tillämpningsområde preciseras i förhållande till den gällande lagen. Avsikten är till denna del främst att bestämmelsen exaktare ska motsvara lagens innehåll och syfte. Dessutom ska i bestämmelsen ingå en definition av begreppet hantering av undantagsförhållanden, som är central med tanke på tillämpningsförutsättningarna för beredskapslagen.

4.1.4 Beredskap

Det föreslås att lagstiftningen om beredskap preciseras och utvidgas avsevärt i den nya lagen jämfört med den gällande lagen. Den så kallade allmänna beredskapsskyldighet som föreskrivs i beredskapslagen ska enligt förslaget i första hand liksom i 12 § i den gällande beredskapslagen gälla statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna, kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar. Enligt förslaget utsträcks beredskapsskyldigheten utöver dessa också till sammanslutningar utanför den egentliga myndighetsapparaten till den del det är fråga om aktörer som genom lag grundats för att sköta offentliga förvaltningsuppgifter eller ålagts att sköta sådana. Utgångspunkten är att det saknas grund för att i fråga om beredskapsskyldigheten behandla sådan verksamhet olika beroende på om en myndighet eller en privat aktör sköter den.

Om det materiella innehållet i beredskapsskyldigheten föreslås avsevärt exaktare och mer heltäckande bestämmelser än i nuläget. Lagen ska innehålla bestämmelser om bedömning och hanteringar av risker som ingår i beredskapen, om en beredskapsplan och vad den minst ska innehålla samt om annan planering av beredskapen. Dessutom föreslås det en uttrycklig bestämmelse i lagen om den offentliga förvaltningens skyldighet att se till beredskapen i situationer med köpta tjänster.

De som är skyldiga att vidta förberedelser ska enligt förslaget säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt i alla omständigheter, varmed utöver undantagsförhållanden avses också andra störningssituationer. I lagen ska dessutom införas en uttrycklig bestämmelse om att de som är beredskapsskyldiga ska bereda sig också på att tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen införs.

Avsikten med att stärka regleringen om beredskap är att också ytterligare poängtera relationen mellan beredskapsskyldigheten och tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen, som behandlas ovan i avsnitt 2.2.6.2. Avsikten med propositionen är således att förstärka det utgångsläge att man i första hand försöker hantera också allvarliga kriser med metoder inom ramen för lagstiftningen för normala förhållanden och med stöd av en heltäckande föregripande krisberedskap. Man kan i regel anta att en ändamålsenlig beredskap minskar behovet av att tillgripa tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen.

4.1.5 Förutsättningar under undantagsförhållanden

Det föreslås att den bestämmelse i 3 § i den gällande lagen om definitionen av undantagsförhållanden i den nya beredskapslagen ersätts med en bestämmelse om förutsättningarna för att kon-

statera undantagsförhållanden. Avsikten med ändringen är att göra det tydligare att det i bestämmelsen inte är fråga om att definiera begreppet undantagsförhållanden, utan om de materiella förutsättningar med stöd av vilka statsrådet kan besluta att undantagsförhållanden är för handen. Samtidigt föreslås det att bestämmelsen, avvikande från den gällande lagen, placeras i kapitlet om beslut om undantagsförhållanden. Det föreslagna regleringssättet motsvarar i sak bestämmelsen i 1 § i lagen om försvarstillstånd om förutsättningarna för att införa försvarstillstånd.

Bestämmelsen om förutsättningarna för undantagsförhållanden motsvarar till systematiken och grunderna delvis definitionen av undantagsförhållanden i 3 § i den gällande lagen, men det föreslås vissa preciseringar i innehållet. I bestämmelsen föreskrivs det således fortfarande, uppdelat i punkter, om vilka grunder för undantagsförhållanden som ska råda för att undantagsförhållande ska kunna konstateras. Grunderna för undantagsförhållanden är alternativa, dvs. undantagsförhållanden kan konstateras med vilken som helst av dem som grund. På motsvarande sätt som i det gällande rättsläget kan undantagsförhållanden fortsättningsvis konstateras också samtidigt utifrån flera grunder.

Det föreslås att bestämmelserna om de så kallade militära undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i den gällande lagen tas in i den nya beredskapslagen i sak oförändrade.

Däremot föreslås det inte att i den nya beredskapslagen tas in en bestämmelse enligt 3 § 3 punkten i den gällande lagen om så kallade ekonomiska undantagsförhållanden. Sådant direkt hot eller sådan verksamhet eller händelse som riktas mot befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- eller värdepapperstjänster ska däremot enligt förslaget preciseras och med höjd tillämpningströskel tas in i lagen som en del av den så kallade hybridpåverkan som grund för undantagsförhållanden. Avsikten med den föreslagna ändringen är att harmonisera grunderna för undantagsförhållanden med kraven i 23 § i grundlagen.

Det föreslås också att en synnerligen allvarlig storolycka enligt 3 § 4 punkten i den gällande lagen, en pandemi med stor spridning enligt 5 punkten och så kallad hybridpåverkan enligt 6 punkten alla tas med i den nya beredskapslagen som grund för undantagsförhållanden. Det föreslås emellertid att alla dessa bestämmelser preciseras i någon mån.

Ytterligare föreslås det att i den nya beredskapslagen tas in en uttrycklig bestämmelse om att förhållanden som uppfyller en grund för undantagsförhållande som nämns i lagen kan betraktas som undantagsförhållanden endast om hanteringen av situationen kräver att en eller flera tilläggsbefogenheter tas i bruk. Bestämmelsen motsvarar i sak det rådande rättsläget, som emellertid inte i den gällande lagen är uttryckligen utskrivet på andra punkter än i 3 § 2 punkten.

4.1.6 Konstaterande av undantagsförhållanden och förfarande för ibruktagande av befogenheter

Regleringen om konstaterande av undantagsförhållanden och förfarandet för ibruktagande av befogenheterna i lagen motsvarar enligt förslaget de viktigaste huvudpunkterna i den nya beredskapslagen bestämmelserna i den gällande lagen. De olika stegen i förfarandet föreslås ändå bli inskrivna i den nya lagen betydligt mer heltäckande än i den gällande lagen och beskrivas mer detaljerat på lagnivå. Dessutom föreslås det att flera detaljer i förfarandet utvecklas och preciseras. Även om förfarandet således till huvudpunkterna motsvarar förfarandet enligt den gällande lagen föreslås det i propositionen att nästan alla bestämmelser om förfarandet för ibruktagande ändras till någon del. Som helt nya element i lagen föreskrivs det om förfarandet när undantagsförhållanden upphör och om vissa skyldigheter till uppföljning för statsrådet.

Ibruktagande av tilläggsbefogenheter i enlighet med lagen förutsätter också i fortsättningen konstaterande av undantagsförhållanden, varefter enskilda befogenheter tas i bruk genom ibruktagningsförordning på motsvarande sätt som enligt 6 § i den gällande lagen. Dessutom föreslås det

delvis närmare bestämmelser om tillämpningen av befogenheter genom motsvarande tillämpningsförordningar som enligt 10 § i den gällande lagen. Det föreslås emellertid flera förtydligande och preciserande ändringar på detaljnivå i förfarandet och i bestämmelserna om förfarandet. Som helt nya regleringselement införs i lagen bestämmelser om upphörande av undantagsförhållanden och om statsrådets skyldighet att följa upp om det finns förutsättningarna för tillämpning av lagen och konsekvenserna av åtgärderna.

Det föreslås att i lagen tas in tydligare bestämmelser än i det gällande rättsläget om statsrådets befogenhet att besluta om att undantagsförhållanden råder. Enligt förslaget beslutar statsrådet att undantagsförhållanden råder om det i samförstånd med republikens president anser att någon av de förutsättningar för undantagsförhållanden som föreskrivs i 11 § uppfylls. Det föreslagna förfarandet motsvarar det sätt på vilket man 2020 och 2021 de facto också utan uttryckliga bestämmelser om detta beslutade om att undantagsförhållanden rådde. Den gällande lagen innehåller emellertid inte alls några uttryckliga bestämmelser om konstaterande av undantagsförhållanden som är åtskilda från utfärdande av ibruktagningsförordning.

Tilläggsbefogenheterna i avdelning III i den föreslagna lagen tas i bruk genom utfärdande av en förordning av statsrådet, en så kallad ibruktagningsförordning, som innan den börjar tillämpas förs till riksdagen för godkännande. En förutsättning för utfärdande av en ibruktagningsförordning är att beslut om att undantagsförhållanden råder först har fattats på det sätt som beskrivs ovan. Den föreslagna regleringen av ibruktagande av tilläggsbefogenheter motsvarar i huvuddrag regleringen om ibruktagande av tilläggsbefogenheter enligt den gällande beredskapslagen. Till vissa delar har det dock betraktats som motiverat att förtydliga bestämmelserna och formulera dem mer detaljerat för att behovet av tolkning i brådskande tillämpningssituationer ska minskas. Det föreslås att innehållet i ibruktagningsförordningen ska vara mer detaljerat än enligt den gällande lagen.

Beroende på situationen kan det under undantagsförhållanden bli nödvändigt att utfärda flera ibruktagningsförordningar och de ska vid behov också kunna ändras. Enligt förslaget slopas den separata bestämmelsen om förlängningsförordning. I stället föreskrivs det i lagen tydligt om ändring av ibruktagningsförordningar och tillämpningsförordningar.

I enlighet med förslaget kan befogenheterna i beredskapslagen, frånsett förfarandet för ibruktagande av befogenheter i brådskande fall, börja tillämpas först när riksdagen har beslutat att ibruktagningsförordningen får fortsätta att gälla. I ibruktagningsförordningen ingår beslut om de allmänna ramarna för användningen av befogenheterna, såsom föremålet för en begränsning och begränsningens tidsmässiga längd samt det regionala tillämpningsområdet. Ibruktagningsförordningen ska i enlighet med den föreslagna 15 § utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om förordningen får förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis samt om den är i kraft den föreskrivna tiden eller en kortare tid än vad som föreskrivits. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har givits, förfaller den. Brådskande ibruktagningsförordningar kan utfärdas för högst tre månader, och de ska genast föreläggas riksdagen. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har givits, förfaller den.

Riksdagens beslutanderätt i sista hand i fråga om att hålla befogenheterna under undantagsförhållanden i kraft grundar sig till centrala delar på 23 § i grundlagen, enligt vilken förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna utan dröjsmål ska föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. Riksdagen beslutar genom enkel majoritet om att en ibruktagningsförordning ska hållas i kraft.

Det har rått rätt omfattande samstämmighet i lagstiftningspraxis om ändamålsenligheten i det nuvarande förfarandet för ibruktagande och också erfarenheterna av tillämpningen av den gällande beredskapslagen visar att ibruktagningsförfarandet inte är förknippat med sådana brister eller missförhållanden som absolut förutsätter att det grundläggande upplägget ändras. Även

om 23 § i grundlagen inte förutsätter utfärdande av ibruktagningsförordning, är syftet med ibruktagningsförfarandet att successivt säkerställa att förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen uppfylls och att trygga riksdagens möjligheter att påverka när beslut fattas om användning av befogenheterna. Riksdagen kan på så sätt bedöma om tröskeln för tillämpning av beredskapslagen överskrids och om nödvändigheten av och proportionaliteten i ibruktagande av tilläggsbefogenheter.

Enligt förslaget ska ibruktagningsförordningarna och tillämpningsförordningarna också i fortsättningen utfärdas som separata förordningar. Detta kan motiveras med att bedömningen av om ibruktagandet och tillämpningen är godtagbara sannolikt i alla händelser måste göras i två steg i riksdagen. Med tanke på att kombinera ibruktagnings- och tillämpningsförordningarna kan det betraktas som särskilt problematiskt att tillämpningsförordningarna avvikande från ibruktagningsförordningarna är direkt tillämpliga. Detta kan då leda till att en ibruktagningsförordning innehåller bestämmelser som ska tillämpas på olika grunder. Att kombinera förordningarna leder sannolikt också till oenhetlig praxis i fall där man stannar för att utfärda en separat tillämpningsförordning. Det bör beaktas att det föreslagna förfarandet för ibruktagande av befogenheter i brådskande fall möjliggör omedelbar tillämpning av befogenheterna. När det gäller att kombinera förordningarna kan det dessutom konstateras att lagändringarna om tillämpning av befogenheterna i så fall kommer att göras genom ändring av ibruktagningsförordningen. Det nuvarande förfarandet i två steg gör det möjligt att anpassa tillämpningsförordningen enligt hur situationen utvecklas.

Genom den föreslagna regleringen strävar man efter en exaktare formulering av tilläggsbefogenheterna på så sätt att man redan i ibruktagningsförordningen bättre än i nuläget kan avgränsa användningsområdet för den befogenhet som avses bli tillämpad. Användning av tillämpningsförordningar begränsas genuint till reglering som på grund av undantagsförhållandenas karaktär inte kan förutses. Dessa utgångspunkter innebär uppenbarligen att betydelsen av ibruktagningsförordningarna poängteras med tanke på riksdagens möjligheter att påverka.

4.1.7 Övriga allmänna bestämmelser

Det föreslås att i lagen som en ny regleringshelhet tas in ett separat kapitel om styrning av hanteringen av undantagsförhållanden och specialarrangemang för förvaltningen. Bestämmelserna i kapitlet ska kunna tillämpas direkt med stöd av statsrådets beslut om konstaterande av undantagsförhållanden, dvs. de tas inte separat i bruk genom förfarandena i 3 kap. Den nationella styrningsmakt som anvisas statsrådet kan emellertid riktas också mot den planering som samordnar de åtgärder som hanteringen av undantagsförhållandena också på ett sätt som föregriper beslut om undantagsförhållanden eller användning av tilläggsbefogenheter.

Till sakinnehållet motsvarar bestämmelserna till en del motsvarande bestämmelser i den gällande lagen som ingår i avdelningen om befogenheter och i vissa andra bestämmelser. Dessutom föreslås det att i lagen införs bestämmelser om de allmänna principer som styr tillämpningen av tilläggsbefogenheterna som är noggrannare än i den gällande lagen. Bestämmelserna gäller enligt förslaget prioriteten för myndigheternas regelmässiga åtgärder samt nödvändigheten, ändamålsbegränsningen och proportionaliteten i fråga om åtgärder som under undantagsförhållanden vidtas med stöd av beredskapslagen.

4.1.8 Tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden

4.1.8.1 Allmänt om de tilläggsbefogenheter som föreslås i beredskapslagen

Det har ansetts att utgångspunkten för beredningen av tilläggsbefogenheterna i beredskapslagen är att det är bra att också i fortsättningen i så stor utsträckning som möjligt kunna hantera olika störningssituationer i samhället med de befogenheter som ingår i den sektorvisa lagstiftningen

för normala förhållanden. Därför är det skäl att i beredskapslagen införa bara sådana tilläggsbefogenheter som på grund av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna eller av något annat synnerligen vägande skäl ska föreskrivas så att de kräver att gränsen för undantagsförhållanden överskrids. I största delen av de föreslagna befogenheterna är det fråga om befogenheter med konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet rättigheterna. I fråga om några föreslagna befogenheter grundar sig placeringen av bestämmelserna i beredskapslagen emellertid också på att tillämpningen av befogenheterna har synnerligen omfattande andra samhälleliga konsekvenser, som gör att det kan betraktas som motiverat att de placeras bakom tröskeln och förfarandet för ibruktagning i beredskapslagen.

Befogenheter som placeras i beredskapslagen är enligt förslaget för det första sådana befogenheter som det inte är möjligt att föreskriva inom ramen för villkoren för allmänna och särskilda begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. befogenheter där det är fråga om avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 23 § i grundlagen. Gränsdragningen mellan avvikelser från och begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna är ändå inte enligt förslaget det enda kriteriet för placering av regleringen i beredskapslagen, utan på motsvarande sätt som i den gällande lagen föreslås det att också sådana befogenheter tas med som, när de tillämpas, inte nödvändigtvis innebär avvikelse från de grundläggande fri- och rättigheterna. Gränsdragningen mellan avvikelse från och begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna är inte nödvändigtvis entydig och samtidigt kan en och samma bestämmelse om en befogenhet beroende på genomförandet innebära antingen en avvikelse från eller en begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet.

Med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det viktigt att så noggrant avgränsat som möjligt föreskriva om innehållet i de befogenheter som begränsar utnyttjandet av dem och om tillämpningsförutsättningarna. Lagförslaget innebär emellertid att bestämmelser skapas för sådana framtida situationer om vars förekomst och noggrannare karaktär man inte kan ha någon exakt uppfattning. Därför blir innehållet i de föreslagna tilläggsbefogenheterna oundvikligen åtminstone delvis allmänt hållet och bemyndigandena att utfärda förordning kan inte till alla delar slopas. Man har ändå i lagförslaget strävat efter att precisera innehållet i bestämmelserna om befogenheter i den som mån som det är möjligt. I detta syfte har man strävat efter att införa exaktare basbestämmelser i befogenheterna. I befogenheterna har också införts underpunkter som begränsar användningsområdet och som har syftet att begränsa tillämpningen redan i ibruktagningsförordningen. Man har strävat efter att begränsa prövningsrätten för den som utfärdar förordning till det som genuint är nödvändigt med tanke på tillämpningen under undantagsförhållanden.

På grund av regleringens karaktär har i lagförslaget tagits in mer detaljerade bestämmelser än i den gällande lagen som styr tillämpningen av befogenheterna. Avsikten med preciseringen av regleringen är att till denna del säkerställa att begränsningarna av och avvikelserna från de grundläggande fri- och rättigheterna blir så små som möjligt i en situation där befogenheterna eventuellt tillämpas.

Det föreslås att tilläggsbefogenheterna i beredskapslagen på motsvarande sätt som i den gällande lagen fortsättningsvis lagstiftningsbaserat är kopplade till en viss grund för undantagsförhållanden eller vissa grunder för undantagsförhållanden. Till exempel rätten att ta i besittning eller i användning som är nödvändig för upprätthållande av militär försvarsberedskap ska således kunna tas i bruk bara under militära undantagsförhållanden. En del av de föreslagna tilläggsbefogenheterna är ändå tillgängliga vid alla grunder för undantagsförhållanden, vilket grundar sig på övervägande per befogenhet av om befogenheten i fråga kan visa sig vara nödvändig under vilka undantagsförhållanden som helst. Sådana är t.ex. tilläggsbefogenheter som gäller avvikelse från villkoren för ett anställningsförhållande.

I varje bestämmelse om en tilläggsbefogenhet nämns på motsvarande sätt som i den gällande lagen det eller de användningsändamål där befogenheten kan tas i bruk. Till den del som befogenheten enligt ordalydelsen i bestämmelsen kan aktiveras för fler än ett användningsändamål, ska i ibruktagningsförordningen nämnas det användningsändamål på vilket befogenheten med stöd av förordningen i fråga kan tillämpas.

Det föreslås att det i lagens avdelning om befogenheter på grund av proportionaliteten införs fler graderingar mellan befogenheterna än i den gällande lagen. I praktiken handlar graderingarna om att en viss befogenhet i den interna systematiken i beredskapslagen kan tillämpas först om en annan befogenhet bedöms vara otillräcklig i situationen. De förslagna lagstiftningsbaserade graderingarna skapar inte någon skyldighet att först konkret ta i bruk den befogenhet som bedöms vara lindrigare, utan statsrådet bedömer i ibruktagningssituationen de befogenheter som ska tas i bruk och deras tillräcklighet. Genom graderingen styrs således endast statsrådets prövning, men den innehåller inte någon skyldighet att så att säga först pröva en lindrigare befogenhet. Graderingarna är interna i beredskapslagen, dvs. de ändrar inte ställningen för samtliga befogenheter i beredskapslagen som åtgärder i sista hand i förhållande till lagstiftningen under normala förhållanden.

Den nya beredskapslagens avdelning III som gäller tilläggsbefogenheter, indelas enligt förslaget i totalt 15 kapitel och under dem sorterar befogenheterna samlade enligt typ eller ämnesområde. Befogenhetskapitlen gäller:

- organisering av förvaltningen samt statens finansförvaltning
- tryggande av tillgången på arbetskraft,
- arbetsplikt,
- stödjande av den militära försvarsberedskapen,
- begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar samt förflyttning av befolkning,
- rätt att ta i besittning eller i användning och skyldighet att tillhandahålla tjänster,
- tryggande av befolkningens nödvändiga försörjning och ändringar av den sociala tryggheten,
- tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster,
- tryggande av tillgången till social- och hälsovård samt till utbildning,
- organisering av boende,
- tryggande av finansmarknaden och försäkringsmarknaden,
- tryggande av energiförsörjningen, vattentjänsterna och avfallshanteringen,
- tryggande av nödvändiga kommunikations- och posttjänster,
- tryggande av livsmedelsproduktionen samt
- tryggande av nödvändigt byggande.

De föreslagna befogenheterna kan delas in i några huvudgrupper utifrån användningsändamålet Lagen innehåller för det första ett omfattande sortiment av befogenheter med det centrala syftet att trygga personalresurserna och de materiella resurserna för myndigheterna och delvis också för andra aktörer som är kritiska med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden samt andra verksamhetsförutsättningar under undantagsförhållanden. De föreslagna befogenheterna gäller i detta avseende bl.a. säkerställande av tillgången till nödvändig arbetskraft antingen genom temporära ingrepp i villkoren för befintliga anställningsförhållanden eller genom arbetsplikt. Tryggandet av myndigheternas materiella resurser grundar sig huvudsakligen på rätten att ta i besittning eller i användning och på bestämmelser som innebär skyldighet att tillhandahålla tjänster. I praktiken kan myndigheterna på detta sätt ålägga privata aktörer att under undantagsförhållanden till myndigheterna överlämna bl.a. fordonsmateriel eller fastigheter för syften som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Likaså kan myndigheterna med stöd av befogenheterna ålägga näringsidkare att tillhandahålla dem vissa tjänster som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Kapitlet om organisering av

förvaltningen samt statens finansförvaltning innehåller olika bestämmelser om befogenheter i anslutning till tryggandet av en fungerande offentlig förvaltning.

Den föreslagna helheten av befogenheter som gäller myndigheternas resurser och verksamhetsförutsättningar innehåller inte i förhållande till den gällande lagen befogenheter av helt ny typ, utan de föreslagna befogenheterna motsvarar till sina centrala verkstamhetsmekanismer de befogenheter som redan finns i den gällande lagen. I synnerhet befogenheterna avseende rätten att ta i besittning eller i användning och skyldigheten att tillhandahålla tjänster utvidgas dock på ett betydande sätt jämfört med nuläget. Dessutom föreslås det att helheten avseende tillgången till arbetskraft förnyas och preciseras på ett väsentligt sätt.

För det andra innehåller helheten av befogenheter ett omfattande sortiment av tilläggsbefogenheter som har syftet att under undantagsförhållanden göra det möjligt att hantera krisens konsekvenser för befolkningen och trygga en nödvändig försörjning och säkerhet för befolkningen i krissituationen. Helheten av befogenheter innehåller i detta avseende bl.a. befogenheter som gäller reglering, och det föreslås att de förnyas på ett väsentligt sätt. Eftersom den reglering som bygger på ett omfattande system med tillstånd att köpa tjänster skapar en stor administrativ börda föreslås det att regleringen huvudsakligen slopas. I stället strävar man efter att utveckla regleringen så att den kan genomföras på ett mindre komplicerat sätt. En del av de föreslagna regleringsbefogenheterna är till funktionsmekanismen alldeles nya i förhållande till den gällande lagen. De mekanismer som innebär prisreglering föreslås i den nya lagen få ett väsentligt utvidgat användningsområde jämfört med den gällande lagen. Helheten av befogenheter som gäller tryggandet av social- och hälsovården föreslås bli förnyad på ett betydande sätt i synnerhet med hänsyn till tillämpningserfarenheterna från tiden med coronapandemin. Det föreslås också att regleringen i anslutning till befolkningens rörlighet utvecklas så att den blir mer övergripande än i den gällande lagen, så att de olika skedena i en evakueringssituation beaktas på ett ändamålsenligt sätt i regleringen och så att myndigheternas möjligheter att hantera också omfattande evakueringssituationer utvecklas.

Som en tredje huvudgrupp kan i helheten av befogenheter urskiljas sådana tilläggsbefogenheter som har det centrala syftet att trygga kontinuiteten i för samhällets funktion kritiska funktioner under undantagsförhållanden. De befogenheter som föreslås i detta syfte gäller bl.a. att näringsidkare åläggs skyldigheter som styr deras verksamhet samt olika regleringsbefogenheter. Det föreslås att regleringsbefogenheterna utvecklas också till denna del så att de i så liten utsträckning som möjligt grundar sig på individuella förvaltningsbeslut som myndigheterna fattar under undantagsförhållanden.

4.1.8.2 Befogenheter i den gällande lagen som enligt förslaget inte tas in i den nya lagen

Vid beredningen har nästan alla bestämmelser om befogenheter i den gällande lagen bedömts förutsätta förnyande i någon mån. I praktiken föreslås bara några få bestämmelser om befogenheter i den gällande lagen flyttas som sådana till den nya beredskapslagen. Till största delen är det ändå fråga om ett upplägg där en befogenhet till sina grunder enligt förslaget tas in i den nya beredskapslagen, men det föreslås att anknytande regleringselement ändras så att de blir aktuella eller uppdateras på annat sätt.

Utöver de bestämmelser om befogenheter som förutsätter förnyelse innehåller den gällande lagen dock också sådana befogenheter som inte längre anses ha ett användningsområde eller inte längre alls kan betraktas som genomförbara. Paragrafer med befogenheter som enligt förslaget helt utelämnas från den nya beredskapslagen är

- 59 §. Befrielse från påföljder för försenad betalning
- 62 §. Åtgärder i anslutning till dataskydd
- 65 §. Tekniska föreskrifter som gäller elektronisk kommunikation och postverksamhet
- 66 §. Beredskapsenheten för datasystemsbranschen samt dess uppgifter

- 81 §. Tryggande av lufttransporter
- 83 §. Ordnande av järnvägstransporter under undantagsförhållanden
- 85 §. Kommunikationsministeriets behörighet att bestämma om transporter
- 91 §. Arbetsförmedlingstvång
- 92 §. Lönereglering
- 105 §. Styrning av statens informationsförvaltning
- 120 §. Specialarrangemang inom räddningsväsendet och befolkningsskyddet.

Eftersom en och samma paragraf i avdelningen med befogenheter i beredskapslagen kan innehåller flera bestämmelser om befogenheter som tas i bruk självständigt anger förteckningen ovan inte uttömmande de enskilda befogenheter som inte längre föreslås ingå i den nya lagen. I förteckningen anges bara de paragrafer med befogenheter som inte längre till någon del föreslås ingå i den nya beredskapslagen. Det föreslås att flera bestämmelser om befogenheter i den gällande lagen faktiskt förnyas på ett så betydande sätt att gränsdragningen mellan en befogenhet som utgår och en befogenhet som förnyas kan vara öppen för tolkning. Dessutom föreslås det att bara en del av befogenheterna i en del av paragraferna tas med i den nya lagen och samtidigt att de gällande befogenheterna eventuellt kompletteras med nya. I detaljmotiveringen i kapitel 7 behandlas i fråga om varje befogenhet i detalj i vilken mån den motsvarar och inte motsvarar bestämmelserna i den gällande lagen. Orsakerna till att vissa befogenheter inte enligt förslaget tas in i den nya beredskapslagen behandlas per kapitel ovan i avsnitt 2.2.6 om bedömning av nuläget.

4.1.9 Särskilda bestämmelser

Ersättningar

I 23 kap. i den nya beredskapslagen föreskrivs det om ersättningar som betalas på grund av åtgärder som vidtas med stöd av avdelning III. Med bestämmelserna i kapitlet ersätts i sak motsvarande bestämmelser om ersättningar i 128 och 129 § i den gällande lagen. Det föreslås emellertid att bestämmelserna i den nya lagen om de materiella grunderna för ersättningarna och om förfarandet för betalning av kostnaderna ska vara betydligt mer detaljerade och flexibla.

Det kan inte anses att beredskapslagen eller annat lagstiftningsförfarande som gäller lagstiftningen om undantagsförhållanden medför något absolut krav på att privata aktörer ska få heltäckande gottgörelse fullt ut för genomförande av myndighetsåtgärder under undantagsförhållanden. Det kan i regel antas att undantagsförhållanden orsakar ekonomiska förluster inte bara för det offentliga utan också för människor och företag. Detta kan inte i sig betraktas som oskäligt. Hurdana ekonomiska förluster som kan betraktas som godtagbara beror också i betande grad på undantagsförhållandenas karaktär och omfattning. Till exempel under fullskaligt krig är det klart att statens möjlighet att gottgöra ekonomiska förluster är betydligt mer begränsad än vid lindrigare och mer begränsade undantagsförhållanden. Behovet av lagstiftningen som gäller statens ersättningsansvar ska därför bedömas per befogenhet och samtidigt ska tillräckligt flexibilitet lämnas för att hänsyn till omständigheterna ska kunna tas från fall till fall vid undantagsförhållanden.

Avsikten med det föreslagna ersättningsansvaret för staten är att utifrån det ovan beskrivna utgångsläget trygga en fördelning i samhället av de ekonomiska förlusterna på grund av åtgärder för hantering av undantagsförhållandena som är rättvis och så likvärdig som möjligt för staten, människorna, företagen och andra samfund. Bestämmelserna om statens ersättningsansvar gäller på motsvarande sätt som i den gällande lagen bara en del av befogenheterna i beredskapslagen.

Statens ersättningsansvar gäller i enlighet med förslaget i första hand sådana befogenheter där åtgärder genom förvaltningsbeslut riktas mot bara en del av befolkningen eller t.ex. mot bara en

del av företagen inom samma näringsgren. Sådana är t.ex. rätt att ta i besittning eller i användning som riktas mot bara vissa människors egendom. Eftersom inriktningen av åtgärderna och därmed inriktningen av den resulterande ekonomiska förlusten i fråga om sådana befogenheter för dem som utsetts för detta är slumpmässig och de inte själva har möjlighet att påverka förlusten kan det med tanke på de ovan beskrivna målen anses motiverat att de som utsetts får skälig ersättning för de förluster som åtgärderna orsakar. Genom statens ersättningsansvar kan det då säkerställas att de ekonomiska förlusterna för åtgärder som undantagsförhållandena föranleder inte på ett oskäligt sätt riktas mot bara vissa människor eller företag.

Statens ersättningsansvar gäller dessutom sådana befogenheter där ersättningen av ekonomiska förluster samtidigt säkerställer ett effektivt genomförande av själva befogenheten och på det sättet en effektiv hantering av undantagsförhållandena. I praktiken är sådana befogenheter som innebär skyldighet att tillhandahålla en tjänst i fråga om vilka ersättningen för sin del säkerställer att det företag som ålagts skyldigheten också i praktiken kan tillhandahålla den tjänst som förutsätts och som med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena är nödvändig. Också sådana befogenheter inriktas alltid individuellt genom förvaltningsbeslut, dvs. de är i allmänhet förknippade också med den ovan beskrivna aspekt som tryggar jämlikheten.

Det föreslås emellertid inte att den föreslagna regleringen om statens ersättningsansvar utsträcks till sådana befogenheter som inte är omedelbart förknippade med grunder i anslutning till de ovannämnda likvärdiga förlusterna eller till verkställandet av befogenheter. Utanför statens ersättningsansvar faller enligt förslaget i synnerhet alla befogenheter som till sin natur är sådana som verkställs kollektivt, dvs. befogenheter som allmänt gäller hela befolkningen eller en viss befolkningsgrupp eller t.ex. alla företag i en viss bransch. Eftersom befogenheter av det här slaget inte i regel på samma sätt försätter en individ eller ett företag individuellt i sämre ställning inom en viss grupp eller näringsgren, leder principen om likvärdigt bemötande inte för deras del till motsvarande nödvändigt krav på ersättning för ekonomiska förluster. Åtgärder som vidtas med stöd av befogenheter som ska verkställas kollektivt kan dessutom vara ytterst varierande och oförutsägbara till innehåll, omfattning och konsekvenser. Därtill kan de inriktas på väldigt många människor och företag. De facto är största delen av de befogenheter som föreslås i beredskapslagen i allmänhet sådana att det inte ens är möjligt att på förhand lagstifta om ersättning för förluster som de medför.

Avvikande från den gällande lagen föreslås ersättningsbestämmelserna inte till alla delar handla om skadeståndsmässig ersättning för skador, utan mer allmänt om gottgörelse för skäliga kostnader eller ekonomiska förluster för dem som blivit föremål för åtgärder. Det föreslås att ersättningsnivån delvis skiljs åt beroende på under hurdana undantagsförhållanden åtgärderna måste vidtas. I fråga om militära undantagsförhållanden är avsikten i regel inte längre att fullt ut ersätta alla ekonomiska förluster för privata aktörer. I stället ska ersättningsnivån fastställas från fall till fall med beaktande av statens ekonomiska ställning och omständigheterna under undantagsförhållandena som helhet. Däremot föreslås det att åtgärdernas ersättningsgillhet delvis är mer heltäckande under lindrigare undantagsförhållanden. Avsikten med att ersättningsgrunderna delvis skiljs åt är att trygga proportionella åtgärder och att samtidigt ta hänsyn till de övergripande omständigheterna under undantagsförhållanden. Avvikande från den gällande lagen tas i den nya beredskapslagen inte längre in ersättningsbestämmelser som är allmänna till sin natur och täckning, utan lagen ska innehålla exaktare bestämmelser om de aktörer som är berättigade till ersättning och de skador eller ekonomiska förluster som är ersättningsgilla. I sak krymper således statens ersättningsansvar för åtgärder som vidtagits med stöd av beredskapslagen i jämförelse med det gällande rättsläget.

Förutom bestämmelserna om egentliga materiella ersättningar föreslås det bestämmelser om en skyldighet för statsrådet att under undantagsförhållanden kontinuerligt följa konsekvenserna för befolkningen och näringsverksamheten av åtgärder som vidtas med stöd av tilläggsbefogenheterna samt att vid behov vidta åtgärder för att lindra konsekvenserna av dessa eller för att gottgöra dem. Avsikten med bestämmelsen är att säkerställa att det ovan beskrivna målet om en rättvis

fördelning av ekonomiska förluster som beror på åtgärder för hantering av undantagsförhållanden också i fråga om de bestämmelser om befogenheter där inga materiella ersättningsbestämmelser föreslås i lagen.

Enligt förslaget ska Statskontoret i fortsättningen alltid svara för utbetalningen av ersättningar som grundar sig på bestämmelserna i beredskapslagen. I den gällande beredskapslagen ingår inga bestämmelser om detta, så den instans som betalar ut ersättningarna fastställs med stöd av annan lagstiftning och kan i vissa situationer vara också en annan myndighet än Statskontoret. Lagen ska också innehålla bestämmelser om ansökan och ersättningar och om de förfaranden som tillämpas vid utbetalningen.

Påföljdsregleringen

Försummelse av en skyldighet eller ett förbud som ålagts en privat aktör med stöd av tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen ska på motsvarande sätt som i den gällande lagen delvis vara straffrättsligt straffbart. En del av förslagen om befogenheter i lagen gäller beredskapslagsförseelse som det föreskrivs om i beredskapslagen och en del regleringsbrott som det föreskrivs om i strafflagen. Till denna del motsvarar regleringen i fråga om grunderna den reglering som ingår i den gällande lagen. I fråga om båda brottsrubriceringarna ska förteckningen över befogenheter som omfattas av straffbestämmelserna justeras och i fråga om regleringsbrott samtidigt preciseras i betydande grad.

Som ett nytt element i påföljdssystemet föreslås det att i lagen tas in bestämmelser om myndighetens rätt att förena en operativ skyldighet som ålagts med stöd av beredskapslagen med vite. Vitesförfarandet gäller olika skyldigheter som åläggs näringsidkare och som gäller utvidgning eller ändring av verksamheten eller tillhandahållande av tjänster.

Rättsskydd

Bestämmelserna i den föreslagna lagen om sökande av ändring motsvarar till de grundläggande lösningarna bestämmelserna i den gällande lagen. Alla administrativa beslut som fattas med stöd av avdelning III i lagen är således överklagbara. Ändringssökandet hindrar emellertid inte i regel att besluten verkställs. Också i beslut om ersättningar och påförande av vite får ändring sökas genom anförande av besvär hos förvaltningsdomstolen. Som nytt element i lagen föreskrivs det om förfarande för begäran om omprövning i fråga om beslut som gäller ersättningar.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Inledning

Om mekanismerna för hur konsekvenserna av beredskapslagen uppkommer och om avsnittets innehåll

Beredskapslagen avviker till sin systematik på ett avgörande sätt från vanlig lagstiftning. Största delen av bestämmelserna i den föreslagna lagen är inte alls avsedda att tillämpas under normala förhållanden, utan de tas i bruk med en separat ibruktagningsmekanism först under undantagsförhållanden. Inte heller då blir lagens tilläggsbefogenheter i sin helhet eller som sådana tillämpliga, utan lagen innehåller i praktiken en omfattande palett av verktyg och av dem aktiveras bara vissa befogenheter, som bedöms nödvändiga för hanteringen av de ifrågavarande undantagsförhållandena.

På förhand är det omöjligt att veta vilka befogenheter det är nödvändigt att ta i bruk i en eventuell kris, i vilken omfattning de tas i bruk eller mot vilka aktörer det är nödvändigt att inrikta åtgärderna. Ibruktagande av tilläggsbefogenheter enligt lagen kan under undantagsförhållanden

och delvis också efter dem ha ytterst omfattande ekonomiska, samhälleliga och andra konsekvenser, men att uppskatta dem exakt när lagen stiftas är således de facto omöjligt. De uppskattningar som beskrivs i detta avsnitt kompletteras av statsrådets skyldighet att bedöma konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna i den specifika situationen när ibruktagningsförordningar utfärdas. I lagens 23 § föreslås det dessutom en uttrycklig bestämmelse om statsrådets skyldighet att bedöma också de samlade konsekvenserna av åtgärder som vidtas med stöd av beredskapslagen under undantagsförhållanden och omedelbart efter dem.

Ett undantag från det som beskrivs ovan utgörs av bestämmelserna i den föreslagna lagen om beredskapsskyldighet. Avsikten är att de på motsvarande sätt som i den gällande lagen ska tillämpas direkt på grundval av att lagen trätt i kraft, dvs. också under normala förhållanden. De är således möjligt att göra en noggrannare bedömning av de konsekvenser som är direkt kopplade till beredskapsskyldigheten. Konsekvenserna av beredskapsskyldigheten är emellertid i regel ytterst begränsade jämfört med de eventuella konsekvenserna av att lagen tas i bruk.

I avsnittet är syftet att med hänsyn till det som beskrivs ovan till alla delar tydligt klargöra till vilka delar de konsekvenser som behandlas följer direkt av att lagen träder i kraft och till vilka delar de är beroende av att tilläggsbefogenheterna enligt lagen eventuellt tas i bruk. Till den del som konsekvenserna följer först på ibruktagande av tilläggsbefogenheterna bedöms eventuella konsekvenser av olika slag på grund av att de är svåra att förutse närmast på en allmän nivå och delvis i form av exempel.

Konsekvenserna av en aktuell beredskapslagstiftning för den övergripande tryggheten i samhället

Syftet med propositionen är att beredskapslagen ska fås att motsvara den moderna uppfattningen om den övergripande tryggheten i samhället och de faktorer som hotar denna. Målet är en konsekvent och tidsenlig helhet av bestämmelser som är förenlig med grundlagen. Denna helhet ska också göra det möjligt att i rätt tid fatta beslut som gäller hantering av undantagsförhållanden och innehålla ändamålsenliga och tillräckliga befogenheter att fatta dessa beslut. Det kan bedömas att en uppdaterad, fungerande och heltäckande beredskapslagstiftning också kan bidra till att förebygga uppkomsten och eskaleringen av säkerhetshot. Propositionen bedöms således allmänt taget ha konsekvenser som förbättrar den övergripande tryggheten i samhället.

En aktuell och fungerande beredskapslagstiftning har en central betydelse för samhällets lagstiftningsmässiga beredskap inför kriser. Enligt rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Rättsstatsprincipen gäller också under undantagsförhållanden, varför de särskilda befogenheter och arrangemang som då behövs måste föreskrivas i lag. Eftersom undantagsförhållanden i allmänhet utvecklas snabbt är det inte alltid i en akut krissituation möjligt att omsorgsfullt börja bereda den lagstiftning som hanteringen av den nya situationen kräver. Utöver detta förutsätter effektivt genomförande av lagar alltid tid att sätta sig in i saken, öva, instruera och på andra sätt förbereda sig inför tillämpningen. Med tanke på samhällets kristålighet är det således viktigt att redan under normala förhållanden se till att lagstiftningen erbjuder förutsättningar för att fatta beslut i rätt tid för hantering av olika störningssituationer och undantagsförhållanden och att den innehåller lämpliga och tillräckliga befogenheter att verkställa de beslut som fattats.

Avsikten med beredskapslagen är att skapa beredskap att hantera undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen, att medan de pågår skydda befolkningen och trygga dess försörjning samt upprätthålla rättsordning och verksamhet som är nödvändig för att samhället ska fungera samt tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Dessutom är lagens syfte att under undantagsförhållanden stödja beredskapen att avvärja hot mot rikets territoriella integritet och självständighet. Lagen har alltså syftet att minska de olägenheter

som undantagsförhållandena orsakar befolkningen och samhället, vilket kan betraktas som lagens viktigaste konsekvens. Att nå detta mål genom fortgående beredskap med stöd av lagen samt genom tillämpning av befogenheterna under undantagsförhållanden har emellertid också konsekvenser som kan anses negativa, såsom konsekvenserna för människors, samfunds och myndigheters rättigheter och skyldigheter.

Den finländska verksamhetsmodellen för den övergripande säkerheten går ut på att myndigheterna, näringslivet, organisationer och medborgare tillsammans sörjer för samhällets vitala funktioner. Vid tillämpning av beredskapslagen framträder verksamhetsmodellen för den övergripande säkerheten framför allt när beredskapsåtgärder vidtas. Beredskapsskyldiga är med stöd av den föreslagna 6 § för det första utöver myndigheterna och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen också andra samfund som genom lag inrättats för eller ålagts att sköta en offentlig förvaltningsuppgift till den del som del som de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Detta avser privata aktörer, dvs. aktörer antingen inom näringslivet eller på organisationsfältet. För det andra framträder samarbete som hör till kärnan i modellen för övergripande säkerhet också i den föreslagna 8 § som gäller beredskapsplan och beredskapsplanering, där det enligt 3 mom. 3 punkten i beredskapsplanen utöver annat ska ingå en beskrivning av behövliga kontakter och samarbetsparter. Beroende på den som är skyldig att vidta förberedelser kan dessa kontakter och samarbetsparter vara anda myndigheter, företag, organisationer eller aktörer inom den fjärde sektorn eller till och med enskilda medborgare. För det tredje framträder i centrum för modellen för övergripande säkerhet samarbetet enligt den föreslagna 9 § om samordning, enligt vilken varje ministerium samordnar beredskapen inom sitt verksamhetsområde till behövliga delar i samarbete med de övriga ministerierna. I enlighet med den modell för övergripande säkerhet som beskrivs i Säkerhetsstrategin för samhället (2025) omfattar beredskapen alla verksamhetsnivåer (den lokala, regionala, nationella och internationella nivån) och inbegriper näringslivets, organisationers och andra sammanslutningars verksamhet med den offentliga sektorns åtgärder. För det fjärde kan beredskapslagen anses uttrycka tanken i enlighet med modellen för övergripande säkerhet om utnyttjande av hela samhällets resurser under undantagsförhållanden också genom arbetsplikt, rätt att ta i besittning eller i användning och skyldighet att tillhandahålla tjänster som befogenhetsregleringen möjliggör.

Befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagen tillämpas bara under undantagsförhållanden som särskilt föreskrivs i lagen. Under undantagsförhållanden kan tillämpningen av befogenheter enligt beredskapslagen ha också betydande mänskliga och ekonomiska konsekvenser. Dessa behandlas närmare nedan.

Genom beredskapslagen eftersträvas en lindring av de negativa konsekvenserna av kriser

Den föreslagna beredskapslagen är avsedd att tas i bruk endast i särskilt allvarliga exceptionella hotande kriser som allvarligt äventyrar nationen. Sådana kriser för vilka den föreslagna beredskapslagen är avsedd orsakar i praktiken oundvikligen i sig själv ytterst omfattande negativa konsekvenser för samhällsekonomin, näringslivet och människorna. Ett centralt syfte med den föreslagna beredskapslagen är uttryckligen att minska och hantera dessa negativa konsekvenser av en kris. Trots att även åtgärder för hantering av undantagsförhållanden som vidtagits med stöd av beredskapslagen kan orsaka t.o.m. ytterst stora ekonomiska kostnader och ha andra negativa konsekvenser, är dessa ändå sannolikt relativt små jämfört med de negativa konsekvenser som det krisförhållande som ledde till ibruktagandet av befogenheterna redan i sig orsakade.

De eventuella negativa konsekvenser som tillämpningen av lagen har bl.a. för statsfinanserna, företagen, hushållen och miljön ska därmed bedömas i relation till en alternativ konstellation, där åtgärder för att hantera undantagsförhållanden inte vidtas. Ibruktagande och tillämpning av befogenheter ska enligt förslaget styras med allmänna principiella bestämmelser som gäller nödvändighet och proportionalitet, och som också för sin del förutsätter att de negativa konsekvenserna av åtgärderna utifrån en helhetsbedömning blir mindre än de ekonomiska eller samhälleliga kostnaderna för att inte göra någonting. Kostnader som beror på att befogenheterna

tillämpas punktvis bara t.ex. på vissa företag eller näringsgrenar eller på en viss befolkningsdel jämnas dessutom ut med stöd av den föreslagna ersättningsregleringen.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

4.2.2.1 Hushållens ställning

För hushållen har lagens ikraftträdande inga omedelbara ekonomiska konsekvenser. Den allmänna beredskapsskyldighet som föreskrivs i lagen gäller enligt förslaget endast myndigheter och vissa aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I fråga om tilläggsbefogenheterna enligt lagen framträder konsekvenserna först när befogenheterna eventuellt tas i bruk under undantagsförhållanden.

Ibruktagandet av tilläggsbefogenheter enligt den föreslagna lagen kan ha både positiva och negativa ekonomiska konsekvenser för hushållen. I princip kan det antas att en samhällelig kris som är så allvarlig att det är nödvändigt att ta i bruk beredskapslagen redan i sig påverkar samhällsekonomin, statsfinanserna, företagens verksamhetsförutsättningar, sysselsättning och det allmänna ekonomiska förtroendet på ett betydande sätt och därmed försvagar hushållens ekonomiska ställning och försörjning. Även om konsekvensernas dimensioner är beroende av varje kris art och omfattningen, orsakar en kris som leder till ibruktagning av beredskapslagen nästan oundvikligen åtminstone någon grad av ekonomisk tillbakagång. Den mest centrala och samtidigt huvudsakliga effekt som eftersträvas om beredskapslagen tas i bruk är att hantera krisen och lindra de negativa konsekvenserna av krisen. I princip kan det således antas att ibruktagning av beredskapslagen bedömd i omfattande skala och i ett längre tidsperspektiv har positiva konsekvenser för hushållens ekonomiska ställning och försörjning jämfört med ett alternativt scenario, där åtgärder för att hantera undantagsförhållanden inte vidtas. De positiva konsekvenserna av att beredskapslagen tas i bruk är emellertid oftast i någon mån indirekta och realiseras först på längre sikt. I praktiken är hanteringen av en omfattande krissituation också en betydligt mer omfattande helhet än att bara ta i bruk beredskapslagen, och den påverkas av flera olika faktorer.

Många av de föreslagna tilläggsbefogenheterna är till sin typ och sina verksamhetsmekanismer sådana att de har också direkta konsekvenser för hushållens ekonomiska ställning och försörjning. Konsekvenserna kan beroende på befogenheten antingen förbättra eller försämra hushållens ekonomiska ställning. Som exempel på en befogenhet som direkt förbättrar hushållens ekonomiska ställning är den i den föreslagna 91 § ingående möjligheten att under undantagsförhållanden reglera priserna på konsumtionsnyttigheter. Ett annat exempel är det i 87 § i den föreslagna lagen avsedda särskilda stöd under undantagsförhållanden, som gör det möjligt att trygga befolkningens tillgång till nödvändiga basförnödenheter i en situation där de normala betalningssystem i stor utsträckning är ur bruk. Syftet med dessa befogenheter är att uttryckligen säkerställa hushållens tillgång till nödvändiga nyttigheter.

Den föreslagna lagen innehåller samtidigt också bestämmelser om befogenheter som direkt eller indirekt försvagar den ekonomiska ställningen för åtminstone en del av hushållen. Som ett exempel på detta kan nämnas möjligheten i den föreslagna 85 § att skjuta upp eller avbryta utbetalningen av vissa sociala förmåner och pensioner eller att tillfälligt sänka beloppen. Även om var och en med stöd av 86 § också i ett sådant fall har rätt till minimiförsörjning, nödvändigt utkomststöd eller särskilt stöd under undantagsförhållanden, kan nedskärningar i förmånerna och andra åtgärder även på ett ytterst betydande sätt påverka mottagarnas ekonomiska ställning. Också t.ex. olika rättigheter att ta i besittning eller i användning kan direkt riktas mot fordon och andra varor som människor äger, vilket ändå för sin del kompenseras genom de ersättningsbestämmelser som föreslås i lagens 23 kap.

Tillämpningen av flera av tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen kan dessutom ha indirekta konsekvenser för hushållens ekonomiska ställning, som ändå är direkt kopplade till tillämpningen av befogenheten. Det är fråga om en sådan konsekvens exempelvis när begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar de facto hindrar befolkningen från att ta sig till arbetet eller annars idka sin näring vilket oundvikligen, i synnerhet om situationen drar ut på tiden, påverkar också hushållens ekonomiska ställning. Även om man med regleringsåtgärderna enligt den föreslagna lagen kan trygga hushållens ekonomiska ställning kan de även beroende på situationen ha också en motsatt effekt. Detta är fallet t.ex. när en nyttighet vars tillgång är begränsad genom åtgärder enligt beredskapslagen måste inriktas på vissa kritiska myndighetsfunktioner och andra motsvara funktioner, vilket ytterligare ökar knappheten och höjer priserna på konsumentmarknaden. Även om prisstegringen delvis kan dämpas genom prisreglering kan regleringen som helhet i en sådan situation också tillfälligt försvaga hushållens ekonomiska ställning.

4.2.2.2 Företagen

För företagen har lagens ikraftträdande inga direkta ekonomiska konsekvenser. Den allmänna beredskapsskyldighet som föreskrivs i lagen gäller enligt förslaget endast myndigheter och vissa aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I fråga om tilläggsbefogenheterna enligt lagen framträder konsekvenserna först när de eventuellt tas i bruk under undantagsförhållanden.

De ekonomiska konsekvenserna för företag är till många delar liknande som de konsekvenser för hushållen som behandlas i avsnitt 4.2.2.1 ovan. Också näringslivet kan i regel bedömas ha nytta av att undantagsförhållanden hanteras effektivt och av att konsekvenserna på det sättet lindras. Likaså kan man med tanke på företagens verksamhetsförutsättningar och ekonomiska ställning i regel anta att ibruktagningen av beredskapslagen enligt en helhetsbedömning har positiva konsekvenser jämfört med ett alternativt scenario, där inga åtgärder för att hantera undantagsförhållanden vidtas.

Många av tilläggsbefogenheterna enligt den föreslagna lagen försvagar också direkt eller indirekt den ekonomiska ställningen för vissa företag eller för företag som verkar inom en viss näringsgren eller ett visst område. Direkta konsekvenser för företagens ekonomiska ställning kan följa också bl.a. av olika regleringsåtgärder, som t.o.m. på ett betydande sätt kan begränsa t.ex. möjligheterna för företag inom en viss näringsgren att bedriva sin affärsverksamhet. Rätt att ta i besittning eller i användning som riktas exempelvis mot materiel som ett företag använder i sin affärsverksamhet kan ha motsvarande konsekvenser. Lagen innehåller också flera sådana befogenheter med stöd av vilka företag kan åläggas att tillhandahålla vissa tjänster eller att ändra eller utvidga sin verksamhet. Uppfyllelsen av sådana verksamhetsförpliktelser som företagen åläggs med stöd av lagen kan orsaka de berörda företagen betydande kostnader och andra ekonomiska förluster. Direkta kostnader kan orsakas exempelvis av tekniska arrangemang som omriktning av produktionen förutsätter.

Många av tilläggsbefogenheterna enligt den föreslagna lagen har också indirekta konsekvenser för företagens ekonomiska ställning. Även till denna del kan som typexempel användas de befogenheter som gäller begränsning av rörlighet och vistelse och som på ett betydande sätt tillfälligt kan försvåra företagens affärsverksamhet eller till och med förhindra den helt. Företagen kan orsakas indirekta ekonomiska förluster också bl.a. genom de verksamhetsförpliktelser som beskrivs i det föregående stycket och som utöver de direkta kostnaderna för genomförandet även kan leda till att det företag som är föremål för verksamhetsförpliktelsen inte nödvändigtvis samtidigt fullt ut kan bedriva sin övriga, eventuellt mer lönsamma affärsverksamhet.

De ovan beskrivna konsekvenserna lindras delvis med de föreslagna ersättningsbestämmelserna som kompletteras av statsrådets i 23 § i lagförslaget föreskrivna skyldighet att följa och bedöma konsekvenserna för näringsverksamheten av de åtgärder som vidtas med stöd av tilläggsbefo-

genheterna samt att vid behov utan dröjsmål vidta åtgärder för att lindra eller gottgöra konsekvenserna. Även om ersättningsbestämmelserna inte i de flesta fall täcker alla de förluster som åtgärderna under undantagsförhållanden orsakar företagen har de det centrala syftet att säkerställa att företagen eller näringsgrenarna inte på ett oskäligt sätt blir tvungna att bära kostnaderna för åtgärder som är nödvändiga under undantagsförhållanden. Också de allmänna principerna för utnyttjande av de föreslagna tilläggsbefogenheterna tryggar att den ekonomiska bördan av åtgärderna inte blir oskälig för enskilda företag.

Åtgärder enligt den föreslagna lagen som riktas direkt mot företag infaller i allmänhet i situationer där normala marknadsmekanismer inte är tillräckliga för att genomföra ett mål som är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Då styr staten genom åtgärder företagens affärsverksamhet eller ingriper annars i den fria verksamheten på marknaden på ett sätt som ofta oundvikligen påverkar också den fria konkurrensen. Hur åtgärderna och deras konsekvenser inriktas på företag av olika storlek är helt beroende av situationen och omständigheterna under de aktuella undantagsförhållandena, och detta kan inte i praktiken bedömas på förhand. Det kan ändå anses att de allmänna principerna för utnyttjande av tilläggsbefogenheterna i regel tryggar i synnerhet små och medelstora företags ställning under undantagsförhållanden. Principerna styr i regel inriktningen av åtgärderna mot företag enligt deras faktiska bärförmåga.

4.2.2.3 Den offentliga ekonomin

Statsförvaltningen och finansieringen av offentliga samfund

Beredskap

Den föreslagna allmänna beredskapsskyldigheten gäller alla statliga myndigheter och en adekvat uppfyllelse av skyldigheten orsakar dem i regel kostnader av något slag. Även om det i propositionen föreslås att regleringen av beredskapen preciseras och delvis utvidgas i förhållande till den gällande lagen är det ändå inte i grunden fråga om en ny skyldighet. Bestämmelser om den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser finns i 12 § i den gällande beredskapslagen.

Den allmänna beredskapsskyldighet som föreskrivs i lagens 2 kap. omfattar bl.a. ordnande av bedömning och hantering av risker, utarbetande och uppdatering av en beredskapsplan, upprätthållande av aktionsberedskap för undantagsförhållanden inbegripet förberedelser samt vid behov övningar eller andra åtgärder samt introduktion för personalen (7–8 §). Dessutom ska den som har beredskapsskyldighet säkerställa en adekvat beredskap också vid situationer med delegering och köpta tjänster (6 §). Förberedelser för undantagsförhållanden orsakar kostnader för den som har denna skyldighet. Kostnaderna uppkommer framför allt genom personalkostnaderna för dem som i huvud- eller bisyssla sköter beredskapsuppgifter. Dessutom uppkommer kostnader för ordnande av övningar samt för introduktion för personalen. Ytterligare ska hänsyn tas till att om den beredskapsskyldige lägger till villkor som gäller beredskap i sina avtal om köpta tjänster påverkar dessa i allmänhet priset på den tjänst som skaffas. Beaktansvärt är emellertid att anlitandet av köpta tjänster inte heller i det gällande rättsläget befriar myndigheterna från beredskapsskyldigheten. Inte heller till denna del innehåller den föreslagna uttryckliga bestämmelsen alltså egentligen någon ny skyldighet, utan myndigheten ska redan i nuläget säkerställa att dess uppgifter sköts så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden även i situationer där myndigheten delvis förlitar sig på köpta tjänster vid skötseln av en uppgift.

Det föreslås dessutom att regleringen av beredskapen utvecklas genom att i lagen tas in ett uttryckligt omnämnande av att den beredskapsskyldige ska bereda sig också på att utöva de befogenheter som föreskrivs i lagens avdelning III. Förutom den egentliga beredskapsregleringen påverkas innehållet i en specifik myndighets beredskap i avgörande grad av utvecklingen av

lagens avsnitt om befogenheter. För vissa myndigheter kan de föreslagna nya eller ändrade befogenheterna innebära eventuella nya uppgifter under undantagsförhållanden och för dessa krävs förberedelser. Förberedelserna för genomförande av befogenheterna behandlas närmare nedan i avsnitt 4.2.4.3 som gäller konsekvenserna för myndigheter.

I regel har separata anslag inte anvisat för myndigheterna för beredskapen, utan den har ansetts vara en integrerad del av den basverksamhet som täcks med myndigheternas allmänna driftsutgifter. Trots att det i propositionen föreslås att regleringen i beredskapslagen om beredskap preciseras väsentligt jämfört med nuläget, skapas inte genom ändringarna några i grunden nya uppgifter, och de kan inte anses orsaka myndigheterna sådana kostnadstryck som inte också i fortsättningen kan täcks inom ramen för driftsutgifterna. I samband med beredningen av propositionen har inte heller uppdagats några direkta behov att anvisa separata anslag för beredskap att tillämpa någon enskild tilläggsbefogenhet. Propositionen förväntas således inte under normala förhållanden ha några direkta konsekvenser för de offentliga finanserna.

Finansieringen av beredskapen kan anses utsättas för allmänna höjningstryck på grund av det förändrade allmänna säkerhetsläget i Finland och Europa. Till denna del är det ändå inte fråga om konsekvenser som beror på lagförslag som ingår i denna proposition.

Ibruktagande av tilläggsbefogenheter

En kris som leder till att undantagsförhållanden konstateras kan på det sätt som beskrivs ovan i sig antas orsaka omfattande utmaningar för de offentliga finanserna, som man kan sträva efter att lindra genom hanteringsåtgärder enligt beredskapslagen. I regel kan effektiva åtgärder som sätts in i rätt tid för att hantera krisen antas kunna försnabba och underlätta också återhämtningen från krisen och på så sätt stärka de offentliga finanserna jämfört med ett alternativt scenario, där inga åtgärder vidtas för hantera undantagsförhållandena. Ibruktagandet av tilläggsbefogenheter kan emellertid orsaka också direkta konsekvenser för de offentliga finanserna. Konsekvenserna kan antingen stärka de offentliga finanserna eller öka kostnaderna.

Direkta konsekvenser som stärker de offentliga finanserna följer i regel av sådana befogenheter som har användningsändamålet att trygga statens likviditet. Till exempel tillfälliga nedskärningar i den sociala tryggheten och pensionerna i enlighet med den föreslagna 85 § stärker direkt statens direkta solvens under undantagsförhållanden. En likadan konsekvens har också bl.a. möjligheten enligt den föreslagna 39 § att skjuta på utbetalningen av statens utgifter.

Befogenheten enligt 87 § som gäller särskilt stöd under undantagsförhållanden är den enda tilläggsbefogenheten i den föreslagna lagen där det är fråga om indirekt ekonomiskt stöd för befolkningen ur statens medel. Utnyttjandet av stödet kan tillfälligt öka statens utgifter på ett betydande sätt. Som exempel kan man beräkna att om stöd betalas till hela befolkningen under en månads tid blir det totala beloppet av stödet cirka 1,3 miljarder euro. Samtidigt återindrivs stödet i regel efter att befogenheten tillämpats, varför de totala kostnaderna för tillämpningen av befogenheten i det hypotetiska scenariot efter statens återkrav blir uppskattningsvis cirka 80 miljoner euro.

Verkställandet och övervakningen av många av tilläggsbefogenheterna enligt den föreslagna lagen förutsätter att myndigheterna har exceptionella resurser som tillfälligt kan förutsätta tilläggsfinansiering. Till exempel Försvarsmaktens, Gränsbevakningsväsendets eller polisens anslag kan under undantagsförhållanden beroende på krisens natur utsättas för även betydande ökningsbehov. Betydande och direkta behov av tilläggsresurser kan emellertid orsakas också andra än de egentliga säkerhetsmyndigheterna till den del de åläggs uppgifter i anslutning till verkställandet och övervakningen av befogenheter. Enligt lagens 160 § svarar Statskontoret för utbetalningen av alla de ersättningar som ska betalas med stöd av den föreslagna lagen. Den vägen kan Statskontorets uppgifter öka under undantagsförhållanden och också efter dem.

Till den del som myndigheternas materiella resursbehov måste uppfyllas genom rätten att ta i besittning eller i användning enligt den föreslagna lagen uppkommer tilläggskostnader av de ersättningar som ska betalas till ägarna eller innehavarna till den egendom som tagits i besittning eller i användning. Konsekvenserna av statens ersättningsansvar för de offentliga finanserna är helt beroende av krisens karaktär och omfattning och av de åtgärder som vidtas. Till exempel under undantagsförhållandena under coronapandemin tillämpades ersättningsbestämmelserna enligt den gällande beredskapslagen inte alls. Under militära undantagsförhållanden kan ersättningsansvaren däremot bli omfattande. I regel kan det ändå antas att konsekvenserna av de ersättningsansvar som grundar sig på beredskapslagen även som mest är rätt små i förhållande till krisens konsekvenser som helhet.

Statsbudgeten och allokeringen av anslag under undantagsförhållanden

Enligt Säkerhetsstrategin för samhället ansvarar finansministeriet för den strategiska uppgiften nr 27: Anskaffning och allokering av ekonomiska resurser. Syftet och målet för uppgiften är att säkerställa tillgången till de ekonomiska resurser som krävs för att den offentliga sektorn

ska fungera och att trygga de offentliga finanserna. Målet är att säkerställa bl.a. omfördelningen av ekonomiska resurser samt att de ekonomiska verksamhetsprocesserna samt ekonomiplanerings- och budgetprocesserna fungerar. Säkerställandet av att budgetprocessen fungerar är en nödvändig förutsättning för att samhällsresurserna ska kunna allokeras som en del av det politiska beslutsfattandet på det sätt som varje enskild situation kräver.

Utgångsläget är att man i också i störningssituationer i första hand följer normala budgetförfaranden, och tilläggsbudgetreserven kan utnyttjas för att täcka de tilläggsresurser som behövs. Den föreslagna lagens 38 § innehåller dessutom bestämmelser om direkt tillämpning av tilläggsbudgeten under undantagsförhållanden. Det politiska beslutsfattandet i anslutning till anskaffning och allokering av ekonomiska resurser sker som en del av processen för beredning av budgeten, i samband med vilken de tillgängliga resurserna allokeras för att trygga samhällets vitala funktioner i enlighet med vad den aktuella situationen kräver. I en krissituation måste anslagen prioriteras även väldigt snabbt för att man ska kunna trygga statens funktionsförmåga när det gäller kritiska uppgifter. Detta förutsätter samarbete med alla förvaltningsområden vid beredningen av budgeten.

I regel bereds budgetarna således också under undantagsförhållanden på det sätt som den gällande lagstiftningen förutsätter och i enlighet med normala förfaranden och strukturer. Budgetlagstiftningen gör det möjligt att meddela föreskrifter om uppgörande av budgetförslag och om anslag. Med föreskrifterna kan vid behov ges teknisk lättnad i fråga detaljnivån i budgetpropositionerna, t.ex. genom komprimering av förklaringsdelarna. Dessutom kan finansministeriet vid behov bedöma och bereda ändringsförslag som gäller förordningen om statsbudgeten.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena

Kommunerna och välfärdsområdena omfattas redan enligt den gällande beredskapslagen av den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser. För kommunerna motsvarar således i regel konsekvenserna av förslagen om beredskapsskyldighet de konsekvenser för statliga myndigheter som behandlades ovan. Också kommunerna och välfärdsområdena kan emellertid genom verkställandet av befogenheterna orsakas sådana uppgifter som de under undantagsförhållanden behöver tilläggsfinansiering för och som de samtidigt måste förbereda sig för redan under normala förhållanden.

Många av de befogenheter som föreslås för kommunerna, t.ex. administration av inköpsrättigheter, förordnande till arbete för arbetspliktiga och reglering av bostadsbeståndet kan, om de tas i bruk fullt ut, innebära betydande merarbete och merkostnader för kommunerna samt behov av

personalutbildning och mera personer i en situation där kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter redan äventyras på grund av undantagsförhållandena. Dessutom kan kommunens verksamhet påverkas av ibruktagandet av sådana befogenheter enligt beredskapslagen som innebär begränsningar eller andra åtgärder som har konsekvenser även för kommunens verksamhet. Till exempel om utbildningen eller småbarnspedagogiken avbryts eller flyttas till en annan kommuns område och ansvar har det betydande konsekvenser för kommunernas och samkommunernas ekonomi och verksamhet. Sådana för kommunerna betydelsefulla konsekvenser kan följa också t.ex. av ibruktagande av befogenheter i anslutning till skyldighet att bygga tillfälliga skyddsrum, avbrytande av elleverans, styrning av utsläppningen av bränsle på marknaden samt tryggande av vattenförsörjningen och avfallshanteringen.

Sammanslutningar som sköter offentliga förvaltningsuppgifter

Det föreslås att det organisatoriska tillämpningsområdet för beredskapsskyldigheten utvidgas i reformen så att det omfattar också sammanslutningar som har inrättats för eller genom lag ålagts att sköta offentliga förvaltningsuppgifter till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Således gäller beredskapen och kostnaderna för detta jämfört med den gällande lagen en något större grupp. I praktiken är ändringen dock till sina konsekvenser relativt liten på grund av att största delen av de sammanslutningar som omfattas av utvidgningen redan med stöd av specialallagstiftning omfattas av beredskapsskyldigheten. Samtidigt är uppgiften ändå ny för en del sammanslutningar, t.ex. renbeteslag och fiskeriområden. Beredskapsåtgärderna kan emellertid alltid relateras till hur omfattande verksamhet den beredskapsskyldige har och till de risker som identifieras i verksamheten. Till den del som reformen ändå orsakar ett direkt kostnadstryck för sammanslutningar som sköter offentliga förvaltningsuppgifter har de med stöd av specialbestämmelser möjlighet att ansöka om finansiering för beredskapen hos försörjningsberedskapsfonden.

Samhällsekonomin

En kris som leder till att undantagsförhållanden konstateras har i praktiken oundvikligen omfattande samhällsekonomiska konsekvenser. Oavsett situationen och den tillämpliga grunden för undantagsförhållanden kan man anta att krisens dimension är sådan att den i sig orsakar minst en ekonomisk nedgång av något slag i samhällsekonomin och som värst till och med en omfattande depression. I praktiken är kriser som leder till att undantagsförhållanden konstateras nästan utan undantag på ett eller annat sätt gränsöverskridande, varför konsekvenserna avspeglar sig också på ett mer utbrett område åtminstone på den ekonomiska situationen i Europa.

Syftet med effektiva åtgärder som sätts in i rätt tid som ett sätt att hantera undantagsförhållandena är att hantera krisen och dess negativa konsekvenser. I princip kan det därmed antas att konsekvenserna för samhällsekonomin av att beredskapslagen tas i bruk i första hand är positiva jämfört med ett alternativt scenario där inga åtgärder vidtas för att hantera undantagsförhållandena. Att undantagsförhållanden konstateras kan samtidigt ha också signaleffekter som avspeglar sig både på marknaden och på konsumenternas förtroende och för deras verksamhet på marknaden. I regel finns det dock orsak att anta att de ovan beskrivna negativa konsekvenserna av att undantagsförhållanden konstateras blir små i förhållande till konsekvenserna av själva krisen.

4.2.3 Miljökonsekvenser

Att lagen träder i kraft bedöms inte orsaka några omedelbara miljökonsekvenser, utan eventuella miljökonsekvenser orsakas i regel först genom ett eventuellt ibruktagande av lagens tilläggsbefogenheter. Till den del som preciseringen av bestämmelserna om beredskapsskyldighet de facto leder till en bättre beredskapsnivå än i nuläget, kan detta emellertid i någon mån antas förebygga också uppkomsten av och riskerna för miljöskadliga händelser. I någon mån kan ni-

vån på och inriktningen av beredskapen till denna del påverkas av att naturolyckor enligt förslaget i den nya lagen nämns som en uttrycklig grund för undantagsförhållanden i 11 § som gäller villkoren för undantagsförhållanden.

Ibruktagandet av vissa av tilläggsbefogenheterna enligt den föreslagna lagen kan ha konsekvenser för miljön. I synnerhet ibruktagande av den befogenhet som gäller skyldigheten att överlåta trä och torv samt de befogenheter som riktas mot energiproduktionen kan ha omfattande negativa konsekvenser för naturens mångfald och kampen mot klimatförändringen. Befogenheterna i anslutning till boende kan för sin del, beroende på omfattningen och inriktningen av tillämpningen, påverka samhällsstrukturen, den byggda miljön, landskapet, stadsbilden och kulturarvet. Befogenheterna i anslutning till vattenförsörjningen och avfallshanteringen kan ha både positiva konsekvenser som är relaterade till människors hälsa och negativa konsekvenser som är relaterade till miljöförstöring. På motsvarande sätt som i fråga om andra konsekvensområden är det emellertid ytterst svårt att på förhand bedöma miljökonsekvenserna av ett eventuellt ibruktagande av tilläggsbefogenheter och det är således nödvändigt att göra en exaktare bedömning först i samband med ibruktagandet.

4.2.4 Övriga konsekvenser för människor och samhälleliga konsekvenser

4.2.4.1 Grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter

Propositionen uppskattas inte ha några konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under normala förhållanden. Däremot har eventuell tillämpning av lagens tilläggsbefogenheter oundvikligen både positiva och negativa konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med tanke på minimering av de negativa konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är den normalitetsprincip som styr myndigheternas verksamhet under undantagsförhållanden och enligt vilken tilläggsbefogenheter för undantagsförhållanden kan tillämpas endast om situationen inte kan hanteras med myndigheternas regelmässiga befogenheter som grundar sig på lagstiftningen för normala förhållanden. Då görs under undantagsförhållanden ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna jämfört med normala förhållanden endast i den mån som det är nödvändigt.

Coronapandemin gav erfarenheter av konsekvenserna av undantagsförhållanden för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Ibruktagandet av befogenheterna och begränsningsåtgärderna enligt beredskapslagen hade oförutsedda negativa konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som bl.a. riksdagens justitieombudsman har fäst uppmärksamhet vid i sina årsberättelser och avgöranden (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2020, riksdagens justitieombudsman berättelse år 2021). I utredningar och studier som publicerats både under coronapandemin och efter den har uppmärksamhet ägnats åt hur begränsningarna och anvisningarna under pandemin riktades framför allt mot rättigheterna för personer som redan befann sig i en utsatt ställning och hade kumulativa konsekvenser för vissa grupper av personer.

Enligt 1 § i den föreslagna lagen är ett av syftena med beredskapslagen att upprätthålla de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under undantagsförhållanden. Dessutom ska man, när lagens 4 § tillämpas, iaktta Finlands nationella förpliktelser, inbegripet skyldigheter som gäller de mänskliga rättigheterna. Genom ibruktagande av tilläggsbefogenheter eftersträvas således också fullgörande av skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i så stor utsträckning som möjligt också under undantagsförhållanden trots att undantagsförhållanden oundvikligen innebär någon form av begränsning av eller avvikelse från de grundläggande fri- och rättigheterna. Faktorer som påverkar utlysandet av undantagsförhållanden såsom väpnat angrepp eller pandemi äventyrar emellertid

redan i sig tillgodoseendet av människors rättigheter, och om undantagsförhållanden inte konstateras och nödvändiga tilläggsbefogenheter inte tas i bruk kan tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna försvagas i betydande grad under krisförhållanden. Begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som beror på åtgärder som vidtas med stöd av beredskapslagen ska således bedömas i relation till de eventuella konsekvenserna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna om inga åtgärder vidtas.

Den reglering av beredskapsskyldigheten som ingår i lagförslaget stöder hanteringen av störningssituationer med befogenheter för normala förhållanden och förebygger således också behovet av att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under undantagsförhållanden. Genom beredskapsåtgärder kan man dessutom på förhand säkerställa tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inbegripet rättigheterna för grupper som befinner sig i en utsatt ställning, när tilläggsbefogenheter tas i bruk under undantagsförhållanden samt dämpa och minimera oförutsedda konsekvenser när tilläggsbefogenheterna tillämpas.

Tilläggsbefogenheterna enligt lagen har, när de tas i bruk, utan undantag försvagande konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Under undantagsförhållanden kan tryggandet av en rättighet begränsa tillgodoseendet av andra rättigheter. Med tilläggsbefogenheter begränsas bl.a. rätten till arbete och näringsfrihet, egendomsskyddet, den personliga friheten, rörelsefriheten, samlingsfriheten, skyddet för privatlivet samt rätten till social trygghet och social- och hälsovårdstjänster. Grunden för begränsningarna är emellertid att minimera de negativa konsekvenserna av undantagsförhållandena för tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, av vilka de mest kritiska under undantagsförhållanden är rätten till livet, rätten till hälsa, rätten till oundgänglig försörjning och omsorg samt jämlikhet.

När beredskapslagen tillämpas är det således oftast fråga om en avvägning där avsikten är att genom så avgränsat och proportionellt ingripande som möjligt i de grundläggande fri- och rättigheterna trygga ett mer omfattande tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Likaså kan åtgärderna inverka på olika sätt på rättigheterna för olika grupper av människor. I avvägningsupplägget kan det vara fråga om ingrepp i exempelvis den näringsfrihet för producenter av social- och hälsovårdstjänster som tryggas i 18 § i grundlagen och om rättigheten för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården att skaffa sin försörjning genom arbete som de valt fritt samt om ingrepp i den i 7 § i grundlagen tryggade rätten till personlig frihet, för att de tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som avses i 19 § i grundlagen ska kunna tryggas för befolkningen under undantagsförhållanden. På en praktisk nivå är de negativa konsekvenserna för tillgodoseendet av rättigheterna för näringsidkare och yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården ändå kortvariga och åtgärderna är nödvändiga för ett mer omfattande tryggande av ett människovärdigt liv samt en oundgänglig försörjning och omsorg för befolkningen och framför allt för grupper i en utsatt ställning.

Samtidigt ska det vara möjligt att med stöd av beredskapslagen begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna också på andra grunder än sådana som är direkt förknippade med tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Genom tilläggsbefogenheterna tryggas bl.a. de statliga finanserna, kontinuiteten i de kritiska funktionerna och tjänsterna, informationsgången samt den allmänna ordningen och säkerheten, som tryggar myndigheternas funktionsförmåga under undantagsförhållanden och som således har åtminstone indirekta konsekvenser också för skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I 23 § i den föreslagna lagen åläggs statsrådet att bedöma och följa upp konsekvenserna av åtgärder som vidtas med stöd av tilläggsbefogenheterna under undantagsförhållandena och omedelbart efter dem, inbegripet konsekvenserna för tillgodoseendet av de grundläggande fri-

och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Avsikten är att genom bestämmelsen säkerställa att oförutsedda negativa praktiska konsekvenser av undantagsförhållandena och ibruktagandet av tilläggsbefogenheter för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt tilläggsbefogenheternas eventuella oväntade samlade konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna observeras i ett tidigt skede. Statsrådet ska också ha en skyldighet att vidta åtgärder för att lindra eller gottgöra de negativa konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Nödvändigheten och proportionaliteten av de begränsningar i och avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna i anslutning till bestämmelserna i den föreslagna lagen behandlas i närmare detalj i avsnitt 12 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning.

Propositionens förhållande till grundlagen och internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland behandlas närmare i avsnitt 12.

4.2.4.2 Konsekvenser för grupper av människor och för jämställdheten

Den föreslagna lagen har inte under normala förhållanden olika konsekvenser för olika grupper av människor eller för jämställdheten. Inte heller tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen möjliggör till största delen att olika grupper av människor bemöts på olika sätt och tryggar således att jämlikheten tillgodoses under undantagsförhållanden.

Tilläggsbefogenheter som kan tas i bruk under undantagsförhållanden är i regel könsneutrala till sina konsekvenser. Emellertid kan t.ex. bestämmelserna i 7 och 8 kap. om villkoren för anställningsförhållanden och arbetsplikt de facto inriktas på olika sätt på olika kön, eftersom arbetsmarknaden i Finland är kraftigt uppdelad enligt kön. Till exempel är 85 procent av dem som arbetar inom social- och hälsovården kvinnor och 91 procent av dem som arbetar inom byggbranschen män. Inriktningen av konsekvenserna sker emellertid uttryckligen utifrån yrkesgrupp och på grund av uppdelningen av arbetslivet är det inte möjligt att förebygga de indirekta konsekvenserna för de olika könen.

De allmänna bestämmelser som styr tillämpningen av de tilläggsbefogenheter som föreslås i lagen skyddar för sin del bl.a. ett jämlikt verkställande av befogenheterna och rättigheterna för människor i utsatt ställning, såsom barn, äldre och personer med funktionsnedsättning under undantagsförhållanden. Också exempelvis bestämmelserna om beredskapsskyldighet och om kommunikation under undantagsförhållanden har syftet att säkerställa att rättigheterna för olika grupper tillgodoses, inbegripet grupper i utsatt ställning och olika språkgrupper. För att rättigheterna för människor i utsatt ställning under undantagsförhållanden ska kunna tryggas på ett adekvat sätt och även faktiskt, ska de beaktas redan när beredskapsplaner görs upp och annars i förberedelserna för undantagsförhållanden.

Med tilläggsbefogenheterna strävar man i enlighet med det som konstateras ovan efter att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna också under undantagsförhållanden. Syftet med tillämpningen av många av tilläggsbefogenheterna är uttryckligen att trygga oundgänglig försörjning och omsorg i synnerhet för personer i utsatt ställning, såsom barn, personer med funktionsnedsättning och äldre. I fråga om grupper i utsatt ställning är det särskilt kritiskt att under undantagsförhållanden trygga de tjänster och det stöd som de behöver och som är nödvändiga för ett människovärdigt liv.

Enligt artikel 11 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016) ska konventionsstaterna vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa skydd och säkerhet för personer med funktionsnedsättning som är i risksituationer, däribland väpnad konflikt, humanitära nödlägen och naturkatastrofer. Med tanke på barnets rät-

tigheter är det centrala att trygga tillgodoseendet av barnets bästa också under undantagsförhållanden. Enligt artikel 3.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Syftet med den föreslagna lagen är att i enlighet med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna dämpa de negativa konsekvenserna av undantagsförhållanden för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning samt att ta hänsyn till barnets bästa under undantagsförhållanden.

Bestämmelserna i 8 kap. som gäller arbetsplikt beaktar personers funktionsnedsättning samt vårdansvaret för barn och andra närstående. Enligt den föreslagna lagen kan ett förordnande till arbete ges endast till sådant arbete som den arbetspliktige skäligen förmår utföra med beaktande av ålder, hälsotillstånd, eventuell funktionsnedsättning, familjeförhållande, utbildning, tidigare arbetserfarenhet samt arten av det arbete som förordnandet gäller. Dessutom får en person som är vårdnadshavare för ett barn under sju år eller ett kroniskt eller långvarigt sjukt barn eller en person som har vårdansvaret för en annan person som behöver kontinuerlig omsorg inte i regel ges ett förordnande till arbete utanför det pendlingsområde som avses i 10 § i lagen om ordnande av arbetskraftsservice. Förutom barn kan också en vuxen person ha behov av särskild vård eller omsorg på grund av försämrat hälsotillstånd eller försämrad funktionsförmåga eller på grund av funktionsnedsättning.

I bestämmelserna i det föreslagna 10 kap. om förflyttning av befolkningen tas hänsyn till rättigheterna för människor i en utsatt ställning. När inkvartering ordnas för befolkning som förflyttat sig på grund av undantagsförhållanden ska särskild uppmärksamhet ägnas åt personer i utsatt ställning, såsom personer med funktionsnedsättning, klienter och patienter vid enheter inom social- och hälsovården samt bostadslösa (64 §). Genom skyldigheten att överlåta egendom som behövs för ordnande av försörjning för förflyttad befolkning strävar man efter att trygga inkvartering, bespisning och annan försörjning i synnerhet för tryggande av oundgänglig försörjning och omsorg för personer som behöver särskilt stöd (65 §). Avsikten med bestämmelserna om ordnande av service för befolkning som blivit tvungen att förflytta sig är att trygga vars och ens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

När hyresbostäder ordnas för befolkning som blivit utan bostad ska uthyrningslägenheterna enligt bestämmelserna i det föreslagna 15 kap. i första hand anvisas sådana bostadsbehövande vars behov av bostad är störst med beaktande av sökandens och dennes familjs personliga förhållanden eller hälsoaspekter.

Bestämmelserna i det föreslagna 12 kap. om tryggande av oundgänglig försörjning för befolkningen och om ändringar i den sociala tryggheten påverkar också de förmåner som grupper med särskilda behov får. Till exempel försörjningen för personer med funktionsnedsättning är ofta beroende av förmåner på grund av deras svaga ställning på arbetsmarknaden. Uppskjuten utbetalning av förmåner och minskat förmånsbelopp kan ha negativa konsekvenser synnerhet för mindre bemedlade barnfamiljers ekonomiska ställning. Avsikten med tilläggsbefogenheterna är emellertid att trygga förmånstagarnas oundgängliga försörjning genom att göra det möjligt att fördela de disponibla medlen begränsat så att de räcker för utbetalning av förmånerna också under en längre tidsperiod.

Bestämmelserna i det föreslagna 14 kap. om tryggande av tillgången till social- och hälsovård samt till utbildning är särskilt viktiga för grupper i utsatt ställning, såsom barn, personer med funktionsnedsättning och äldre personer samt långtidssjuka. Tilläggsbefogenheterna i kapitlet siktar på att säkerställa verksamheten och bärkraften hos social- och hälsovårdstjänsterna, inbegripet tjänster för grupper med särskilda behov. Bestämmelserna möjliggör samtidigt inriktning av resurser för icke-brådskande social- och hälsovård till de tjänster som är nödvändigast med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena, vilket kan ha konsekvenser bl.a. för tillhandahållandet av de tjänster som personer med funktionsnedsättning får under normala förhållanden.

Avsikten är emellertid att inrikta de resurser som används för serviceproduktion på att ordna och organisera de mest brådskande och för befolkningens säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter nödvändigare tjänsterna. Undantag kan emellertid tillämpas bara om undantaget inte äventyrar patienternas eller socialvårdsklienternas hälsa och säkerhet och rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

Bestämmelserna om ordnande av undervisningsverksamhet och fostran har i första hand konsekvenser för barn och unga. Den möjlighet att övergå till distansundervisning som införs i lagen påverkar på ett betydande sätt det dagliga livet för barn i skolåldern. Forskningsbelägg har efter coronapandemin inhämtats om de negativa konsekvenserna för barnen och de unga av distansundervisningen under pandemin. Syftet med att möjliggöra distansundervisning är att trygga undervisningens kontinuitet och barnens och de ungas bildningsmässiga rättigheter samt att skydda de studerandes och undervisningspersonalens liv och hälsa. Tilläggsbefogenheten kan tas i bruk bara om det på grund av förflyttning av befolkningen, begränsningar av rörelsefriheten och vistelsebegränsningar eller allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa är nödvändigt. Det föreslås inte någon möjlighet att övergå till distansundervisning i småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen, eftersom det på grund av barnens unga ålder inte anses gagna deras utveckling.

Lagen föreslås också innehålla vissa bestämmelser om befogenheter som kan inriktas beroende på ålder. Sådana är i synnerhet bestämmelserna i 8 kap. om arbetsplikt, som inriktas på befolkningen i arbetsför ålder. Arbetsplikten utsträcks inte till att gälla barn eller äldre.

4.2.4.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Beredskap att sköta uppgifterna så bra som möjligt under alla förhållanden

Bestämmelserna om allmän beredskapsskyldighet är förpliktande för alla myndigheter redan under normala förhållanden och de ska därför i sin beredskapsverksamhet beakta de föreslagna ändringarna i regleringen. Eftersom den gällande bestämmelsen om allmän beredskapsskyldighet är ytterst bred till innehållet, kan beredskapsnivån och tillvägagångssättet i nuläget variera en hel del mellan olika myndigheter. I praktiken beror också konsekvenserna av de ändringar i bestämmelserna beredskapsskyldigheten således i stor utsträckning på i vilken mån en myndighets beredskap redan i nuläget uppfyller också kraven enligt den föreslagna nya lagen. Man har strävat efter att formulera den föreslagna regleringen så att den till sina centrala delar motsvarar de element som är karaktäristiska för de nuvarande beredskapsförfarandena. Således uppfyller många myndigheters beredskap de facto redan i nuläget också kraven enligt den nya lagen. Ett av syftena med att precisera skyldigheten är att uttryckligen systematisera beredskapen genom att noggrannare än i nuläget reglera basinnehållet och en viss miniminivå på beredskapen. Till den del som myndigheter som är beredskapsskyldiga på grund av ändringarna behöver utveckla sin verksamhet är det i allmänhet fråga om t.ex. att uppdatera beredskapsplanerna, utveckla riskhanteringen och utbilda personalen.

Förberedelse inför genomförande av beredskapslagen

De nya eller ändrade befogenheter som ingår i lagens befogenhetsdel kan orsaka myndigheterna nya uppgifter som gäller verkställigheten av befogenheterna eller övervakningen och de ska förbereda sig för skötseln av dessa redan under normala förhållanden. Uppgifter som gäller verkställande eller övervakning av befogenheter föreskrivs i den föreslagna lagen för följande myndigheter och aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter:

- arbetskraftsmyndigheterna,
- räddningsmyndigheterna under inrikesministeriet och i välfärdsområdena,
- närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter,
- Transport- och kommunikationsverket,

- Trafikledsverket,
- polisen,
- Gränsbevakningsväsendet,
- Migrationsverket,
- livskraftscentralerna,
- Finlands skogscentral,
- Försvarsmakten,
- Folkpensionsanstalten,
- Keva,
- Pensionsskyddscentralen,
- Trafikförsäkringscentralen,
- Patientförsäkringscentralen,
- Trafik- och patientskadenämnden,
- Olycksfallsförsäkringscentralen och Ersättningsnämnden för olycksfallsärenden som verkar i anslutning till centralen
- Sysselsättningsfonden,
- Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet,
- Tillstånds- och tillsynsverket,
- Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata,
- Finlands Bank,
- Finansinspektionen,
- Verket för finansiell stabilitet,
- Energimyndigheten,
- Försörjningsberedskapscentralen,
- Tullen,
- den systemansvariga stamnätsinnehavaren (Fingrid Oyj)
- den systemansvariga distributionsnätsinnehavaren (Gasgrid Finland Oy)
- elnätsinnehavarna,
- de balansansvariga för mätområden i elnätet samt
- arbetarskyddsmyndigheterna.

Dessutom ges det i flera befogenheter uppgifter som gäller verkställande eller övervakning av befogenheterna till ministerierna, kommunerna eller vissa kommunala myndigheterna samt välfärdsområdena. Välfärdsområdena har med stöd av den gällande beredskapslagen inga uppgifter som gäller verkställande eller övervakning av tilläggsbefogenheter. För deras del är alltså uppgifterna helt nya. Omfattningen av och innehållet i de förberedelser som verkställandet av en befogenhet kräver beror i stor utsträckning på befogenhetens art och på verksamhetsmekanismen. Många av de ovannämnda ministerierna får uppgifter som gäller verkställandet av fler än en tilläggsbefogenhet. I fråga om vissa befogenheter är det nödvändigt att vidta förberedelser för verkställandet också i form av samarbete mellan myndigheter. Det är fråga om ett sådant upplägg åtminstone när flera myndigheter verkställer en och samma befogenhet samt exempelvis när flera myndigheter under undantagsförhållanden har rätt att ta samma egendom i besittning eller i användning. I synnerhet ett verkställande av befogenheter som innebär reglering och som de facto är effektivt förutsätter i regel även rätt omfattande förhandsplanering och förberedelser.

För ibruktagning av beredskapslagen ansvarar inom ramen för närmare föreskrivna uppgifter de högsta statliga organen, dvs. riksdagen, statsrådet och republikens president. Det huvudsakliga ansvaret för förfarandet för ibruktagning bärs av statsrådet och inom ramen för detta ytterligare av statsrådets kansli. Propositionen innehåller flera förslag till ändring av förfarandet för ibruktagning som i synnerhet statsrådets kansli således ska beakta i sin förberedande verksamhet.

Det föreslås också att för statsrådets kansli föreskrivs en uttrycklig uppgift att styra och samordna statsrådets förberedelser, vilket bedöms stödja kansliets roll i det allmänna samordnandet

av förberedelserna under normala förhållanden och undantagsförhållanden. Med tanke på konsekvenserna för myndigheternas verksamhet kan detta för sin del också klargöra innehållet i statsrådets kanslis uppgift för gemensamma förberedelser i enlighet med 12 § 7 punkten i reglementet för statsrådet, som det ibland har rått oklarhet kring.

I 20 kap. i den föreslagna beredskapslagen föreskrivs det om ersättningar där Statskontoret ansvarar för verkställandet. Statsrådet ansvarar huvudsakligen också för verkställandet av ersättningar som betalas ut enligt den gällande beredskapslagen. Ersättningsbestämmelserna enligt den föreslagna lagen är jämfört med det rådande rättsläget betydligt exaktare till den delen att aktörer som är berättigade till ersättningar, skador eller andra förluster för vilka ersättning ska betalas samt ersättningarnas nivå i fortsättningen till alla delar föreskrivs i lag och till en del genom förordning av statsrådet. Ersättningsbestämmelserna enligt den gällande lagen grundar sig däremot på allmänna bestämmelser om skadestånd och de förutsätter därför betydligt mer prövning av Statskontoret i varje enskilt fall. I regel kan det därför antas att ersättningsverksamhet enligt beredskapslagen enligt bestämmelserna i den föreslagna nya lagen orsakar Statskontoret mindre arbete än motsvarande undantagsförhållande skulle orsaka vid tillämpning av bestämmelserna i den gällande lagen. De faktiska konsekvenserna är ändå helt beroende av krisens art och de befogenheter som tillämpas. Under undantagsförhållandena medan coronapandemin pågick behövde ersättningsbestämmelserna enligt beredskapslagen inte alls tillämpas.

Många av de föreslagna tilläggsbefogenheterna verkställs genom förvaltningsbeslut och i dem kan ändring enligt lagens 167 § sökas i förvaltningsdomstolen. Beroende på undantagsförhållandenas karaktär och de befogenheter som tillämpas kan ärenden som gäller sökande av ändring med stöd av lagen också på ett ytterst betydande sätt belasta förvaltningsdomstolarna under och efter undantagsförhållanden. Rättsläget kommer ändå inte till denna del att ändras väsentligt jämfört med nuläget.

Konsekvenser för den offentliga informationshanteringen

Propositionen har inte i regel konsekvenser för informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen under normala förhållanden. Arbetspliktsregistret är det enda datalagret för undantagsförhållanden som grundar sig på en uttrycklig bestämmelse i den föreslagna lagen. Till denna del är det emellertid fråga om att en befintlig reglering med små preciseringar överförs till den nya lagen. En del av befogenheterna i beredskapslagen är dock av sådan typ att ett effektivt verkställande förutsätter t.ex. informationsutbyte mellan myndigheterna och därtill ska flera regleringsbefogenheter åtminstone i princip kunna genomföras i elektronisk form. Verkställandet av regleringsbefogenheterna och planeringen av detta hör emellertid till arbets- och näringsministeriets ansvar, och i samband med beredningen har det inte uppdagats några konkreta behov av att utveckla nya informationssystem eller andra lösningar för informationshantering för undantagsförhållanden. Om sådana behov uppdagas som en del av genomförandet av lagen ska konsekvenserna för informationshantering hanteras separat i det sammanhanget.

Med tanke på informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen ingår centrala och helt nya bestämmelser om befogenheter i lagens 34 §, där det föreskrivs om tryggande av den offentliga informationshanteringen. Befogenheterna kan tillämpas när tillgången till de resurser som tillhandahålls av producenter av informations- och kommunikationstekniska tjänster är begränsad i så betydande grad att tjänsteproducenterna inte kan producera tjänsterna på den avtalade servicenivån och samhället således inte på marknadsvillkor kan säkerställa kontinuiteten i myndigheternas nödvändiga funktioner inom informationshantering. Av det föreslagna företrädesförfarandet följer att myndigheternas verksamhet och de funktioner inom informationshantering som är nödvändiga för myndigheterna inbegripet servicenivån sätts i prioritetsordning och de resurser som producenter av informations- och kommunikationstekniska tjänster har anvisas för myndigheternas bruk. Av detta följer att kontinuiteten i funktionerna inom myndigheternas informationshantering och tillgången till uppgifter, uppgifterna integritet och konfidentialitet inte kan säkerställas på den nivå som förutsätts.

Avsikten med den föreslagna regleringen är att den inte ska ha konsekvenser i form av ändringar i informationshanteringen i fråga om sådan myndighetsverksamhet som är nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Målet för regleringen är att trygga kontinuiteten i funktioner som ingår i den nödvändiga informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen. Informationshanteringsenheterna och de myndigheter som verkar vid dessa, vilkas datalager inte bedöms vara nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden, kan sannolikt inte fullgöra alla sina skyldigheter inom informationshantering på det sätt som föreskrivs i lagen, om de administrationsresurser inom informations- och kommunikationstekniska tjänster som de behöver inte kan säkerställas. Konsekvenserna kan bli betydande. Bristen på administrationsresurser och de resulterande bristerna i fullgörandet av skyldigheterna inom informationshantering kan leda till att informationssystemen inte fungerar och försämra kontinuiteten i myndighetsverksamheten, tjänsternas kvalitet och säkerheten.

En central direkt konsekvens av otillräckliga administrationsåtgärder inom informationshanteringen är att myndigheterna inte kan säkerställa tillgången till uppgifterna i datalagren och inte heller uppgifternas aktualitet, integritet och konfidentialitet. Om informationssystemen inte fungerar kan datamaterial inte skapas, behandlas eller lämnas ut och man kan inte heller på annat sätt sörja för tillgången till information vid rätt tid för att myndigheternas uppgifter ska kunna skötas. Med tanke på tillgången till datamaterial och materialets kompatibilitet kan konsekvenser uppstå också hos andra myndigheter, om det inte går att ur datalagret lämna ut de uppgifter som deras verksamhet förutsätter. Vidare kan man i en sådan situation inte nödvändigtvis, även om informationssystemen fungerar, säkerställa integriteten och konfidentialiteten i de datamaterial som behandlas i informationssystemen på det sätt som verksamheten förutsätter. Om informationens integritet och aktualitet äventyras blir det svårare att utnyttja informationen för det fastställda användningsändamålet. Om konfidentialiteten äventyras kan det ha konsekvenser för tillgodoseendet av de lagstadgade sekretessintressena. Otillräckliga resurser för upprätthållande av datalager medför en risk också med tanke på genomförandet av dataskyddet, om det inte går att säkerställa tillräckliga skyddsmetoder på andra sätt. Som allvarligast kan otillräckliga administrationsåtgärder i myndighetsverksamheten leda till att myndigheten inte alls kan sköta sina uppgifter och dessutom kan arbetssäkerheten äventyras.

Verkställigheten av regleringen förutsätter en tillräcklig lägesbild och information som erhålls av andra aktörer. På offentligheten i de handlingar som bildas genom regleringen tillämpas bestämmelserna i offentlighetslagen och speciallagar om handlingars offentlighet och handlingssekretess och inga nya rättigheter att få uppgifter föreslås.

Enligt förarbetena till 8 § i informationshanteringslagen (se RP 284/2018) ska den i 8 § för ministeriet föreskrivna skyldigheten att bedöma bestämmelsernas konsekvenser på det sätt som avses i 5 § 3 mom. i informationshanteringslagen gälla också beredningen av bestämmelser på lagnivå. I det föreslagna prioriteringsförfarandet förutsätter ibruktagande av en befogenhet en separat tillämpningsförordning. I samband med beredningen av ibruktagningsförordningen ska bestämmelsernas konsekvenser för informationshanteringen bedömas på nytt i den omfattning som behövs.

4.2.4.4 Demokrati- och rättsstatsutveckling

Det centrala syftet för den föreslagna lagen är att rättsstatsprincipen tillämpas fullt ut också under undantagsförhållanden. Avsikten är således att myndigheternas verksamhet till alla delar är grundad på lag också under undantagsförhållanden. Först vid beredningen av ad hoc-lagstiftning under undantagsförhållanden uppstår i allmänhet ett faktiskt behov av att avvika t.ex. från förfaranden för hörande och andra mekanismer som gör civilsamhället delaktigt. Därför realiseras en öppen beredning i enlighet med god förvaltning inte nödvändigtvis fullt ut i fråga om dessa. I regel kan en uppdaterad beredskapslag således allmänt anses säkerställa att rättsstatsprincipen tillämpas under undantagsförhållanden.

4.2.4.5 Konsekvenser för försvaret, gränssäkerheten samt den allmänna ordningen och säkerheten

Propositionen har inte konsekvenser för försvaret, gränssäkerheten eller genomförandet av allmän ordning och säkerhet under normala förhållanden. Avsikten med många av de tilläggsbefogenheter som ingår i lagförslaget är emellertid uttryckligen att trygga dessa säkerhetsintressen under undantagsförhållanden. Det är t.ex. fråga om att säkerställa myndigheternas resurser och verksamhetsförutsättningar genom rättigheter att ta i besittning eller i användning och genom skyldigheten att tillhandahålla tjänster eller genom begränsningar av rörelsefriheten och vistelsebegränsningar. Många av regleringsbefogenheterna gör det också möjligt att trygga bl.a. Försvarsmaktens nödvändiga behov under undantagsförhållanden.

I synnerhet ökningen av polisuppgifter, såsom handräckningsuppgifter enligt beredskapslagen, under undantagsförhållanden kan samtidigt leda till ett betydande behov av att prioritera de uppgifter som polisen sköter under undantagsförhållanden. Prioriteringsbehoven kan i princip leda också till att nivån på den allmänna ordningen och säkerheten försvagas om polisens resurser inte längre räcker t.ex. för normal patrulleringsverksamhet. Konsekvenserna kan emellertid i en sådan situation anses i första hand orsakas av den krissituation i sig som lett till att undantagsförhållanden konstaterats, och inte egentligen av åtgärderna enligt beredskapslagen.

Propositionens allmänna konsekvenser för samhällets övergripande säkerhet behandlas ovan i avsnitt 4.2.1.

4.2.4.6 Välfärd och hälsa

Propositionen har inga konsekvenser för människors välfärd eller hälsa under undantagsförhållanden. Under undantagsförhållanden kan man emellertid med många av de tilläggsbefogenheter som ingår i lagförslaget trygga bl.a. verksamheten inom nödvändiga social- och hälsovårdstjänster samt tillgången till läkemedel och andra nödvändiga nyttigheter under undantagsförhållanden. En del av befogenheterna riktas mot myndigheter och privata aktörer, dvs. dessa aktörer kan med stöd av myndighetsbeslut förpliktas att ändra sin verksamhet på ett visst sätt för att man ska kunna se till att befolkningen tillhandahålls social- och hälsovårdstjänster. Tillämpning av sådana befogenheter har en kontinuitetstryggande effekt på tjänsterna och således är konsekvenserna för människors välfärd och hälsa gynnsamma eller åtminstone neutrala i förhållande till situationen under normala förhållanden. Befogenheterna gör det samtidigt möjligt att man tillfälligt avstår från tillhandahållande av vissa social- och hälsovårdstjänster eller att serviceanordnaren inte har någon skyldighet att tillhandahålla tjänsterna inom de maximitidsfrister som föreskrivs i lagstiftningen under normala förhållanden. Avsikten med sådan reglering är att på befolkningsnivå sträva efter att brådskande tjänster och de nödvändigaste tjänsterna fortsättningsvis kan ordnas och att servicesystemets bärkraft kan tryggas. På individnivå kan besluten ändå ha negativa konsekvenser för välfärden och hälsan.

Befogenheter som har omedelbara konsekvenser för tryggandet av befolkningens hälsa och välfärd ingår i synnerhet i 14 kap. i den föreslagna lagen. Vissa befogenheter, t.ex. begränsningarna i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar, kan samtidigt ha konsekvenser också exempelvis för människors möjligheter att utöva hobbyer och således också negativa konsekvenser bl.a. för folkhälsan.

4.2.4.7 Sysselsättning och arbetsliv

Propositionen uppskattas inte ha några konsekvenser för sysselsättningen eller arbetslivet under normala förhållanden. I 7 och 8 kap. i den föreslagna lagen föreskrivs det om befogenheter som har syftet att uttryckligen trygga nödvändiga personalresurser under undantagsförhållanden för myndigheterna och andra aktörer som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Med stöd av befogenheterna kan man avvika bl.a. från de minimivillkor för arbets-

och tjänsteförhållande som tillämpas under normala förhållanden, från normala uppsägningstider samt i sista hand förordna arbetsplikt för människor.

De föreslagna befogenheterna, som gäller arbets- och tjänsteförhållanden samt arbetsplikt, innebär direkta ingrepp i villkoren för anställningsförhållandena som är till nackdel för den anställda. I synnerhet vid långvariga krissituationer eller när åtgärderna eventuellt anhopas så att de drabbar samma grupper av arbetstagare kan de utöver de direkta konsekvenserna ha också långvariga konsekvenser som försämrar arbetslivets kvalitet. Till exempel avvikelser som riktas mot semestrar eller arbetstider kan på betydande sätt öka belastningen i arbetet och till denna del begränsas konsekvenserna inte nödvändigtvis enbart till den tid undantagsförhållandena pågår. Det kan antas att det i många scenarier för undantagsförhållanden blir nödvändigt att tillämpa befogenheterna enligt de föreslagna 7 och 8 kap. t.ex. på personalen inom hälso- och sjukvården, vilket i princip kan ha konsekvenser till och med för branschens attraktivitet. På grund av att tröskeln för undantagsförhållanden är hög och scenariot därmed är osannolikt är konsekvenserna ändå sannolikt små.

4.2.4.8 Informationssamhälle och dataskydd

Propositionen förväntas inte ha konsekvenser för informationssamhället under normala förhållanden. Syftet med beredskapslagen är bl.a. att upprätthålla verksamhet som är nödvändig med tanke på samhällets funktion, såsom tjänster inom informationssamhället. Propositionen innehåller också vissa bestämmelser om befogenheter som har syftet att uttryckligen trygga nödvändiga kommunikationstjänster under undantagsförhållanden. Sådana bestämmelser finns i synnerhet i 18 kap. i den föreslagna lagen, men också t.ex. genom tilläggsbefogenheter som tryggar tillgången till arbetskraft kan man indirekt trygga upprätthållande av nödvändiga informations- och kommunikationstjänster. Skyldigheten för de teleföretag som avses i 134 § i lagförslaget att prioritera vissa tjänsteanvändare kan samtidigt leda också till att tillgången till en tjänst som är föremål för en befogenhet eller tjänstens funktion försämras för andra användare. Det är i sista hand fråga om vägning av intressen mot varandra under undantagsförhållanden och det kan således delvis leda också till att tjänsterna i informationssamhället tillfälligt försvagas. Också den kris i sig som leder till undantagsförhållanden kan på ett betydande sätt påverka tillgången till tjänster inom informationssamhället t.ex. om nödvändiga informations- och kommunikationsnät skadas.

Propositionen förväntas inte ha konsekvenser för dataskyddet under normala förhållanden. Propositionen innehåller vissa bestämmelser om behandlingen av personuppgifter under undantagsförhållanden, av vilka bestämmelserna om arbetspliktsregistret innehåller bestämmelser också om känsliga personuppgifter. Det föreslås emellertid inte att regleringshelheten till denna del ska ändras på något avgörande sätt jämfört med nuläget.

4.2.4.9 Åland

Förslaget har inte under normala förhållanden några konsekvenser på Åland. Den allmänna beredskapsskyldigheten gäller inte myndigheterna i landskapet Åland. I enlighet med 9 § i propositionen ska ministerierna se till att även landskapet Åland beaktas i beredskapen.

Den huvudsakliga konsekvens som eftersträvas genom ibruktagning av beredskapslagen är att hantera krisen och lindra dess negativa konsekvenser på Åland i lika utsträckning som på andra håll i landet. Tillämpningen av beredskapslagen på Åland kan i praktiken leda till att sådana förvaltningsuppgifter som landskapsmyndigheterna normalt sköter överförs på riksmyndigheterna när beredskapslagen tillämpas. En konsekvens som eftersträvas på detta sätt är att ålänningarna och Åland kan skyddas lika snabbt som och jämlikt med den övriga befolkningen.

På grund av Ålands särställning och avvikande myndighetsstruktur kan ibruktagningen av beredskapslagen emellertid ha annorlunda konsekvenser än på andra håll i landet. Det är dock

möjligt att genom överenskommelseförordning avtala om hur förvaltningsuppgifter som beror på tillämpningen av beredskapslagen ska skötas i landskapet Åland. Då kan uppgifter som det är ändamålsenligt att myndigheterna i landskapet sköter under undantagsförhållanden överföras på landskapet. För att konsekvenserna av undantagsförhållanden på Åland inte grundlöst och väsentligt ska avvika från konsekvenserna i det övriga landet ska Åland höras på behörigt sätt genom beredning av ibruktagningsförordning.

Också under undantagsförhållanden bevarar myndigheterna på Åland sin beslutandemakt. Till exempel kan lagstiftning om landskapet Ålands rättigheter och skyldigheter som arbetsgivare inte antas genom ibruktagningsförordning. Beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsregeringens samtycke. Konsekvenserna av de ovannämnda ärendena samt i fråga om ärenden som överförs på landskapet genom en eventuell överenskommelseförordning är beroende av landskapets beslut och verksamhet.

4.2.4.10 Konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena

Förslagen i propositionen till bestämmelser om allmän beredskapsskyldighet har i regel likadana konsekvenser för kommunernas och välfärdsområdenas myndigheter som för de statliga myndigheterna. Konsekvenserna för de statliga myndigheterna behandlas ovan i avsnitt 4.2.4.3 Den allmänna beredskapsskyldigheten binder kommunerna och välfärdsområdena redan med stöd av den gällande beredskapslagen. Lagen om ordnande av social- och hälsovård och den statsrådsförordning om välfärdsområdenas beredskap för störningssituationer inom social- och hälsovården (308/2023) som antagits med stöd av lagen innehåller redan de skyldigheter som i denna proposition föreslås bl.a. om bildande av en lägesbild, innehållet i beredskapsplaner samt bedömning och hantering av risker. När det gäller beredskapen ska välfärdsområdet också se till att tjänsternas kontinuitet säkerställs även när tjänsterna tillhandahålls genom att de anskaffas hos privata tjänsteproducenter.

Propositionen innehåller flera befogenheter där antingen kommunen eller välfärdsområdet ansvarar för verkställigheten och som dessa därför ska förbereda sig på att verkställa. Det är i regel fråga om liknande beredskapsåtgärder som i fråga om de åtgärder för statliga myndigheter som behandlas ovan i avsnitt 4.2.4.3.

Att ta emot anmälningar från personer som förflyttat sig till kommunens område och vidareförmedla dessa till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata med stöd av den föreslagna 69 § är en ny skyldighet för kommunerna. Den mängd merarbete som detta innebär för kommunerna är i avgörande grad beroende av hur stora befolkningsförflyttningar det är fråga om och hur stort det område är som personerna i praktiken förflyttar sig till. Merarbetet för en enskild kommun är som störst om den mängd personer som evakueras är betydande och huvudsakligen förflyttar sig till bara några kommuners område. Det kommunspecifika merarbetet är som minst när den mängd personer som evakueras är liten och fördelas på tiotals eller rent av hundratals kommuners område. Konsekvenserna av skyldigheten att ta emot anmälningar är alltså i väsentlig grad beroende av vilken typ av undantagsförhållanden det handlar om och hur omfattande de är. I alla händelser ligger det i kommunernas eget intresse att ta emot anmälningarna, för att kommunerna ska ha tillräckliga uppgifter om de personer som mer varaktigt vistas på deras område och t.ex. om deras behov av tjänster och bostäder.

Befolkningsförflyttningar har betydande konsekvenser för välfärdsområdenas verksamhet, eftersom välfärdsområdenas organiseringsansvar omfattar såväl räddningsväsendet som social- och hälsovården. Räddningsmyndigheterna ser till det praktiska genomförandet av befolkningsförflyttningar redan med stöd av den gällande beredskapslagen. Propositionen innehåller också bestämmelser om organisering av tjänster för befolkning som förflyttat sig. Organiseringen av de tjänster som befolkning som förflyttat sig behöver har betydande konsekvenser för välfärds-

områdenas verksamhet, men mängden merarbete beror i avgörande grad på hur stora befolkningsförflyttningar det är fråga om och hur stort det område är som personerna i praktiken förflyttar sig till. Dessutom kan man inte helt förutse de behov av tjänster som den befolkning som förflyttat sig de facto har. Det kan antas att en stor del av den befolkning som förflyttat sig kan ordna sitt eget tillfälliga boende med stöd av vänner, närstående eller sina nätverk. Behovet av social- och hälsovårdstjänster beror också på hur länge situationen pågår.

Med stöd av propositionen kan åtgärder riktas mot verksamheten inom social- och hälsovården och ha direkta konsekvenser för välfärdsområdenas verksamhet. De åtgärder som föreslås i propositionen ingår emellertid i regel redan i den gällande beredskapslagen. Tack vara åtgärderna förbättras välfärdsområdenas funktionsförmåga och möjligheter att under undantagsförhållanden ordna de tjänster inom social- och hälsovården som befolkningen behöver. Dessutom föreslås det avvikelser som gäller social- och hälsovårdstjänster och som förbättrar välfärdsområdenas möjligheter att allokera resurser inom social- och hälsovården till de tjänster som är nödvändigast med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden.

4.2.4.11 Regional utveckling och landsbygden

Propositionen har inga konsekvenser för den regionala utvecklingen eller landsbygden under undantagsförhållanden. Även om det under undantagsförhållanden enligt beredskapslagen definitionsmässigt är fråga om ett hot som riktas mot hela nationen, kan konsekvenserna ändå variera en hel del regionalt. Många undantagsförhållanden kan till sina huvudsakliga konsekvenser riktas bara mot vissa områden och dessutom är det också möjligt att ta i bruk endast regionalt begränsade befogenheter. I praktiken är det ändå möjligt att bedöma de regionala konsekvenserna av åtgärderna först när undantagsförhållanden årder.

4.2.4.12 Gränsöverskridande konsekvenser

Propositionen har inga gränsöverskridande konsekvenser under normala förhållanden. Största delen av dagens scenarier för undantagsförhållanden är till sin karaktär gränsöverskridande och i regel är det rätt osannolikt att en kris som överskrider tröskeln för undantagsförhållanden skulle vara helt nationell till sin karaktär och sina konsekvenser. I beredskapslagen är det ändå fråga om hantering av kriser inom Finlands rättskipningssfär, vilket innebär att lagförslagets konsekvenser inte i huvudsak är gränsöverskridande. Lagförslagets 92 § innehåller emellertid tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden som gäller regleringen av utrikeshandeln och som oundvikligen har också gränsöverskridande konsekvenser. Också exempelvis begränsningen av rörelsefriheten kan de facto har konsekvenser för människors och varors gränsöverskridande rörlighet.

4.2.4.13 Konsekvenser för djurens välfärd

Propositionen har inte under normala förhållanden konsekvenser för djurens välfärd. Många scenarier för undantagsförhållanden, såsom storolyckor eller väpnat angrepp mot Finland, kan däremot ha konsekvenser både för djur i naturen och för produktions- och sällskapsdjur. En situation där befogenheterna för evakuering och befolkningens rörlighet tas i bruk kan till sin karaktär vara sådan att det inte i samma sammanhang är de facto är möjligt att förflytta produktions- och sällskapsdjuren i det område som evakueras.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Allmänt

I avsnittet behandlas per delområde centrala regleringsalternativ som varit på agendan i samband med beredningen av propositionen. Dessutom behandlas deras centrala konsekvenser. Med beaktande av den föreslagna lagens innehållsmässiga omfattning, i synnerhet den helhet som gäller befogenheter, fokuserar avsnittet emellertid främst på de allmänna handlingsvägar som gäller den nya beredskapslagen och de centrala handlingsvägar som definierar helheten av den nya beredskapslagen. De alternativa handlingsvägarna för enskilda bestämmelseförslag behandlas i den omfattning som behövs nedan under detaljmotiveringen i avsnitt 7.

Avsnittet kompletteras utifrån remissvaren som inkommit under den fortsatta beredningen.

5.1.1 Alternativa handlingsvägar som gäller lagstiftningen om undantagsförhållanden

Allmänt

Arbetsgruppen med uppgift att bereda en totalreform av beredskapslagen, som ansvarade för att bereda propositionen, hade till uppgift att bereda en ny beredskapslag som ska ersätta den gällande lagen med samma namn. En av arbetsgruppens uppgifter var att bedöma behovet av att i beredskapslagen eller annanstans i lagstiftningen införa bestämmelser om hanteringen av allvarliga störningssituationer under normala förhållanden. Till arbetsgruppens uppdrag hörde däremot inte att till andra delar bedöma alternativ för genomförande av lagstiftning för undantagsförhållanden av en helt annan typ. Utanför arbetsgruppens uppdrag behandlas ändå kort också några alternativa sätt att genomföra regleringen för undantagsförhållanden som tidigare tagits upp i samband med utvecklingen av beredskapslagstiftningen.

Införande av bestämmelser som gäller allvarliga störningssituationer i beredskapslagen

I samband med beredningen av propositionen bedömdes behovet av och möjligheterna att i beredskapslagen utöver regleringen för undantagsförhållanden införa också allmänna bestämmelser och bestämmelser om befogenheter som gäller andra allvarliga störningssituationer. Att utvidga tillämpningsområdet för beredskapslagen på detta sätt betraktades emellertid inte som ändamålsenligt med beaktande av att regleringen av allvarliga störningssituationer i allmänhet till sitt innehåll är närmare förknippad med den övriga sektorvisa lagstiftning som gäller innehållet än med den egentliga lagstiftningen om undantagsförhållanden och i sak fungerar som ett slags förlängning av den sektorvisa lagstiftningen. Också bestämmelserna om övervakning och ändringssökande i fråga om bestämmelser som tillämpas t.ex. i allvarliga störningssituationer följer då i allmänhet fortsättningsvis de allmänna principerna i den sektorvisa lagstiftningen. Om bestämmelser om befogenheter som gäller allvarliga störningssituationen införs i beredskapslagen ökar det också på ett betydande sätt antalet bestämmelser i lagen och är eventuellt ägnat att på ett oändamålsenligt sätt fördunkla den rättsliga gränsen mellan normala förhållanden och undantagsförhållanden.

Ramlagen och de sektorvisa beredskapslagarna

I beredningen av 1991 års beredskapslag tog man upp möjligheten att föreskriva om befogenheter för undantagsförhållanden som placerar sig mellan lagstiftningen för normala förhållanden och lagen om försvarstillstånd med stöd av en så kallad ramlag (Kommittébetänkande 1979:60). I praktiken skulle man i regleringsmodellen ha stiftat beredskapslagen som en ramlag som skulle ha innehållit bara största delen av den allmänna delen och vissa bestämmelser som motsvarar den gällande beredskapslagen. De egentliga tilläggsbefogenheterna för undantagsförhållanden skulle i modellen ha tagits in i sektorvisa beredskapslagar, som i fråga om de allmänna bestämmelserna skulle ha grundat sig på beredskapslagen som ramlag. Behovet att sektorvisa beredskapslagar har senare aktualiserats också som en följd av coronapandemin och behovet av beredskap för smittsamma sjukdomar.

Även om det är möjligt att i viss mån stifta exaktare sektorvisa beredskapslagar så att de är tillämpliga uttryckligen för en viss kris har det i samband med beredningen ansetts att de lämpar sig dåligt för de nuvarande kriserna, som överskrider förvaltningsgränserna. En av de centrala bakgrundsfaktorerna i propositionen är uttryckligen att kriserna blir allt mer komplexa och deras konsekvenser sträcker sig till alla förvaltningsområden och till olika sektorer i samhället. I praktiken har man vid beredningen av propositionen uttryckligen strävat efter att eliminera silobildningen mellan förvaltningsområdena i beredskapslagen. Sektorvisa beredskapslagar kan antas till denna del utveckla lagstiftningen delvis i fel riktning.

Utvidgning av användningsområdet för ad hoc-lagstiftningen

Grundlagens 23 § förutsätter inte att avvikelserna från de grundläggande fri- och rättigheterna grundar sig på lagstiftning som antagits på förhand, utan det är möjligt att lagstifta om avvikelserna också i enskilda fall när undantagsförhållanden redan råder. Det är också i sig möjligt att bygga upp lagstiftning om avvikelser i större utsträckning eller i sin helhet utifrån ad hoc-lagstiftning som antas först under rådande undantagsförhållanden.

Situationsbunden lagstiftning är förknippad med vissa fördelar, av vilka den viktigaste är möjligheten att på ett heltäckande sätt beakta särdragen i en krissituation och således anpassa och dimensionera lagstiftningen så att den är exakt avgränsad till just de behov och gränser som krisen i fråga förutsätter. Vid beredningen av propositionen har man identifierat att också ad hoc-lagstiftning oundvikligen har sin plats i krislagstiftningen i Finland. Det är emellertid inte möjligt förbereda sig på att tillämpa ad hoc-lagstiftning, och därtill måste lagstiftningen i sin helhet beredas medan krisen redan pågår. Av dessa orsaker utgår man från att verksamheten under undantagsförhållanden också i fortsättningen ska grunda sig på beredskapslagen som är stiftad på förhand och gäller tills vidare.

5.1.2 Beredskapslagens struktur

Allmänt

Den grundläggande strukturen i den gällande beredskapslagen har i samband med beredningen ansetts vara fungerande, och inga i grunden avvikande handlingsvägar har till denna del tagits upp. Beredskapslagens allmänna struktur fastställs i praktiken på ett avgörande sätt av mekanismen för ibruktagandet av tilläggsbefogenheterna i lagen.

Placering och ibruktagande av associerade bestämmelser som gäller tillämpningen av tilläggsbefogenheter

I fråga om lagens avdelning om befogenheter kan det i någon mån betraktas som en utmaning att ha bestämmelser som är associerade till enskilda tilläggsbestämmelser och att placera in dem i lagens struktur. Sådana är t.ex. kapitelvisa definitionsbestämmelser (t.ex. 14 § i den gällande lagen), bestämmelser som styr eller begränsar tillämpningen av en viss befogenhet (t.ex. 58 § och 122 § 2 mom.) samt förfarandebestämmelser som gäller en viss befogenhet (t.ex. 114 §). Associerade bestämmelser är bestämmelser som på ett eller annat sätt definierar tillämpningen av en viss befogenhet, men som inte i sig själva är tilläggsbefogenheter.

Systematiken i beredskapslagen är till sina väsentliga delar grundad på att tilläggsbefogenheterna tas i bruk separat genom en ibruktagningsförordning under undantagsförhållanden. Eftersom avdelningen om befogenheter ändå innehåller också många andra bestämmelser än sådana som i egentlig mening innebär tilläggsbefogenheter, framgår det inte helt klart av lagen vilka bestämmelser som omfattas av ibruktagningsförfarandet. I tillämpningspraxis för lagen har saken avgjorts så att alla bestämmelser som placerats i lagens avdelning för befogenheter, inbegripet de ovan beskrivna associerade bestämmelserna, ska aktiveras separat genom en ibruktagningsförordning för att de ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden. Eftersom

associerade bestämmelser ändå i allmänhet är avsedda att tillämpas alltid när en viss befogenhet tas i bruk, är ibruktagandet inte förknippat med motsvarande prövning av ändamålsenligheten som vid ibruktagandet av de egentliga bestämmelserna om befogenheter.

De associerade bestämmelserna visade sig i praktiken vara en utmaning när den särskilda arbetsplikten inom hälso- och sjukvården togs i bruk våren 2020. I statsrådets första ibruktagningsförordning nämndes då inte de bestämmelser i lagens avdelning för befogenheter som gäller tillämpningen av arbetsplikt, vilket riksdagen tvingades ingripa i.

Vid beredningen av propositionen har som ett sätt att lösa den ovan beskrivna svårigheten tagits upp möjligheten att lagens avdelning för befogenheter ska innehålla endast de egentliga bestämmelserna om tilläggsbefogenheter och alla associerade bestämmelser som gäller tillämpningen av befogenheterna flyttas till de olika bestämmelserna i lagen. Detta skulle leda till att bestämmelser som specifikt i bestämmelsen är associerade till en viss befogenhet automatiskt ska tillämpas i och med att befogenheten aktiveras utan att de behöver nämnas i ibruktagningsförordningen. Vid beredningen av propositionen har man emellertid stannat för att bestämmelserna om befogenheter och de relevanta associerade bestämmelserna i allmänhet bildar en så fast regleringshelhet att det inte är ändamålsenligt att skilja dem åt inom lagen. Många associerade bestämmelser har i lagen placerats i samma paragraf med den tilläggsbefogenhet som gäller den. Det är inte heller till alla delar helt entydigt om det i en viss bestämmelse är fråga om ett fast innehållselement i tilläggsbefogenheten eller om en så kallad associerad bestämmelse.

5.1.3 Beredskapsskyldighet

Sammanslutningar som med stöd av lag sköter offentliga förvaltningsuppgifter

Att beredskapsskyldigheten utvidgas till sammanslutningar som sköter offentliga förvaltningsuppgifter berör inte i den form som beskrivs ovan sammanslutningar som anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter med stöd av lag på det sätt som avses i 124 § i grundlagen, t.ex. genom ett myndighetsbeslut eller avtal med stöd av ett befullmäktigande i lag. Däremot gäller beredskapsskyldigheten i sådana situationer den myndighet som har organiseringsansvaret för tjänsten. Den föreslagna utvidgningen berör inte heller privatpersoner som med stöd av lag sköter offentliga förvaltningsuppgifter, såsom t.ex. sakkunniga som enligt ett befullmäktigande som en myndighet utfärdat med stöd av lag biträder vid olika tillsynsuppgifter.

Utanför beredskapsskyldigheten faller likaså aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter med godkännande av en myndighet med stöd av lag, såsom en koncession. Till denna grupp hör en rätt heterogen grupp olika aktörer, för en betydande del av vilka redan i sektorlagstiftningen har förskrivits en skyldighet att vidta förberedelser för störningssituationer under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Sådana är bl.a. i lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor (946/2021) avsedda registrerade pensions- och försäkringskassor som sköter det lagstadgade pensionsskyddet, i yrkeshögskolelagen (932/2014) och lagen om yrkesutbildning (531/2017) avsedda privata utbildningsanordnare samt i luftfartslagen avsedda organisationer som svarar för luftvärdighet.

Samtidigt hör till denna grupp också aktörer för vilkas del det inte finns särskilda behov eller grunder utifrån hanteringen av samhällets resiliens och den övergripande säkerheten att utsträcka beredskapsskyldigheten till dem. Bland dessa kan nämnas tjänster som ligger väldigt långt från normal myndighetsverksamhet och som är öppen för fri konkurrens, såsom fordonsbesiktningsverksamhet, samt sammanslutningar som utför bedömningar av kravuppfyllelse eller andra tekniska kontrolluppgifter. Det är också utmanande att i den allmänna beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen inkludera företag som tillhandahåller privata säkerhetstjänster med tillstånd enligt lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) och som verkar enligt affärsmässiga principer. Till den delen har det betydelse att den pool för den privata säkerhets-

branschen som inrättats vid Försörjningsberedskapscentralen bidrar till att utveckla beredskapen hos företagen i branschen genom att trygga deras verksamhetsförutsättningar vid allvarliga störningar och under undantagsförhållanden.

Övriga förberedelser inom den privata sektorn

Under de senaste decennierna har också andras än den ovannämnda privata sektorns roll för tryggandet av störningsfrihet och kontinuitet i funktioner som är viktiga för samhällets funktionsförmåga ökat betydligt. I synnerhet samhällskritisk infrastruktur drivs i stor utsträckning av privata företag, och dessutom upphandlar myndigheterna i stor utsträckning olika tjänster till stöd för skötseln av myndigheternas uppgifter av näringslivet. I samband med beredningen av propositionen har det också gjorts en heltäckande bedömning av behovet av och möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för den allmänna beredskapsskyldigheten till en vidare skara aktörer inom den privata sektorn.

I sektorlagstiftningen har ett behov av bestämmelser om beredskapsskyldighet också för privata sammanslutningar till många delar identifierats. I praktiken gäller sådana bestämmelser oftast företag som upprätthåller vitala samhällsfunktioner och som inte omfattas av den allmänna beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen. Bestämmelserna om beredskap för kritiska aktörer inom den privata sektorn kommer att förstärkas betydligt, i synnerhet till följd av det nationella genomförandet av CER-och NIS2-direktiven. I anslutning till Försörjningsberedskapscentralen finns också sektorer och pooler som upprätthåller och utvecklar försörjningsberedskapen och kontinuitetshanteringen i ett nätverk av företag och organisationer inom sitt eget verksamhetsområde. Till denna del baserar sig företagens beredskap på frivillighet.

Med tanke på hanteringen av den övergripande säkerheten kan det anses viktigt att också i bestämmelserna säkerställa tillräcklig beredskap och resiliens hos kritiska aktörer i privata sektorn samt ett välfungerande beredskapssamarbete mellan den privata och den offentliga sektorn. I de skyldigheter som gäller den privata sektorn bör dock branschernas särdrag beaktas, och i synnerhet bör överlappande skyldigheter som ökar den administrativa bördan och kostnaderna undvikas. Med beaktande av dessa omständigheter är det ändamålsenligt att beredskapen hos kritiska aktörer i den privata sektorn stärks, primärt genom branschspecifik speciallagstiftning, i synnerhet via genomförandet av CER-direktivet. Med beaktande av det som framförs ovan anser regeringen inte att det är nödvändigt eller ändamålsenligt att tillämpningsområdet för den allmänna beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen utvidgas till aktörer i den privata sektorn i större utsträckning än vad som anges i avsnitt 4.1.2.

Som en särskild fråga när det gäller att beredskapen inom den privata sektorn har man i samband med beredningen av propositionen behandlat behovet av och möjligheterna att föreskriva om företags och sammanslutningars skyldighet att ha beredskap uttryckligen för verkställighet av tilläggsbefogenheterna i beredskapslagen. Det är i praktiken fråga om förberedelser för verkställighet av verksamhetsskyldigheter eller regleringsskyldigheter som under undantagsförhållanden eventuellt särskilt åläggs företag. Till denna del skulle det emellertid bli problematiskt att största delen av tilläggsbefogenheterna av det slaget kan riktas mot en ytterst stor, i praktiken obegränsad grupp företag, varför det oundvikligen skulle bli oklart vilka företag skyldigheten gäller och vad de med stöd av skyldigheten ska förbereda sig för. Regeringen anser det därför vara en mer ändamålsenlig lösning att också till den delen stödja sig på en eventuell sektorvis och noggrannare avgränsad reglering samt på den frivilliga beredskapen i samband med Försörjningsberedskapscentralen som har konstaterats vara fungerande. Dessutom kan den föreslagna bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att ta hänsyn till beredskapen vid upphandlingar kan också betraktas som central.

5.1.4 Definition av undantagsförhållanden

Beredskapslagens 3 § som gäller definitionen av undantagsförhållande ändrades 2022 genom att en ny 6 punkt som gäller främst synnerligen allvarlig hybridpåverkan lades till. Den nya 3 § 6 punkten avviker från de övriga grunderna för undantagsförhållanden till den delen att den inte innehåller något egentligt konkret uttryck som beskriver undantagsförhållanden, utan uppfyllelsen av förutsättningarna för undantagsförhållanden är beroende av krisens konsekvenser. Avsikten med den nya grunden för undantagsförhållanden är att säkerställa att beredskapslagens grunder för undantagsförhållanden är tillräckliga också i situationer där nationen allvarligt utsätts för hot av en ny typ, som till allvarlighetsgraden och konsekvenserna är jämförbara med andra grunder för undantagsförhållanden, men inte nödvändigtvis tydligt lyder under någon av dem. I samband med beredningen av propositionen har möjligheten att i den nya beredskapslagen i sin helhet grunda definitionen av undantagsförhållanden på konsekvenserna, dvs. ta bort grunderna för undantagsförhållanden enligt 3 § 1, 2, 4 och 5 punkten i den gällande lagen.

Det skulle emellertid sannolikt vara omöjligt att samordna grunder för undantagsförhållanden som i sin helhet är konsekvensbaserade med kraven i 23 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har ofta poängterat att befogenheterna enligt beredskapslagen kan tillämpas endast under noggrant avgränsade undantagsförhållanden, vilket förutsätter att definitionen av undantagsförhållanden är exakt och noggrant avgränsad. Förslagets förhållande till grundlagen behandlas till denna del nedan i avsnitt 12.2.2.

Med en helt konsekvensbaserad definition av undantagsförhållanden skulle man heller inte nödvändigtvis i praktiken uppnå de flexibilitetsmål som eftersträvas. Även om beskrivningar av konkreta undantagsförhållanden som orsakar en kris binder tillämpningen av grunderna för undantagsförhållanden kan de samtidigt bedömas på ett betydande sätt underlätta beslutsfattandet om att konstatera undantagsförhållanden i en konkret tillämpningssituation. En konkret och noggrant avgränsad reglering som gäller undantagsförhållanden erbjuder statsrådet, republikens president och i sista hand riksdagen ett tydligt ryggstöd för bedömning och beslutsfattande. Även om den grund som gäller hybridundantagsförhållanden inte i sig själv innehåller en sådan beskrivning, styrs och underlättas tillämpningen också av den grunden av möjligheten att spegla situationens allvar mot andra grunder för undantagsförhållanden och den tröskel som ställts där. Om de ordalydelser som konkret beskriver undantagsförhållanden tas bort kan det de facto försvåra bedömningen av om undantagsförhållanden råder och på så sätt rent av höja den faktiska tröskeln för att konstatera undantagsförhållanden.

5.1.5 Konstaterande av undantagsförhållanden och förfarande för ibruktagande av tilläggsbefogenheter

Utvecklingsalternativen i fråga om regleringen i beredskapslagen

Förfarandebestämmelserna för konstaterande av undantagsförhållanden och ibruktagande av tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen är föremål för flera detaljerade behov av precisering och annan utveckling. De behandlas närmare ovan i avsnitt 2.2.4. Grunderna för förfarandet har emellertid inte ifrågasatts vid beredningen av propositionen, och modeller för ibruktagande av tilläggsbefogenheterna som i grunden är av helt annan typ har inte tagits upp i samband med beredningen. Beredningsarbetsgruppen är av den uppfattningen att ibruktagandet av tilläggsbefogenheter också i fortsättningen således ska grunda sig på konstaterande av undantagsförhållanden och på därpå följande förordning av statsrådet om ibruktagande av befogenheterna. Arbetsgruppen var ense också om att alla de högsta statsorganen har orsak att delta i förfarandet huvudsakligen i enlighet med sina nuvarande befogenhetsrelationer.

I fråga om förfarandet för konstaterande av undantagsförhållanden bedömdes i samband med beredningen om fördelningen av befogenheterna mellan statsrådet och republikens president borde förtydligas jämfört med förslaget. Redan den gällande lagen lämnar det i någon mån öppet

om statsrådet kan konstatera undantagsförhållanden också i en situation där republikens president är av annan åsikt om att sådana råder. Även om riksdagen i enlighet med systematiken i beredskapslagen i sista hand beslutar om att undantagsförhållanden råder när den behandlar ibruktagningsförordningen, får riksdagen ärendet till behandling endast om statsrådet först har kunnat konstatera undantagsförhållandena och utfärdat en ibruktagningsförordning. Riksdagens möjligheter att påverka realiseras således inte vid oenighet om statsrådet inte kan konstatera undantagsförhållanden och utfärda en ibruktagningsförordning. Med tanke på fördelningen av befogenheterna mellan statsrådet och republikens president är det väsentligt också att i den nya lagen föreskrivs en uttrycklig befogenhet för statsrådet att konstatera undantagsförhållanden genom sitt beslut. I den gällande beredskapslagen föreskrivs det inte direkt någon sådan befogenhet, utan det lämnas mer öppet hur undantagsförhållanden ska konstateras. Under coronapandemin konstaterades undantagsförhållanden i enlighet med 3 § 22 punkten i reglementet för statsrådet enligt beslut av statsrådet, vilket föregicks av behandling av ärendet i samverkan med republikens president så som föreskrivs i 6 § 1 mom. i beredskapslagen. Det är möjligt att förtydliga fördelningen av befogenheter genom att detta tillämpningsförfarande skrivs in i lagen samtidigt som hänsyn tas till de övriga ändringar som föreslås i förfarandet.

Trots det som beskrivs ovan föreslås det inte i propositionen bestämmelser om hur en eventuell situation med meningsskiljaktigheter mellan statsrådet och republikens president ska lösas eller om huruvida statsrådet är bundet av republikens presidents åsikt om eventuellt rådande undantagsförhållanden. Förslaget grundar sig till denna del på en politisk målbild om att bevara republikens presidents ställning i fråga om konstaterande av undantagsförhållanden så att den så långt möjligt motsvarar den gällande beredskapslagen.

I samband med beredningen av propositionen behandlades möjligheten att avstå från separata ibruktagnings- och tillämpningsförordningar genom att kombinera dem till en förordning. Även om en kombination av förordningarna vid en ytlig bedömning kan antas förenkla ibruktagandet av befogenheter, är det också förenat med nya utmaningar. I praktiken möjliggör separata förordningar en snabb inledning av beredningen och ett snabbt utfärdande av en ibruktagningsförordning. Eftersom tillämpningsförordningar till innehållet kan vara betydligt mer detaljerade än ibruktagningsförordningarna förutsätter de i många situationer mer beredningstid, vilket den föregående riksdagsbehandlingen av ibruktagningsförordningen ger utrymme för. Om innehållet i en tillämpningsförordning görs till en del av en ibruktagningsförordning gör detta oundvikligen i många situationer beredningen av ibruktagningsförordningen långsammare och således går det också långsammare att få befogenheterna i bruk. En separat ibruktagningsförordning gör det också möjligt för riksdagen att i någon mån redan vid behandlingen av ibruktagningsförordningen styra beredningen av statsrådets utfärdande av tillämpningsförordningen.

I samband med beredningen av propositionen bedömdes också möjligheterna att reglera på vilken nivå och med vilken noggrannhet besluten och förordningarna om konstaterande av undantagsförhållanden och om ibruktagning av tilläggsbefogenheter i en brådskande situation ska motiveras och konsekvenserna bedömas. I praktiken kan det vara väldigt svårt att i en brådskande situation göra heltäckande och detaljerade konsekvensbedömningar och skriva detaljerade motiveringar. De ovannämnda skyldigheterna grundar sig emellertid i sista hand på riksdagens i 47 § i grundlagen föreskrivna rätt att få upplysningar som det inte är möjligt att avvika från genom en vanlig lag. Enligt 47 § 1 mom. i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. I sista hand sätter riksdagen, särskilt grundlagsutskottet, genom sin tolkningspraxis nivån för vad som i en enskild situation förutsätts av motiveringen och konsekvensbedömningen med hänsyn till de rådande omständigheterna som helhet.

Fastställande av krav på kvalificerad majoritet

Grundlagsutskottet betonade i sitt betänkande om begränsningar i rörelsefriheten i enlighet med 118 § i beredskapslagen (GrUB 11/2020 rd) behovet av att noggrant utreda om beslutsfattandet

i riksdagen om ibruktagande och tillämpning av befogenheter under undantagsförhållanden i alla situationer kan grunda sig enbart på en majoritet av rösterna. Enligt utskottet måste statsrådet utreda om beslutsfattande som grundar sig på kvalificerad majoritet lämpar sig för riksdagens beslutsfattande. Utskottet betonar dock att lagstiftningsreformer som gäller förfarandet inte bör genomföras utan en grundlig efterhandsgranskning av erfarenheterna under undantagsförhållanden. Frågan om förutsättningarna för kvalificerad majoritet behandlades inte i förarbetena till den gällande beredskapslagen eller den lag som föregick denna och inte heller vid riksdagsbehandlingen av lagarna.

Frågan om att ställa ett eventuellt krav på kvalificerad majoritet kan inte avgöras inom ramen för beredskapslagen, utan den förutsätter ändring av grundlagen. Frågan har därför inte behandlats mer omfattande som en del av beredningen av denna proposition, som endast gäller en reform av beredskapslagen.

5.1.6 Tilläggsbefogenheter

En allmän fråga om tillämpning av tilläggsbefogenheterna enligt beredskapslagen har vid beredningen varit möjligheten att helt avstå från den bestämmelsebaserade kopplingen av befogenheterna till vissa grunder för undantagsförhållanden. I praktiken innebär detta att alla lagens bestämmelser om befogenheter i princip kan tas i bruk under alla undantagsförhållanden och att ibruktagandet styrs endast av ett allmänt krav på att befogenheterna ska vara nödvändiga.

Mot bakgrund av grundlagsutskottets praxis i fråga om lagstiftningen om undantagsförhållanden och avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna skulle det emellertid vara svårt att helt slopa kopplingen mellan tilläggsbefogenheterna och lagstiftningen om undantagsförhållanden. Utskottet har poängterat 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 (GrUB 17/2020 rd), vilket i beredskapslagens systematik är knutet i första hand till hanteringen av ett visst undantagsförhållande som föreskrivs i lagen.

Slopandet av kopplingen till undantagsförhållanden skulle leda till ett upplägg där flera av tilläggsbefogenheterna i lagen på grundval av ordalydelsen i bestämmelserna kan tillämpas också på sådana grunder för undantagsförhållanden där de helt saknar direkt koppling till hanteringen. Även om ibruktagandet av befogenheter styrs också av det allmänna kravet på nödvändighet kan detta inte anses eliminera kravet på lagstiftaren att regleringen ska vara exakt och noggrant avgränsad och ett totalt slopande av kopplingarna till undantagsförhållanden kan därför inte betraktas som motiverat. I samband med beredningen av propositionen har emellertid det nödvändiga användningsområdet för varje bestämmelse om tilläggsbefogenheter bedömts och det föreslås att kopplingarna till undantagsförhållanden jämfört med den gällande lagen utvidgas till del det finns sakliga grunder för detta. Med tanke på tillämpning av lagen är det dessutom viktigt att flera grunder för undantagsförhållanden kan uppfyllas samtidigt, vilket gör det möjligt att ta i bruk befogenheter med stöd av varje konstaterad grund för undantagsförhållanden.

5.1.7 Särskilda bestämmelser

Bestämmelserna om ersättning i den gällande beredskapslagen grundar sig på en allmän skadeståndsskyldighet i fråga om vissa befogenheter och de skador de föranleder. Statens skadeståndsskyldighet är således i den gällande lagen betydligt med omfattande än den föreslås vara i den nya lagen. Eftersom ersättningsbestämmelserna i den gällande lagen grundar sig på täckande ersättningsgillhet för ekonomiska förluster och individuell behandling av krav på skadestånd kan de under omfattande undantagsförhållanden förutsätta en synnerligen omfattande och tung administrativ process. Även om den gällande lagen innehåller möjligheter att skälighetsbedöma ersättningar är det tvivelaktigt om de faktiskt är genomförbara i synnerhet under militära undantagsförhållanden. Därför kan bestämmelser som bygger på heltäckande ersättning för

skador också under undantagsförhållanden bli oproportionellt dyra för staten i förhållande till samhällets ekonomiska bärkraft. Vid beredningen av propositionen har det därför inte betraktats som ändamålsenligt att bevara nuläget i fråga om ersättningsbestämmelserna.

Från grundlagen kan inte härledas någon egentlig skyldigheten att ersätta privata aktörer för ekonomiska förluster som beror på lagstadgade åtgärder under undantagsförhållanden. Ett alternativ till den föreslagna ersättningsregleringen skulle också kunna vara att i beredskapslagen inte alls tas in bestämmelser om ersättningsgillhet för åtgärder enligt lagen. Detta skulle inte nödvändigtvis leda till att ersättning inte alls betalas för åtgärder enligt beredskapslagen, men det skulle möjliggöra separat lagstiftning från fall till fall.

Statens ersättningsansvar omfattar enligt förslaget klart mindre än hälften av befogenheterna i den nya lagen. Dessutom föreslås det att ersättningsbeloppet och de aktörer som är berättigade till ersättning i någon mån begränsas i fråga om också de befogenheter där en bestämmelse som berättigar till ersättning fortsättningsvis ingår i lagen. En del av befogenheterna i beredskapslagen är ändå sådana att det tydligt finns grunder för att staten ska ha ett ersättningsansvar och ersättningsgrunderna också på ett tillräckligt sätt kan fastställas på förhand. Ersättningsbestämmelser som antagits på förhand har en andel också i bedömningen av befogenheternas proportionalitet. Vid beredningen av propositionen ansågs det därför inte finnas grunder för att helt avstå från ersättningsregleringen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Allmänt

Finlands beredskapslag kan till sitt innehåller anses vara rätt heltäckande och detaljerad jämfört med andra länder som tagits med i granskningen. I många länder är befogenheterna för kristider mer decentraliserat inbyggda i speciallagstiftning som gäller olika slag av kriser och i vissa länder stöder sig konstaterandet av undantagsförhållanden kraftigt på sedvanerätt. En jämförelse visar att olika länders lagstiftning ändå innehåller också element som är enhetliga med Finlands beredskapslagstiftning. Ett gemensamt drag är också att man strävar efter att svara på också samhälleligt allvarliga krissituationer i första hand med metoder i lagstiftningen för normala förhållanden. Därtill kan det på grundval av Venedigkommissionens landsrapporter konstateras att exempelvis många europeiska länder för att hantera den första vågen av coronaviruset i de flesta fall vidtog de exceptionella åtgärder som behövdes inom ramen för normal lagstiftning.

Jämförelsen gjordes utifrån Sveriges, Norges, Danmarks, Tysklands, Frankrikes, Estlands, Kanadas, Lettlands och USA:s centrala lagstiftning för krislägen. Jämförelsen har gjorts huvudsakligen under 2023 och utöver databaserna över ländernas lagstiftning utnyttjades Venedigkommissionens landsrapporter om lagstiftningen för krislägen samt de rapporter som Europaparlamentet sammanställt över åtgärderna för att hantera coronaviruset. Mer information om andra länders lagstiftning för krislägen finns bl.a. på Venedigkommissionens webbplats (www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/By_country-E.htm).

5.2.2 Sverige

I Sveriges lagstiftning finns det bestämmelser om undantagsförhållande i 15 kap. i regeringsformen (RF 1974:152). I regeringsformen kopplas undantagsförhållanden i praktiken bara till krig och krigsfara. I regeringsformen identifieras emellertid också andra exceptionella förhållanden utöver krig och krigsfara, om de har orsakats av dessa. Även om regeringsformen inte i sig själv identifierar andra undantagsförhållanden än sådana som råder under krigstid har Sveriges grundlagsutskott godkänt undantagsförhållanden t.ex. på grund av terrorism under 1970-talet (nödvärnsrätt). Sverige har också en separat lag om totalförsvar och höjd beredskap (1992:1403), enligt vilken regeringen kan besluta om skärpt beredskap eller högsta beredskap (krig).

Regeringsformens 15 kap. innehåller bestämmelser bl.a. i anslutning till landets beslutsfattande och användningen av befogenheter. En särskild av riksdagen utsedd krigsdelegation kan vid behov träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det (15:2.1 §). Då utövar krigsdelegationen i regel riksdagens befogenheter, med vissa undantag (15:3 §). Det ovannämnda kapitlet innehåller också en bestämmelse om riksdagens befogenhet att besluta om bildande av regering, om riket är i krig och regeringen till följd av detta inte kan fullgöra sina uppgifter (15:4 §). Är riket i krig och kan varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Regeringen får dock inte under krig stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen (15:5 §).

Regeringen kan också med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller som behövs med hänsyn till försvarsberedskapen (15:6 §). Är riket i krig eller omedelbar krigsfara ska den särskilda lagstiftningsordningen för fri- och rättigheter inte tillämpas (15:7 §). Regeringen kan också med riksdagens bemyndigande besluta att uppgift som enligt grundlag ska fullgöras av regeringen i stället ska fullgöras av en annan myndighet. Befogenheter för undantagsförhållanden får emellertid inte delegeras till en annan myndighet (15:8 §).

Sverige har också i bruk så kallade fullmaktslagar, som innehåller särskilda befogenheter för undantagsförhållanden. Lagarna gäller t.ex. arbetskraft, krigsbrott samt domstolarnas och kommunernas förfarandebestämmelser och de blir automatiskt tillämpliga under undantagsförhållanden. Till exempel ransoneringslagen (1978:268) är en fullmaktslag och bestämmelserna i den blir tillämpliga om riket är i krig. Bestämmelserna kan tillämpas helt eller delvis också när riket är i krig eller krigsfara eller om det till följd av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen (1–2 §) I sådana situationer ska regeringen dock separat föreskriva tillämpning. Föreskriften ska avse viss tid, högst ett år varje gång. Föreskriften ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det den utfärdades. Sker ej underställning eller godkänner riksdagen ej föreskriften inom två månader från det underställningen skedde, upphör föreskriften att gälla.

Ransoneringslagen innehåller befogenheter bl.a. i anslutning till reglering av handel, särskilda avgifter och inlösen. Fullmaktslagarna har i litteraturen vid Försvarshögskolan i Sverige kritiserats för bristande aktualitet, men samtidigt har de ansetts vara ett bättre alternativ än lagar som bereds och antas snabbt och som det inte informeras om utåt. En fördel med fullmaktslagarna kan således anses vara bl.a. att de är förutsägbara. (Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning: En bilaga till Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige, Marika Ericson, 2019, s. 24.)

Sveriges lagstiftning innehåller också en del annan reglering om beredskap för störningssituationer och hantering av störningssituationer t.ex. på kommunal och regional nivå. I vissa civila kriser, såsom storolyckor kan också specialbestämmelser som ingår i den vanliga lagstiftningen tillämpas. Med stöd av dem kan regeringen exempelvis utfärda förordningar om sådant som annars omfattas av lagstiftningsområdet samt besluta om särskilda befogenheter för myndigheterna. Undantagsförhållanden kan emellertid i Sverige konstateras endast med stöd av regeringsformen.

En parlamentarisk kommitté bedömde tillräckligheten av regleringen för undantagsförhållanden och avgav 2023 sitt betänkande om en reform av beredskapslagstiftningen enligt regeringsformen (SOU 2023:75). Kommittén föreslog i sitt betänkande bl.a. regler om allvarliga fredstida kriser (bl.a. pandemi, naturkatastrof), varvid riksdagen kan bevilja regeringen särskilda befogenheter att utfärda föreskrifter som behövs för hantering av krisen. Planen är att de nya reglerna ska träda i kraft 2027.

5.2.3 Norge

I Norge grundar sig undantagsförhållanden i stor utsträckning på sedvanerätt och grundlagen eller annan lagstiftning innehåller inga bestämmelser om undantagstillstånd eller grundläggande fri- och rättigheter. Landet har erfarenhet av att tillämpa undantagstillstånd endast från andra världskriget, då Stortingets makt överfördes till regeringen i exil. En separat människorättskommitté (Menneskerettighetsutvalget) som på uppdrag av regeringen utredde bestämmelserna i grundlagen föreslog 2011 en separat bestämmelse som skulle göra det möjligt att avvika från rättigheter enligt grundlagen vid krigstillstånd eller kris, men bestämmelsen infördes inte i grundlagen (Kongeriket Norges Grunnlov 17.5.1814). (Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011)

Grundlagen innehåller endast en bestämmelse som gäller hur Stortingets verksamhet ska ordnas under exceptionella förhållanden, såsom under krigstid eller tid med smittsam sjukdom (artikel 68). Grundlagen innehåller också en krigsrelaterad befogenhet för kungen, enligt vilken kungen har rätt att sammankalla trupper, inleda krig till försvar av landet och sluta fred, ingå och säga upp folkrättsliga avtal samt sända och ta emot sändebud (artikel 26).

Även om Norge inte har några allmänna bestämmelser om undantagstillstånd eller konstaterande av sådana, har landet emellertid speciallagstiftning om allmänna krislägen, såsom krig och smittsamma sjukdomar, som innehåller särskilda befogenheter. Särskilda befogenheter ingår bl.a. i strålningslagen (Lov om strålevern og bruk av strålingon, 2000-05-12-36), enligt vilken kungen vid strålningsolyckor kan ålägga statliga och kommunala organ att genomföra evakuering eller begränsa tillgången till områden samt vidta åtgärder som är knutna till säkerställande av livsmedel (artikel 16). Också den separata beredskapslagen, som gäller krigsfara och liknande förhållanden (Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold 1950-12-15-7) innehåller separata befogenheter för särskilda krislägen. Förutom vid krig och krigsfara har det ansetts att lagstiftningsmakten överförs även i situationer där rikets självständighet eller säkerhet är hotade. Då kan kungen utfärda lagstiftning för att säkerställa bl.a. rikets säkerhet, allmän ordning, förnödenheter och folkhälsan (artikel 3).

Dessutom har Norge separat lagstiftning om befolkningsskydd (Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret 2010-06-25-45), där det föreskrivs bl.a. om skyldighet för civilbefolkningen att utföra befolkningsskyddsuppgifter och om kommunernas och privata aktörers skyldighet att bistå vid evakuering av befolkningen och i anslutning till inkvartering.

Under coronatiden godkändes Stortinget i Norge också en så kallad coronalag, genom vilken allmännare lagstiftningsbefogenheter överfördes på regeringen. Därigenom möjliggjordes undantag och ändringar genom delegerad lagstiftning i så många som 62 lagar som uppräknades i coronalagen. De delegerade bestämmelserna skulle i enlighet med vad som föreskrevs i coronalagen vara förenliga med de mänskliga rättigheter som garanteras i Norges lagstiftning. Coronalagen upphävdes sedermera och alla de bestämmelser som utfärdats med stöd av lagen upphävdes om de inte antogs som lagar av riksdagen inom en månad efter att coronalagen upphörde att gälla.

Norges ministerium för rättssäkerhet och allmän säkerhet lämnade i början av 2025 till Stortinget en vitbok om Norges övergripande beredskap (Meld. St. 9, 2024–2025), som innehåller rekommendationer i anslutning till Norges övergripande beredskap och mer än 100 olika åtgärder. Vitboken innehåller rekommendationer också om lagstiftningsmässiga åtgärder, såsom utveckling av lagstiftningen om utnyttjande av civil arbetskraft. I anslutning till detta har till Stortinget redan lämnats en proposition (Proposition No 11 Bill 2024–2025).

5.2.4 Danmark

Liksom i Norge grundar sig undantagsförhållanden också i Danmark på sedvanerätt och separata allmänna bestämmelser om undantagstillstånd eller utlysande av undantagstillstånd ingår inte i grundlagen. I praktiken rådde undantagsförhållanden på grundval av sedvanerätt i Danmark under andra världskriget, då regeringen i avsaknad av ett parlament utfärdade så kallade verkställighetsorder. Danmarks grundlag (Danmarks Riges Grundlov 5.6.1953) innehåller emellertid en separat bestämmelse där det föreskrivs separat om kungens lagstiftningsmakt vid exceptionella situationer. Enligt lagens 23 § kan kungen i särskilt brådskande fall, när Folktinget inte kan sammanträda, anta temporära lagar. De får emellertid inte stå i strid med grundlagen och lagarna ska alltid läggas fram för att antas eller förkastas omedelbart när Folktinget åter sammanträder. Danmarks grundlag innehåller inte heller någon bestämmelse om begränsning av de ingående bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter under undantagsförhållanden. Däremot innehåller Danmarks vanliga lagstiftning särskilda bestämmelser som möjliggör mer långtgående befogenheter för myndigheterna och till karaktären exceptionella befogenheter. Till exempel vid hanteringen av coronapandemin begränsades rättigheterna i fråga om personlig frihet och samling genom genomförandeförordningar som utfärdades med stöd av normal lagstiftning.

5.2.5 Tyskland

I Tyskland finns inte någon egentlig separat beredskapslag, utan bestämmelser om krislägen infördes under 1960-talet i grundlagen (Grundgesetz 23.5.1949). I grundlagen är definitionen av krisläge indelad i internt och externt krisläge. Definitionen av externt krisläge täcker så kallade spänningstillstånd (state of tension, artikel 80a) och försvarstillstånd (state of defence, artikel 115a). Innan försvarstillstånd utlyses kan riksdagen utlysa att spänningstillstånd råder, vilket är en fas före försvarstillstånd.

Spänningstillstånd råder om parlamentet har konstaterat att så är fallet med två tredjedelars majoritet. Redan efter att spänningstillstånd har konstaterats kan bestämmelser som gäller försvar och skydd av civilbefolkningen aktiveras. Om dessa föreskrivs i grundlagen eller förbundsstatslagen (artikel 80a). Försvarstillstånd kan aktiveras om förbundsstatens område är föremål för angrepp av väpnade styrkor eller omedelbart hotas av ett sådant angrepp. Försvarstillstånd kan konstaterats på ansökan av förbundsregeringen, vilken kräver två tredjedelars majoritet av de givna rösterna, till vilka hör minst en majoritet av parlamentets röster. Artikeln innehåller också alternativa sätt att utlysa försvarstillstånd, om parlamentet inte är beslutfört. Grundlagen tillåter att temporära undantag införs i lagstiftningen medan försvarstillstånd råder bl.a. i fråga om ersättningarna för tvångsinlösen. Medan försvarstillstånd råder kan också tillämpas brådskande lagstiftningsförfarande (artikel 115 d) eller överföras begränsad lagstiftningsmakt till en särskild kommitté (artikel 115 e). Lagar som antagits av kommittén och förordningar som utfärdats med stöd av dessa lagar är i kraft högst sex månader efter att försvarstillståndet upphört. Tillämpningen av vissa exceptionella lagar som antagits med stöd av grundlagen, såsom lagar som gäller ekonomin, upphör senast vid utgången av det andra finansåret (artikel 115 k). Parlamentet kan emellertid med förbundsrådets samtycke upphäva lagar som kommittén antagit eller åtgärder som vidtagits för att avvärja fara för förbundsstyrelse. Parlamentet kan med förbundsrådets samtycke och av presidenten fastställt beslut besluta att försvarstillståndet har upphört (artikel 115 l).

Internt krisläge kan råda exempelvis vid storolyckor och naturkatastrofer (artikel 35) eller vid andra interna krislägen (artikel 91), såsom om något orsakar omedelbar fara för den demokratiska grundläggande ordningens existens (t.ex. revolt). Beslut om att internt krisläge råder kan fattas av förbundsstyrelsen ensam, vilket inte är fallet vid externt krisläge. I fråga om interna krislägen är befogenheterna främst förknippade med bestämmelser om polisens verksamhet.

Till delstaterna har lagstiftningsmakt överförts genom grundlagen till den del lagstiftningsmakten i fråga inte enligt grundlagen hör till förbundsstaten (artikel 70). Befolkningsskyddet (Zivilschutz) omfattas för sin del i sin helhet av förbundsstatens lagstiftningsmakt. Hanteringen av faror som orsakas den allmänna säkerheten hör till delstaterna. Därför har de alla antagit så kallade lagar om katastrofskydd, som innehåller olika bestämmelser om konstaterande av storolyckor. Till exempel i Nordrhein-Westfalens lagstiftning definieras en storolycka som en skadlig händelse som äventyrar eller betydligt försämrar ett stort antal människors liv, hälsa eller nödvändiga förnödenheter, djur, naturresurser eller egendom. Under coronapandemin konstaterades inte undantagsförhållanden med stöd av grundlagen, men parlamentet identifierade en riksomfattande betydande epidemisituation i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar (Infektionsschutzgesetz 20.07.2000). En del av delstaterna konstaterade för sin del att en storolycka råder med stöd av katastroflagen.

I samband med de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i grundlagen föreskrivs det om villkoren för begränsning av dem i olika krissituationer. Till exempel bestämmelsen om rörelsefrihet (artikel 11) innehåller en möjlighet att begränsa rätten genom lag eller med stöd av lag bl.a. när begränsningen är nödvändig för att man ska kunna avvärja en omedelbar fara som hotar förbundsstatens eller delstatens existens eller fria demokratiska grundläggande ordning, en fara för epidemi, allvarlig olycka eller naturkatastrof. Den egentliga bestämmelsen om befogenheter finns emellertid i annan lagstiftning, såsom lagen om smittsamma sjukdomar, som innehåller en befogenhet att eventuellt begränsa rörelsefriheten. De myndigheter som ansvarar för åtgärderna enligt lagen om smittsamma sjukdomar fastställs genom föreskrift av delstatsregeringarna, om inte delstatslagstiftning har antagits om saken (54 §). Enligt 28 § i lagen kan också lokalmyndigheter, såsom kommunerna, meddela föreskrifter om saken. Omfattande åtgärder med konsekvenser för de mänskliga rättigheterna genomfördes vid hanteringen av coronapandemin i första hand genom föreskrifter av delstaterna som grundade sig på lagen om smittsamma sjukdomar. I riksdagslagarna finns för sin del bestämmelser bl.a. om myndigheternas befogenheter och ekonomiska stöd.

5.2.6 Frankrike

Frankrikes grundlag (Constitution du 4 octobre 1958) erkänner inga egentliga undantagsförhållanden, även om lagen innehåller reglering som gäller exceptionella förhållanden. Frankrikes grundlagsutskott har emellertid ansett att grundlagen inte utesluter lagstiftarens möjlighet att lagstifta om ett separat system för krislägen. Utskottet har också ansett att krislägessystemets uppgift är att säkerställa att man når balans mellan å ena sida förebyggande av brott mot allmän ordning, å andra sidan respekten för de rättigheter och friheter som erbjuds alla personer som bor i området. (Frankrikes grundlagsutskotts beslut; nr 2015–527 QPC of 22 December 2015)

Regleringen i grundlagen gäller de särskilda befogenheterna för statens högsta organ under exceptionella förhållanden. I lagens 16 artikel föreskrivs det om presidentens exceptionella befogenheter när de franska institutionerna, nationens oavhängighet, dess territoriella integritet eller fullgörandet av dess internationella förpliktelser är omedelbart hotade på ett allvarligt sätt och det offentligas regelbundna verksamhet har avbrutits. I fråga om de åtgärder som förhållandena förutsätter måste presidenten emellertid förhandla officiellt med premiärministern, generalförsamlingarnas ordföranden samt konstitutionsrådet och åtgärderna ska grunda sig på strävan att säkerställa att myndigheterna kan utföra sina uppgifter. När befogenheterna har varit i kraft i 30 dagar kan nationalförsamlingens ordförande, senatens president, sextio riksdagsledamöter eller senatorer ta befogenheterna till bedömning i konstitutionsrådet för att undersöka om grunderna för befogenheterna uppfylls. Konstitutionsrådet lämnar sin bedömning 60 dagar efter att befogenheterna tagits i bruk eller när som helst efter detta. Undantagsbefogenheter enligt artikel 16 i lagen har senast tillämpats 1961 efter det misslyckade försöket till statskupp i Algeriet.

En annan reglering som är tydligt förknippad med exceptionella förhållanden ingår i artikel 36 i lagen, där det föreskrivs om belägringstillstånd som kan fastställas av Frankrikes ministerråd.

Parlamentet kan emellertid ge tillstånd att förlänga detta bara för en längre tid än tolv dagar. Genom delegerad lagstiftning har belägringstillstånd kodifierats i en separat lag om försvarstillstånd (Code de la défense). I lagen preciseras det att belägringstillstånd kan utlysas endast på grund av omedelbar fara för utländskt krig eller väpnat uppror. Vid belägringstillstånd övergår de civila myndigheternas och polisens befogenheter att upprätthålla ordningen till de militära myndigheterna (artikel L2121-1 och 2). Samtidigt tillåter artikel 38 i Frankrikes konstitution också att lagstiftningsmakten tillfälligt överförs på regeringen. Regeringen kan för att genomföra sitt program begära tillstånd av riksdagen att genom förordningen vidta åtgärder för viss tid, som i allmänhet omfattas av lagstiftningen. Artikeln eller ordalydelsen hänvisar dock inte direkt till exceptionella förhållanden och mandatperioden för lagstiftningsmakten i fråga fastställs ändå separat genom lag. Förordningarna utfärdas av ministerrådet efter att statsrådet har hörts. De träder i kraft vid utlysandet, men förfaller om de inte ratificeras inom ett datum som fastslagits för riksdagen i fullmaktslagen. När tidsfristen har löpt ut kan förordningarna ändras endast genom lag.

I lagen om försvarstillstånd finns i fråga om krislägen en hänvisning till en separat lag om krisläge. Föreskrifterna om belägringstillstånd och krisläge får emellertid inte tillämpas samtidigt i samma område (artikel L2131-1). Genom en särskild lag om krislägen (Loi relative à l'état d'urgence n° 55–385) kan krisläge utlysas antingen på grund av en omedelbar fara till följd av allvarliga angrepp mot den allmänna ordningen eller på grund av händelser som till sin natur och sitt allvar liknar en allmän olycka (de calamité publique). Krisläge utlystes efter terrorattackerna i Paris 2015 och beslutet förlängdes sedermera.

Den ovannämnda lagen om krislägen tillämpades emellertid inte under coronakrisen, utan i Frankrikes sektorlagstiftning antogs till följd av coronapandemin separat också en hälsorelaterad lag om krislägen (LOI d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 n° 2020–290). Enligt lagen kan krisläge utlysas om en hälsokatastrof till sin karaktär och allvarlighetsgrad hotar befolkningens hälsa. Förlängning av ett sådant krisläge så att det råder längre än en månad kan tillåtas först efter att vetenskapskommittén har hörts. Krisläget kan emellertid avslutas genom förordning av ministerrådet innan den tidsfrist som fastställts i lagen om förlängning av krisläget har löpt ut. Lagen innehåller ett flertal befogenheter för åtgärder för att hantera situationen. Premiärministern kan genom en förordning som utfärdas på grundval av hälsoministerns rapport enbart för att garantera folkhälsa bl.a. begränsa rörelsefriheten för människor och fordon, begränsa eller förbjuda samlingar, förordna inlösen av varor och tjänster eller vidta åtgärder för prisövervakning.

5.2.7 Estland

Enligt 130 § i Estlands grundlag (Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349) kan människors rättigheter och friheter under kris- eller krigstillstånd begränsas med hänvisning till nationell säkerhet och allmän ordning och människor kan åläggas skyldigheter för händelser och förfaranden som föreskrivs i lagen. Enligt 128 § i grundlagen utlyser parlamentet på föredragning av republikens president krigstillstånd, mobilisering och demobilisering samt beslutar om användning av försvarsmakten för fullgörande av estniska statens internationella förpliktelser. I händelse av ett angrepp mot republiken Estland utlyser republikens president krigstillstånd och mobilisering utan att vänta på beslut av parlamentet. Om krigstillstånd föreskrivs det separat i försvarslagen (Riigikaitseseadus RT I, 12.03.2015, 1). I grundlagen hänvisas det direkt också till konstitutionellt krisläge, varvid parlamentet på framställan av republikens president eller republikens regering kan utlysa krisläge i hela landet, men högst för tre månader (129 §). Bestämmelser om befogenheter som kan utnyttjas vid krisläge och krigstillstånd finns i speciallagar.

Enligt 3 § i lagen om konstitutionellt krisläge (Erakorralise seisukorra seadus RT I 1996, 8, 165) kan ett hot mot Estlands konstitutionella ordning bero på ett försök att genom våld kullkasta Estlands konstitutionella ordning, på terroristisk verksamhet, på våldsrelaterade kollektiva på-

tryckningar, på omfattande våldsrelaterad konflikt mellan grupper av människor eller på våldsam isolering av vissa orter i republiken Estland. Regeringen kan vid konstitutionellt krisläge förordna bl.a. utegångsförbud, förbjuda strejker och demonstrationer, förbjuda förmedling av vissa typer av information i massmedierna och förstärka särskilda förfaranden som gäller försäljningen av livsmedel.

I en separat lag om krisläge (Hädaolukorra seadus RT I, 03.03.2017, 1) föreskrivs det främst om en situation som motsvarar en storolycka eller om en situation som annars hotar de grundläggande funktionerna i samhället. I den ovannämnda lagen avses med krisläge en händelse eller en kedja av händelser eller ett avbrott i vitala tjänster som äventyrar många människors liv eller hälsa, orsakar allvarliga egendoms- eller miljöskador eller allvarliga och omfattande störningar i kontinuiteten för vitala tjänster och som kräver en snabb samordnad verksamhet av flera myndigheter eller personer som deltar i dem, verksamhet som bedrivs av en annan befälsorganisation än den sedvanliga samt att fler personer och resurser än normalt används. I lagen ges en särskild definition av krisläge, där det utifrån en objektiv bedömning av omständigheterna kan anses sannolikt att en händelse eller en kedja av händelser eller störningar i vitala tjänster kan leda till ett krisläge inom en nära framtid. I lagens 19 § preciseras definitionen av krisläge, eftersom regeringen kan utlysa krisläge för hantering av ett krisläge som orsakas av naturomvälvning, katastrof eller spridning av en smittsam sjukdom, om det inte är möjligt att hantera krisläget utan att vidta åtgärder som avses i lagen i fråga. Krisläge kan enligt 20 § utlysas i hela landet eller regionalt. Regeringen beslutar om avslutande av krisläget efter att åtgärder inte längre behövs för hantering av krisläget (22 §). Lagen innehåller befogenheter bl.a. i anslutning till arbetsplikt, rätt att ta i besittning eller i användning samt begränsning av samlingar.

5.2.8 Kanada

I Kanada grundar sig regleringen av grundläggande fri- och rättigheter på stadgan om rättigheter och friheter från 1982. Stadgan har antagits på konstitutionsnivå. I 1 § i stadgan föreskrivs det om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt paragrafen garanterar stadgan de rättigheter och friheter som anges där endast med rimliga begränsningar som fastställs i lag och som kan motiveras i ett fritt och demokratiskt samhälle.

Den kanadensiska definitionen av nationellt krisläge grundar sig på lagen om krisläge (Emergencies Act, R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.)). Enligt lagen avser krisläge en tillfällig, brådskande och kritisk situation som allvarligt äventyrar medborgarnas liv, hälsa eller säkerhet och är så stor eller sådan att den överskrider provinsens förmåga eller befogenheter att hantera den, eller att den allvarligt hotar Kanadas regerings förmåga att bevara Kanadas suveränitet, säkerhet och regionala integritet och att det inte kan hanteras effektivt genom någon annan kanadensisk lag.

I lagen föreskrivs det separat om mer detaljerade definitioner av krisläge, utlysande av krisläge, hörande och relaterade befogenheter. För det första föreskrivs det i 5 § om en definition av krisläge inom den offentliga välfärden, som orsakas av faktisk eller direkt a) eldsvåda, översvämning, torka, storm, jordbävning eller annat naturfenomen, b) sjukdom som drabbar människor, djur eller växter eller c) olycka eller miljöförstöring och som orsakar eller kan orsaka äventyrande av liv eller egendom, samhällelig störning eller störning i tillgången på centrala varor, tjänster eller resurser som är så allvarlig att det är fråga om ett nationellt krisläge. För det andra föreskrivs det i 16 § i lagen om krisläge i anslutning till allmän ordning som beror på hot mot Kanadas säkerhet och är så allvarligt att det är fråga om ett nationellt krisläge. I lagens 27 § definieras ett internationellt krisläge, som innebär ett krisläge där Kanada och ett eller flera andra länder är parter och som beror på framförda hot eller på tvingande eller på användning av allvarlig kraft eller faktisk eller direkt användning av våld och som är så allvarlig att det är fråga om ett nationellt krisläge. I lagens 37 § definieras krisläge på grund av krig, med vilket avses faktiskt eller direkt krig eller annan väpnad konflikt där Kanada eller dess allierade deltar och som är så allvarligt att det är fråga om ett nationellt krisläge.

Till exempel kan krisläge i den offentliga välfärden utlysas enligt lagens 6 § om Kanadas generalguvernör att grundad anledning anser att det råder krisläge i den offentliga välfärden och detta förutsätter att tillfälliga särskilda åtgärder vidtas för att hantera krisläget. Hörande enligt 14 § i lagen ska dock ordnas om saken, och först efter det kan generalguvernören kungöra krisläget. Vid hörandet ska löjtnantguvernören höras i fråga om den föreslagna åtgärden i rådet för varje sådant landskap där de direkta konsekvenserna av krisläget framträder. Generalguvernören kan inte utlysa krisläge i anslutning till den allmänna välfärden om de direkta konsekvenserna av krisläget begränsas till ett län eller huvudsakligen uppträder i ett län, om inte länsrådets löjtnantguvernör har meddelat generalguvernören att krisläget överskrider länets förmåga eller befogenhet att hantera det. Enligt 6 § 2 mom. i lagen ska ett meddelande om en situation som innebär fara för den allmänna välfärden innehålla a) en komprimerad beskrivning av de sakernas tillstånd som krisläget utgör, b) ett konstaterande om att rådets generaldirektör uppskattar att temporära särskilda åtgärder kan behövs för hantering av krisläget och c) såvida de direkta konsekvenserna av krisläget inte utsträcks till hela Kanada, uppgift om det område i Kanada som konsekvenserna av krisläget utsträcks till. Meddelandet om krisläge förfaller om nittio dagar om utlysningen inte tidigare har återkallats eller dess giltighetstid har förlängts i enlighet med lagen (7 §).

Enligt 58 § i lagen ska framställan om att utlysningen av krisläge fastställs i regel föras till representanthusen inom 7 dagar från utlysningen. Om något av dessa avslår begäran om fastställande av krisläge upphävs utlysningen, till den del den inte tidigare har upphört eller förkastats, den dag omröstningen förrättas och då finns det ingen orsak att vidta ytterligare åtgärder i det andra parlamentet. Lagen innehåller också separata bestämmelser om upphävande, förlängning och ändring av utlysning av krisläge.

Generalguvernören kan för att hantera krisläget för varje definition av krisläge utfärda förordnanden om hantering av krisläget. Till exempel i fråga om krisläge som gäller den offentliga välfärden kan reseförbud förordnas om det behövs som skydd för individers hälsa eller säkerhet. Generalguvernören kan i en sådan situation utfärda förordningar också i anslutning till reglering av distributionen och tillgången till nödvändiga varor, tjänster och resurser. Om de direkta konsekvenserna av krisläget sträcker sig bara till ett visst område kan förordnanden utnyttjas bara för det området (8.2 §). Förordnandena ska enligt lagens 61 § föras till representanthusen för behandling inom 2 dagar efter att förordnandet utfärdats och där kan det förkastas eller ändras.

Kanada har dessutom antagit en separat lag om hantering av krislägen (Emergency Management Act, SC 2007, c. 15), som innehåller bestämmelser bl.a. om de uppgifter som ministern för säkerhet och krisberedskap ska sköta i ett krisläge. Enligt 3 § i lagen ansvarar ministern för ledarskapet i anslutning till hantering av krislägen i Kanada genom att samordna hanteringen av krislägen mellan de statliga institutionerna och samarbeta med landskapen och andra aktörer. Lagen innehåller också separata bestämmelser bl.a. om uppgörande av beredskapsplaner.

5.2.9 Förenta staterna

Förenta staternas lagstiftning om krislägen utgörs av flera författningar på förbundsstats- och delstatsnivå. I artikel I paragraf 8 i Förenta staternas konstitution ges kongressen befogenheter i anslutning till krig och militär verksamhet. Presidenten bemyndigas för sin del att utlysa nationellt krisläge (National Emergencies Act, 50 U.S.C 1601–1651). Enligt lagen om nödläge har presidenten rätt att utlysa nationellt krisläge i fråga om de kongresslagar som bemyndigar att utnyttja särskilda eller exceptionella befogenheter vid nationellt krisläge. Utlysningen ska omedelbart lämnas till kongressen och publiceras i förbundsstatens register. Alla de bestämmelser i lagen som ber befogenheter och behörighet som kan utnyttjas under nationellt krisläge gäller och fortsätter att gälla bara när presidenten uttryckligen har utlyst nationellt nödläge och endast i enlighet med detta kapitel. I kapitlet föreskrivs det också om villkoren för att krisläget upphör. Lagen ställer också villkor för hur ofta kongressen ska samlas för att behandla att krisläge råder och en eventuell beslutsklausul om att avsluta krisläget.

Förenta staternas lagstiftning erkänner också andra utlysningar som gäller krisläge. Den så kallade Stafford Act (42 U.S.C 5121–5123) ger presidenten möjlighet att utlysa krisläge (''federal disaster'' eller ''emergency'') när förbundsstaten ska bistå delstaterna vid naturkatastrofer eller andra kriser. Insurrection Act (10 U.S.C 251–255) ger i sin tur presidenten befogenheter som gäller vid interna oroligheter. Presidenten har vid krisläge också befogenheter att reglera landets ekonomi, t.ex. produktionen av vissa produkter, eller att införa reglering (Defense Production Act, 50 U.S.C 4501–4502).

Dessutom innehåller delstaternas lagstiftning befogenheter att vidta exceptionella åtgärder vid krisläge. Systemet är på delstatsnivå emellertid varierande t.ex. i fråga om vem som kan utlysa krisläge och hur länge ett krisläge kan vara i kraft. Till exempel i Kalifornien kan krisläge i regel vara i 60 dygn, medan man i New York har separata tidsgränser beroende på vem som utlyser nödläget (guvernören eller en lokal ledare) (California Emergency Services Act § 8550–8669.7, New York Executive Law, article 2-B, 24 och 28 §). I regel innehåller delstatslagarna också bestämmelser om definitionen av krisläge och samtidigt om hurdana exceptionella befogenheter utlysandet av krisläge möjliggör. I Kaliforniens lagstiftning om krisläge kan exempels tre olika typer av krisläge särskiljas (state of emergency, state of war emergency, local emergency). Om guvernören utlyser state of emergency kan han eller hon t.ex. införa reglering i fråga om varor, tjänster och hyror.

6 Remissvar

Till arbetsgruppens uppgifter hörde att utreda och bedöma behovet av preciseringar av de bestämmelser om beredskapsskyldigheten som är centrala för ibruktagning av beredskapslagen samt att föreslå de bestämmelser som behövs om detta. Under beredningen skulle det dessutom utredas om skyldigheterna enligt beredskapslagen under normala förhållanden (beredskap) och i situationer när lagen tas i bruk (krisledning) preciseras så att de bildar en funktionell helhet.

Arbetsgruppen begärde via utlåtandetjänsten om yttrande om en promemoria om beredskapsskyldigheten i beredskapslagen av 216 myndigheter och andra aktörer. Samtidigt var det möjligt att framföra synpunkter på allmänna utvecklingsbehov i fråga om beredskapslagen. Promemorian om beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen var ute på remiss 5.12.2023–15.2.204. Sammanlagt 134 remissinstanser yttrade sig.

I den promemoria som begäran om yttrande gällde behandlades utgångspunkterna för beredskapslagens bestämmelser om beredskapsskyldigheten och eventuella utvecklingsbehov i fråga om dessa. Promemorian innehöll också arbetsgruppens preliminära förslag till utveckling av bestämmelserna i beredskapslagen om beredskapsskyldigheten. De preliminära förslag som arbetsgruppen lade fram i promemorian var följande:

1. Det finns fortfarande behov av allmänna bestämmelser om beredskapsskyldighet i beredskapslagen.
2. Det finns skäl att utsträcka det organisatoriska tillämpningsområdet för beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen till sammanslutningar som sköter offentliga förvaltningsuppgifter
3. Det finns skäl att på författningsnivå betona den offentliga förvaltningens skyldighet att sörja för beredskapen vid köp av tjänster
4. Till övriga delar finns det skäl att fortfarande sköta den privata sektorns beredskap med hjälp av specialbestämmelser, avtal och frivillighet.
5. Det finns skäl att precisera beredskapsskyldighetens materiella innehåll
6. Beredskap för undantagsförhållanden och för att utöva befogenheter enligt beredskapslagen utgör kärnan i beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen
7. Också en allmän beredskapsskyldighet för störningar under normala förhållanden behövs
8. Det finns skäl att precisera bestämmelserna om förvaltningsövergripande styrning och samordning av beredskapen.

9. Största delen av remissinstanserna ansåg att det fortfarande finns ett behov av att i beredskapslagen föreskriva om en allmän beredskapsskyldighet. De beredskapsskyldigheter som ingår i speciallagstiftning ansågs inte med tanke på helheten ensamma vara tillräckliga.

I många yttranden förhöll man sig positiv till att utvidga det organisatoriska tillämpningsområdet för beredskapsskyldigheten på det sätt som arbetsgruppen föreslår. I yttrandena poängterades också den betydelse som bolag med särskilda uppgifter har med tanke på beredskapsskyldigheten. En del av remissinstanserna ansåg att beredskapsskyldigheten åtminstone till vissa delar med stöd av lagen borde utsträckas till aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt att offentligrättsliga föreningars ställning som beredskapsskyldiga aktörer borde bedömas. Representanterna för arbetspensions- och försäkringsbranschen ansåg att den utvidgning av skyldigheten som arbetsgruppen planerar delvis överlappar de beredskapsskyldigheter som ingår i speciallagstiftningen om branscherna i fråga. Många av remissinstanserna ansåg det vara särskilt viktigt att det enligt lagen är entydigt vem skyldigheten gäller.

Flera av dem poängterade att tjänster nuförtiden läggs ut i betydande omfattning, varvid myndigheternas funktioner till många delar är beroende av köpta tjänster och beredskapen därmed helt beroende av avtal. Remissinstanserna var till stora delar överens om att också tjänster som lagts ut på entreprenad ska komma att omfattas av beredskapsskyldigheten. Många av remissinstanserna tog upp att utvidgningen av beredskapsskyldigheten till köpta tjänster emellertid orsakar tilläggskostnader. Största delen av remissinstanserna ansåg att det till övriga delar finns skäl att sköta den privata sektorns beredskap med hjälp av specialbestämmelser, avtal och frivillighet.

Största delen av remissinstanserna understödde en precisering av det materiella innehållet i beredskapsskyldigheten och i synnerhet lagstiftning om minimiinnehållet i beredskapsplanen. En del fäste emellertid uppmärksamhet vid att regleringen inte får innehålla alltför detaljerade krav. Största delen av remissinstanserna höll med arbetsgruppens förslag om att tyngdpunkten i beredskapsskyldigheten fortfarande ska ligga i synnerhet på beredskap för undantagsförhållanden och användning av befogenheterna i beredskapslagen.

Nästan alla remissinstanser ansåg att förslaget om att utsträcka beredskapsskyldigheten också till störningssituationer under normala förhållanden kan understödas. Största delen av remissinstanserna poängterade också betydelsen av förvaltningsövergripande styrning och samordning av beredskapen och var ense med arbetsgruppens förslag om att regleringen till denna del bör preciseras. En del av remissinstanserna underströk särskilt behovet av reglering om ministeriernas ansvar inom deras egna förvaltningsområden. En av remissinstanserna tog emellertid upp att regleringen bör ta hänsyn också till oberoende verksamhetsorgan.

7 Specialmotivering

7.1 Beredskapslagen

AVDELNING I. Allmänna bestämmelser och beredskap

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Lagens syfte.* I lagen föreslås en bestämmelse som fastställer lagens syfte. Enligt bestämmelsen är syftet med lagen att skapa beredskap att hantera undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen samt att under sådana förhållanden skydda befolkningen, trygga befolkningens försörjning, upprätthålla verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle och upprätta rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Syftet med lagen är också att under undantagsförhållanden stödja beredskapen att avvärja

hot mot rikets territoriella integritet och självständighet. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i huvudsak 1 § i den gällande lagen.

Innehållet i begreppet undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen grundar sig på 23 § i grundlagen, där det avser ungefär detsamma som begreppet ”allmänt nödläge” i internationella människorättskonventioner. Med undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen avses således i det föreslagna sammanhanget sådana särskilt allvarliga kriser som berör hela nationen eller en stor del av den och som påverkar hela samhällets funktion. Även ett regionalt begränsat nödläge kan hota nationen på det sätt som avses i bestämmelsen (se till exempel Sakik m.fl. mot Turkiet, den 26 november 1997, punkterna 36–39)

Av den föreslagna bestämmelsen framgår tydligare än för närvarande att utgångspunkten är att beredskapslagen i första hand syftar till att skapa beredskap för hantering av undantagsförhållanden. Med detta avses särskilt att det skapas en lagstadgad grund för befogenheter som är tillämpliga under undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Befogenheterna enligt beredskapslagen är således avsedda att bli tillämpliga endast under undantagsförhållanden och även då endast om myndigheternas normala befogenheter inte är tillräckliga för att hantera situationen. Avsikten är att den föreslagna lagen ska erbjuda förutsättningar att likväl på ett flexibelt och effektivt sätt använda sådana befogenheter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. I regleringen har det beaktats att behovet av att ta i bruk tilläggsbefogenheter också kan vara brådskande. Den föreslagna bestämmelsen om syftet ska förstås som en bestämmelse som allmänt styr tillämpningen av beredskapslagen så att i situationer där beredskapslagen tas i bruk och tillämpas ska befogenhetsbestämmelserna i lagen tolkas i enlighet med dess syfte.

I den föreslagna bestämmelsen har man strävat efter att så heltäckande som möjligt räkna upp de betydande allmänna intressen som den föreslagna lagen särskilt syftar till att skydda. Syftet med lagen är först och främst att skydda befolkningen och befolkningens försörjning under undantagsförhållanden. Med detta avses både att skydda befolkningen mot fysiska faror och att upprätthålla människors grundläggande livsbetingelser. Hit hör framför allt att trygga tillgången till nödvändiga nyttigheter, såsom energi, vatten, livsmedel, läkemedel och nödvändiga tjänster, såsom social- och hälsovårdstjänster. Med befolkning avses i detta sammanhang alla personer som omfattas av Finlands jurisdiktion oberoende av medborgarskap.

Av den föreslagna bestämmelsen framgår tydligare beredskapslagens syfte att under undantagsförhållanden upprätthålla funktioner som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle, såsom det allmännas beslutsförmåga och informations- och kommunikationstekniska system som är kritiska med tanke på samhället. I den föreslagna bestämmelsen om syftet nämns inte längre särskilt tryggandet av landets näringsliv, utan det ska anses vara en del av upprätthållandet av sådana funktioner som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle. Ändringen betonar sambandet mellan ekonomiska kriser och samhällets grundläggande funktioner som tryggar nationens existens.

Lagens syfte föreslås på motsvarande sätt som i den gällande lagen också vara att under undantagsförhållanden skydda rättsordningen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med detta avses att man skapar en rättslig grund för de befogenheter som behövs i exceptionella situationer så att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter tryggas så väl som möjligt och rättsskyddet är tillräckligt. Med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är grundkonstellationen under undantagsförhållanden och vid beredningen av den lagstiftning som då ska tillämpas dock att enskilda intressen i tvingande fall väger mindre än allmänna intressen. Genom att begränsa enskildas intressen kan man samtidigt skydda dessa enskildas andra intressen, såsom möjligheten till en trygg livsmiljö. Många av befogenheterna under undantagsförhållanden innebär oundvikligen en viss begränsning av eller avvikelse från de grundläggande fri- och rättigheterna. Med upprätthållande av de grundläg-

gande fri- och rättigheterna avses i den föreslagna bestämmelsen att strävan är att under undantagsförhållanden begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och de hithörande mänskliga rättigheterna så lite som möjligt.

I enlighet med den sista meningen i paragrafen stöder den föreslagna lagen beredskapen att avvärja hot mot rikets territoriella integritet och självständighet. I jämförelse med bestämmelsen om syftet i den gällande beredskapslagen beskriver den föreslagna ordalydelsen bättre lagens ställning uttryckligen som en författning som stöder försvarsberedskapen. Bestämmelser om tryggande av rikets territoriella integritet och självständighet finns bland annat i territorialövervakningslagen och lagen om försvarsmakten.

2 §. *Tillämpningsområde*. Det föreslås att lagens tillämpningsområde definieras genom att det centrala innehållet i bestämmelserna i lagen anges. I paragrafen definieras också begreppet hantering av undantagsförhållanden, som är av central betydelse med tanke på förutsättningarna för tillämpningen av beredskapslagen.

Enligt förslaget ska det i lagen föreskrivas om de tilläggsbefogenheter och skyldigheter som är nödvändiga för att trygga lagens syfte under undantagsförhållanden samt om det beslutsfattande som dessa kräver. Denna helhet av bestämmelser kallas i lagens systematik ”hantering av undantagsförhållanden”. Strävan har varit att i lagen samla endast sådana befogenheter som är nödvändiga för att lagens syfte ska nås och om vilka det av orsaker som beror på grundlagen eller regleringens särdrag inte kan föreskrivas i lagstiftningen under normala förhållanden. Det har ansetts motiverat att det i bestämmelsen konstateras att det i lagen också föreskrivs om skyldigheter som är nödvändiga för att trygga lagens syfte, det vill säga skyldigheter som avviker från det normala. Det kan till exempel vara fråga om tillfälliga begränsningar i rörelsefriheten för personer som vistas inom ett visst område eller om en skyldighet att trygga tillgången till en viss nyttighet för företag som bedriver sådan produktion av nyttigheter som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle. Strävan har varit att på olika sätt säkerställa i lagen att inte bara tilläggsbefogenheterna utan också de skyldigheter som följer av dem är proportionerliga och att de kan användas endast när det enligt lag är nödvändigt för att hantera en situation som ska betraktas som undantagsförhållanden.

Med det beslutsfattande som hanteringen av undantagsförhållanden kräver avses i första hand de förfaranden enligt 3 kap. i lagförslaget som gäller beslut om undantagsförhållanden samt utfärdande av ibruktagningsförordningar och tillämpningsförordningar. Syftet med bestämmelserna i fråga är att säkerställa att de högsta statsorganens ställning vid beslut om undantagsförhållanden och ibruktagande av tilläggsbefogenheter så väl som möjligt motsvarar kraven i grundlagen. Även bestämmelserna i avdelning III om de principer som ska iakttas vid tillämpningen av befogenheter och bestämmelserna i avdelning IV om verkställigheten av tilläggsbefogenheter utgör en integrerad del av den övergripande hantering av undantagsförhållanden som avses i den föreslagna bestämmelsen.

Lagen ska enligt förslaget dessutom innehålla bestämmelser om skyldighet att ha beredskap för störningar och undantagsförhållanden. Syftet med bestämmelserna om beredskap är att på förhand försäkra sig om att skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna fortsätter så störningsfritt som möjligt under alla förhållanden. Med avvikelse från de gällande bestämmelserna omfattar beredskapen också beredskap för så kallade störningssituationer under normala förhållanden, som är lindrigare än undantagsförhållanden. Bestämmelserna innefattar också tanken om att man genom att hantera lindrigare störningssituationer kan sträva efter att undvika att situationen eskalerar och i sista hand att det uppstår behov av att övergå till undantagsförhållanden och tillämpa beredskapslagen. Bestämmelserna om beredskap är direkt tillämpliga och tillämpningen av dem förutsätter således inte något särskilt förfarande för ibruktagande.

3 §. *Förhållande till annan lagstiftning.* Det föreslås att det i lagen tas in en informativ hänvisning till lagen om försvarstillstånd. På grund av det inbördes förhållandet mellan beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd har det ansetts finnas ett särskilt behov av bestämmelsen. Båda lagarna kan bli tillämpliga samtidigt under krig eller angrepp som kan jämställas med krig. I en konfliktsituation har dock bestämmelserna i lagen om försvarstillstånd företräde framför beredskapslagen. En förutsättning för att lagen om försvarstillstånd ska tillämpas är enligt 2 § i den lagen dock att befogenheterna enligt beredskapslagen inte är tillräckliga för att syftet med lagen om försvarstillstånd ska kunna uppnås. De situationer där lagen om försvarstillstånd kan tillämpas är under krig som riktar sig mot Finland samt vid sådana med krig jämförbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket (1 § i lagen om försvarstillstånd).

4 §. *Förhållande till internationella förpliktelser.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om beredskapslagen i förhållande till internationella förpliktelser. Syftet med paragrafen är att på motsvarande sätt som i den gällande lagen betona vikten av internationella förpliktelser och deras bindande karaktär.

Den föreslagna paragrafen motsvarar i huvudsak 5 § 1 mom. i den gällande lagen. Enligt momentet ska vid tillämpningen av lagen de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler iakttas. Med dessa förpliktelser och regler avses till exempel de internationella människorättskonventionerna, reglerna i internationell humanitär rätt samt andra internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Undantagsförhållanden kan i vissa situationer när beredskapslagen tillämpas också framhäva vikten av att beakta grupper med särskilda behov och personer i en utsatt ställning, bland annat avseende barnets bästa och särskilda behov, i enlighet med internationella fördrag, såsom FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016). Det är skäl att beakta behoven hos grupper med särskilda behov redan som en del av fullgörandet av beredskapsskyldigheten enligt 6 §.

Tillämpningen av beredskapslagen innebär således inte i sig en möjlighet att avvika från internationella förpliktelser. Denna utgångspunkt motsvarar också artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32 och 33/1980), enligt vilken en stat inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat.

Artikel 15 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (FördrS 18 och 19/1990, sådan den lyder senare ändrad i FördrS 71 och 72/1994, FördrS 85 och 86/1998, FördrS 8 och 9/2005, FördrS 6 och 7/2005 samt FördrS 50 och 51/2010) och artikel 4 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976) innehåller dock undantagsklausuler enligt vilka avvikelse från vissa förpliktelser enligt konventionerna kan göras i ett allmänt nödläge. Även artikel F i den reviderade Europeiska sociala stadgan (FördrS 78 och 80/2002) möjliggör avvikelse från förpliktelserna i stadgan i händelse av krig eller nödläge. De ovannämnda artiklarna möjliggör dock inte avvikelse från de okränkbara mänskliga rättigheterna i fördragen ens under undantagsförhållanden. När beredskapslagen och tilläggsbefogenheter enligt den tas i bruk och tillämpas bör man bedöma undantagsförhållandenas karaktär och även förhållandet mellan de tilläggsbefogenheter som behövs under undantagsförhållandena och förpliktelserna i internationella fördrag samt huruvida det också är fråga om sådan avvikelse från förpliktelserna avseende de mänskliga rättigheterna som avses i fördragen. Motsvarande undantagsklausuler finns dock inte i alla fördrag som innehåller internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. I fråga om dessa och andra motsvarande fördrag ska man även under undantagsförhållanden handla antingen inom ramen för de allmänna inskränkningsvillkoren enligt fördraget i fråga eller inom ramen för det handlingsutrymme som begränsningsklausulen i respektive artikel tillåter.

Det föreslås att den informativa hänvisningsbestämmelsen i 5 § 2 mom. i den gällande lagen till anmälningsskyldigheten enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och MP-konventionen slopas som onödig, eftersom denna skyldighet följer av de internationella fördragen i sig. Skyldigheten att anmäla avvikelse från förpliktelserna i internationella fördrag i händelse av krig eller allmänt nödläge ingår också i den reviderade Europeiska sociala stadgan. Detta är också en orsak till att det inte är ändamålsenligt att ens informativt föreskriva om en anmälningsskyldighet endast i fråga om vissa fördrag. Efter det att beredskapslagen stiftades har reglementet för statsrådet ändrats genom att det till reglementet fogats en ny 22 punkt i 3 §, enligt vilken det vid statsrådets allmänna sammanträde handläggs och avgörs konstaterande av att undantagsförhållanden enligt beredskapslagen råder och lämnande av sådana meddelanden med anledning av undantagsförhållandena som gäller uppfyllande av internationella människorättsförpliktelser. Avsikten är inte att ändra bestämmelsen i samband med totalreformen av beredskapslagen.

När tillämpningen av avvikelse från människorättsförpliktelserna inleds respektive avslutas ska detta anmälas i situationer enligt artikel 15 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artikel 4 i MP-konventionen och artikel F i den reviderade Europeiska sociala stadgan och på det sätt som särskilt bestäms i dem. Ärenden som gäller lämnande av meddelanden som gäller uppfyllande av internationella människorättsförpliktelser avgörs enligt 3 § 22 punkten i reglementet för statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde. Bedömningen av om meddelande ska lämnas kan med hjälp av utrikesministeriets sakkunskap och bistånd göras som en del av bedömningen av om tilläggsbefogenheter enligt lagen ska tas i bruk eller av bedömningen av tillämpningen av befogenheterna. Slutsatsen av bedömningen kan tas in till exempel i föredragningspromemorian till en ibruktagnings- eller tillämpningsförordning eller tillkännages på något annat lämpligt sätt. Utrikesministeriet meddelar om avvikelse från fördragsförpliktelserna i enlighet med ovannämnda fördragsbestämmelser när riksdagen har behandlat ärendet och det har avgjorts vid statsrådets allmänna sammanträde i enlighet med 3 § 22 punkten i reglementet för statsrådet. I sådana situationer med omedelbar tillämpning som avses i 17 § ska en bedömning av behovet av att avvika från fördragsförpliktelserna göras i statsrådet senast i samband med riksdagsbehandlingen.

Bestämmelsen gäller också internationella avtal om status för styrkor (status of Forces Agreement, SOFA). Avtalen i fråga är bilaterala fördrag, såsom avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete (FördrS 69 och 70/2024) eller multilaterala fördrag, såsom avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor (Nato SOFA, FördrS 23 och 24/2024), Parisprotokollet (FördrS x/x) eller Nato PfP SOFA (PfP SOFA, FördrS 64 och 65/1997 och FördrS 72 och 73/2005). De ovannämnda avtalen innehåller bland annat privilegier och immunitet som medför att den sändande statens styrkor undantas från den mottagande statens nationella lagstiftning. Avtalen tillämpas både under fredstid och under krig.

I bestämmelsen nämns inte särskilt de skyldigheter som följer av EU-rätten och som anses ingå i de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Att Finland har ett åtagande gentemot Europeiska unionen och därmed förbinder sig till förpliktelserna enligt EU-rätten anges uttryckligen i grundlagen, där det i 1 § 3 mom. föreskrivs att Finland är medlem i Europeiska unionen.

I enlighet med den princip om företräde som följer av EU-rätten ska unionsnormer med direkt rättsverkan ges företräde i en konflikt mellan EU-rätten och den nationella rätten, oberoende av den nationella bestämmelsens ställning i den nationella författningshierarkin. Den princip om lojalt samarbete som följer av EU-fördragen förpliktar också medlemsstaterna att vidta alla åtgärder som säkerställer att de skyldigheter som följer av EU-fördragen och EU-rättsakterna fullgörs och att avstå från varje åtgärd som skulle kunna äventyra fullgörandet av unionens mål. Europeiska unionens fördrag innehåller inga bestämmelser om ett allmänt system för nödlägen som ska tillämpas under undantagsförhållanden. Vissa bestämmelser i fördragen gör det dock

möjligt att i vissa situationer i begränsad utsträckning avvika från primärrätten och delvis också från sekundärrätten. Flexibilitet eller avvikelser möjliggörs dessutom i begränsad utsträckning genom det nationella handlingsutrymme som ges i sekundärlagstiftningen. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som reglerar EU-medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, innehåller inte heller någon allmän undantagsklausul, utan bestämmelserna ska iakttas i enlighet med de allmänna och särskilda villkor för inskränkningar som ingår i stadgan. De skyldigheter som unionsrätten ålägger ska således i regel tillämpas också när undantagsförhållanden råder i en medlemsstat och beredskapslagen måste tillämpas.

2 kap. Beredskapsskyldighet

5 §. *Förhållandet mellan kapitlets bestämmelser och andra bestämmelser om beredskap.* Det föreslås att det i lagen tas in en bestämmelse som definierar förhållandet mellan beredskapslagens bestämmelser om beredskap och bestämmelserna om beredskap i annan lagstiftning. Den föreslagna paragrafen är ny. Bestämmelsen behövs med beaktande av de allt fler sektorsspecifika bestämmelserna om beredskap, i vilka det delvis hänvisas till beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen.

Enligt *1 mom.* i den föreslagna paragrafen ska de bestämmelser om beredskap för störningssituationer eller undantagsförhållanden som finns i någon annan lag tillämpas utöver vad som föreskrivs i denna lag. Bestämmelserna om beredskap i beredskapslagen och i andra lagar tillämpas således så att de kompletterar varandra. Detta innebär att en sådan beredskapsskyldig som avses i den föreslagna lagen ska fullgöra både de skyldigheter som föreskrivs i beredskapslagen och de skyldigheter som eventuellt föreskrivs i den sektorsspecifika lagstiftningen. Avsikten med de föreslagna bestämmelserna är att ställa kvalitativa minimikrav på beredskapen, som även i fortsättningen kan kompletteras i annan lagstiftning.

Det föreslagna *2 mom*. innehåller en informativ hänvisning till CER-lagen. I den lagen åläggs samhällets kritiska aktörer skyldigheter som bland annat syftar till att trygga utbudet av samhällsviktiga tjänster och stärka kritiska aktörers resiliens. Skyldigheterna enligt CER-lagen gäller de aktörer som definieras i CER-direktivet inom 11 olika sektorer (transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel). Dessutom har CER-lagens tillämpningsområde utvidgats nationellt till att gälla också vissa andra aktörer, såsom inrättningar för blodtjänst enligt blodtjänstlagen.

Momentet innehåller också en informativ hänvisning till cybersäkerhetslagen, som gäller hantering av cybersäkerhetsrisker, och till informationshanteringslagen, genom vilka NIS2-direktivet har genomförts. I enlighet med NIS2-direktivet omfattar cybersäkerhetslagens tillämpningsområde vissa aktörer inom 17 olika sektorer som anges i direktivet (energi, transporter, banksektorn, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvårdssektorn, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, förvaltning av IKT-tjänster mellan företag, rymden, post- och budtjänster, avfallshantering, kemikalier, livsmedel, tillverkning, digitala leverantörer samt forskning). Därutöver föreskrivs det i informationshanteringslagen om på direktivet grundade skyldigheter som gäller den offentliga förvaltningen. I momentet föreslås också en informativ hänvisning till lagstiftningen om tryggande av försörjningsberedskapen. Bestämmelser om tryggande av försörjningsberedskapen finns i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen.

6 §. *Allmän beredskapsskyldighet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om en allmän beredskapsskyldighet för myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Grunden till paragrafen motsvarar i huvudsak 12 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att beredskapsskyldigheten utvidgas till att gälla alla förhållanden samt tillämpningen av tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen. Det föreslås också att det organisatoriska tillämpningsområdet för beredskapsskyldigheten utvidgas.

Till skillnad från övriga bestämmelser i beredskapslagen är det här fråga om bestämmelser som tillämpas kontinuerligt redan under normala förhållanden. Bestämmelserna om beredskap stöder således hanteringen av störningssituationer med normala befogenheter under normala förhållanden och förebygger således behovet av att ta i bruk mer omfattande befogenheter enligt beredskapslagen.

Enligt *1 mom.* ska den beredskapsskyldige genom de åtgärder som föreskrivs i det föreslagna 2 kap. säkerställa att den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter sköts så störningsfritt som möjligt under alla förhållanden. Utöver beredskap för undantagsförhållanden ska de beredskapsskyldiga således också ha beredskap för olika störningssituationer som underskrider tröskeln för undantagsförhållanden. Beredskapen kan inte grunda sig enbart på beredskapsåtgärder under undantagsförhållanden, utan den centrala grunden för beredskapen bör skapas genom beredskap för olika störningssituationer under normala förhållanden. Även under undantagsförhållanden grundar sig största delen av myndigheternas verksamhet på lagstiftningen under normala förhållanden. Beredskapen ska således bilda ett tydligt kontinuum från normala förhållanden till undantagsförhållanden. I ljuset av förarbetena kan också 12 § i den gällande beredskapslagen anses omfatta beredskap också för störningar av olika grad under normala förhållanden (RP 3/2008, s. 37). Det är således inte fråga om en ny skyldighet.

De beredskapsskyldiga ska i enlighet med förslaget sörja för att skötseln av deras lagstadgade uppgifter fortsätter så störningsfritt som möjligt under alla förhållanden och oberoende av vad eller vem som orsakat störningen. I beredskapen ska olika verksamhetsrelaterade risker bedömas ur flera olika synvinklar. För de störningar som avses i bestämmelsen kan inte anges en sådan begreppsmässig innebörd motsvarande undantagsförhållanden som baserar sig på rådande samhälleliga förhållanden, och därför föreslås det inte att begreppet definieras i lag. Störningssituationer under normala förhållanden är således alla sådana störningssituationer som kan hanteras med befogenheterna under normala förhållanden. Det är fråga om situationer som underskrider tröskeln för konstaterande av undantagsförhållanden.

I bestämmelsen har det inte ansetts nödvändigt att definiera vad som avses med uppgifter som omfattas av beredskapsskyldigheten. Hänvisningen avser framför allt uppgifter för vilkas skötsel en beredskapsskyldig har inrättats eller uppgifter som en beredskapsskyldig genom lag ålagts att sköta. Så kallade administrativa stöduppgifter, såsom uppgifter i anslutning till underhållet av datatekniska system, omfattas av skyldigheten till den del de uttryckligen säkerställer skötseln av de ovan avsedda uppgifterna.

I momentet föreskrivs det uttryckligen om beredskap också för utövandet av befogenheter enligt den föreslagna lagen. Bestämmelsen är ny. Eftersom beredskapslagen till sitt huvudsakliga syfte är en lag om tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden, är det skäl att kärnan i beredskapsskyldigheten även i fortsättningen består i att ha beredskap uttryckligen för undantagsförhållanden. Beredskapen för undantagsförhållanden kan delas in i dels den beredskapsskyldiges förmåga att också under undantagsförhållanden så störningsfritt som möjligt sköta de uppgifter som den beredskapsskyldige har under normala förhållanden, dels förmågan att verkställa de tilläggsbefogenheter som eventuellt tas i bruk under undantagsförhållanden med stöd av beredskapslagen. Eftersom befogenheterna under undantagsförhållanden avviker från de beredskapsskyldigas befogenheter under normala förhållanden, bör man uttryckligen ha beredskap att utöva dem som en del av den övriga beredskapsverksamheten.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om de beredskapsskyldiga som omfattas av skyldigheterna enligt kapitlet eller som avses med beredskapsskyldiga i denna lag. Regleringen motsvarar i huvudsak 12 § i den gällande lagen. Med avvikelse från den gällande lagen föreslås det dock att beredskapsskyldigheten utvidgas till att gälla även sammanslutningar som genom lag inrättats för att sköta offentliga förvaltningsuppgifter eller som genom lag ålagts att sköta sådana uppgifter till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt *1 punkten* är det först och främst statliga myndigheter som är beredskapsskyldiga. Med avvikelse från den gällande lagen nämns inte statliga förvaltningsmyndigheter och andra statliga myndigheter separat i bestämmelsen, utan begreppet statlig myndighet i bestämmelsen är avsett att omfatta alla aktörer som organiserats som statliga myndigheter. Hit hör statsrådet, ministerierna, ämbetsverk, inrättningar och andra under statsrådet lydande organ som hör till statens centralförvaltning samt regionala och lokala myndigheter. Enligt förslaget ska också de organ som förvaltar fonder utanför budgeten omfattas av beredskapsskyldigheten.

Beredskapsskyldiga enligt *2 punkten* är domstolar som inte hör till statens egentliga myndighetsorganisation, utan är oberoende av statsförvaltningen och enligt grundlagen har till uppgift att utöva dömande makt. De domstolar som avses i punkten är de allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar som avses i 98 § i grundlagen. Beredskapsskyldiga enligt punkten är också nämnder som inrättats för att behandla besvärsärenden, såsom besvärsnämnden för social trygghet, besvärsnämnden för arbetspensionsärenden, besvärsnämnden för olycksfallsärenden och besvärsnämnden för studiestöd.

Enligt *3 punkten* tillämpas bestämmelserna i kapitlet också på republikens presidents kansli (2 § i lagen om republikens presidents kansli (100/2012) och 2 § 2 mom. i förvaltningslagen (434/2004), som svarar för republikens presidents verksamhetsförutsättningar.

Enligt *4 punkten* gäller beredskapsskyldigheten också riksdagens ämbetsverk, det vill säga riksdagens kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, Statens revisionsverk och Utrikespolitiska institutet (2 § 2 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003)). Beredskapsskyldigheten tillämpas däremot inte på riksdagens eller dess organs verksamhet. Beredskapsskyldigheten omfattar inte heller av riksdagen valda organ utanför riksdagen, såsom riksdagens justitieombudsman, riksdagens bankfullmäktigeledamöter, Statens säkerhetsfonds fullmäktige, Folkpensionsanstaltens fullmäktige och medlemmarna i Rundradions förvaltningsråd.

Beredskapsskyldigheten gäller enligt *5 punkten* också självständiga offentligrättsliga inrättningar som i allmänhet har inrättats genom att det särskilt har föreskrivits att de har ställningen som offentligrättsliga inrättningar. Sådana lagstadgade inrättningar hör inte till det egentliga offentliga förvaltningssystemet, men de sköter de offentliga uppgifter som särskilt föreskrivits för dem. Hit hör Finlands Bank, Folkpensionsanstalten och Arbetshälsoinstitutet. Även största delen av universiteten är offentligrättsliga inrättningar. Beredskapsskyldigheten tillämpas också på självständiga offentligrättsliga inrättningar som inrättats genom speciallagar och som står utanför den egentliga offentliga förvaltningen. Sådana inrättningar är bland annat Kommunernas pensionsförsäkring, Kommunernas garanticentral, Finlands skogscentral och Finlands viltcentral.

Enligt *6 punkten* är också statliga affärsverk beredskapsskyldiga. Hit hör bland annat Forststyrelsen, Senatfastigheter och Försvarsfastigheter.

Enligt *7 punkten* omfattar beredskapsskyldigheten välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna samt enligt *8 punkten* kommunerna och samkommunerna. I bestämmelsen avses med välfärdsområden och välfärdssammanslutningar välfärdsområden enligt lagen om välfärdsområden (611/2021) och de välfärdssammanslutningar som de bildar. Välfärdsområdenas affärsverk är i enlighet med lagen om välfärdsområden en del av välfärdsområdena och därför finns det inte något särskilt behov av att utvidga beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen till att omfatta dem. Med kommuner och samkommuner avses kommuner enligt kommunallagen (410/2015) och de samkommuner som de bildar. De kommunala affärsverken är i enlighet med kommunallagen en del av en kommun eller samkommun och därför finns det inte något särskilt behov av att utvidga beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen. Till ovannämnda delar motsvarar bestämmelsen till sitt innehåll 12 § i den gällande beredskapslagen.

I *9 punkten* föreslås det att beredskapsskyldigheten utvidgas till att gälla utöver aktörer inom den offentliga förvaltningen även andra sammanslutningar som genom lag inrättats för att sköta offentliga förvaltningsuppgifter eller som genom lag ålagts att sköta sådana uppgifter till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Till denna del är bestämmelsen ny i förhållande till den gällande lagen och den utvidgar kretsen av aktörer som med stöd av beredskapslagen är beredskapsskyldiga. I fråga om beredskapsskyldigheten finns det i princip inga grunder för att behandla sådan verksamhet olika beroende på om uppgiften sköts av en myndighet eller av en privat aktör.

Enligt förslaget ska kretsen av beredskapsskyldiga omfatta till exempel gemensamma organ som genom lag har inrättats för verkställande av lagstadgade pensionsförsäkringar, såsom Pensionsskyddscentralen, samt Trafikförsäkringscentralen, Patientförsäkringscentralen och trafik- och patientskadenämnden, vilka verkställer lagstadgad försäkring, liksom även Olycksfallsförsäkringscentralen och ersättningsnämnden för olycksfallsärenden i anslutning till den. Beredskapsskyldig är också den i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner avsedda Sysselsättningsfonden.

Till kretsen av beredskapsskyldiga hör enligt 9 punkten också sådana offentligrättsliga föreningar som direkt genom lag har ålagts att sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Sådana föreningar är Försvarsutbildningsföreningen, Trafikskyddet och Finlands Advokatförbund. Det föreslås att även renbeteslag och fiskeriområden omfattas av tillämpningsområdet för den beredskapsskyldighet som avses i bestämmelsen. Enligt förslaget är däremot till exempel jaktvårdsföreningar, som grundar sig på jägarnas egen verksamhet inte sådana beredskapsskyldiga som avses i lagen. Beredskapsskyldiga är enligt förslaget även de bolag med specialuppgifter som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, till den del de enligt lag är skyldiga att sköta sådana uppgifter. Hit hör till exempel Suomen Erillisverkot Oy, statens specialfinansieringsbolag Finnvera Oy, Hansel Ab och Business Finland Oy.

Beredskapsskyldiga enligt 9 punkten är således aktörer som i likhet med myndigheter är skyldiga att varaktigt sköta offentliga förvaltningsuppgifter som hör till det allmännas organiseringsansvar. Skyldigheten förutsätter beredskap endast till den del det i verksamheten är fråga om skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. För många av de ovannämnda aktörerna har det också i speciallagstiftningen föreskrivits en allmän beredskapsskyldighet som tillämpas parallellt med beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen. För dessa aktörer är det således inte fråga om en helt ny skyldighet.

Beredskapsskyldigheten ska enligt förslaget inte gälla sammanslutningar som med stöd av lag har anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter på det sätt som avses i 124 § i grundlagen, till exempel på basis av ett myndighetsbeslut som meddelats eller ett avtal som ingåtts med stöd av ett bemyndigande i lag. I dessa situationer gäller skyldigheten däremot fortfarande den myndighet som har ansvaret för att organisera produktionen av servicen. Beredskapsskyldigheten gäller inte heller privatpersoner som sköter offentliga förvaltningsuppgifter med stöd av lag, till exempel sakkunniga som bistår i olika tillsynsuppgifter med stöd av ett bemyndigande som en myndighet gett med stöd av lag. Till punkten fogas för tydlighetens skull en bestämmelse där det föreskrivs att i fråga om beredskapsskyldigheten för den som sköter offentliga förvaltningsuppgifter med stöd av en koncession eller något annat myndighetsgodkännande gäller vad som föreskrivs särskilt.

Det är således en rätt heterogen grupp olika aktörer som inte omfattas av beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen. En betydande del av dessa aktörer har redan enligt sektorslagstiftningen skyldighet att ha beredskap för störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden, till exempel de registrerade pensionsstiftelser och pensionskassor som sköter lagstadgat pensionsskydd enligt lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor och vars stadgar har fastställts av Finansinspektionen samt arbetspensionsförsäkringsbolag som bedriver lagstadgad arbetspensionsförsäkringsverksamhet med stöd av en koncession som beviljats av

statsrådet. På motsvarande sätt omfattas inte de arbetslöshetskassor som avses i lagen om arbetslöshetskassor av den beredskapsskyldighet som avses i den föreslagna bestämmelsen.

Bolag med specialuppgifter som med stöd av lag sköter offentliga förvaltningsuppgifter är inte heller sådana beredskapsskyldiga som avses i den föreslagna lagen. Till dessa bolag hör exempel Finntraffic, som är en koncern med specialuppgifter som tillhandahåller trafikledningstjänster, samt stamnätsbolaget för el Fingrid Abp och transmissionsnätsbolaget för gas Gasgrid Finland Oy. Bestämmelser om de ovannämndas skyldighet att ha beredskap för störningssituationer och sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen finns i lagen om transportservice och elmarknadslagen.

Beredskapsskyldiga är enligt förslaget inte heller privata utbildningsanordnare enligt yrkeshögskolelagen och lagen om yrkesutbildning eller organisationer som svarar för luftvärdighet enligt luftfartslagen. I dessa situationer gäller beredskapsskyldigheten däremot fortfarande den myndighet som har ansvaret för att organisera produktionen av servicen.

Med tanke på samhällets kristålighet och hanteringen av den övergripande säkerheten finns det inga särskilda behov eller grunder för att utvidga beredskapsskyldigheten till att gälla de ovannämnda aktörer som med stöd av lag sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Här kan också nämnas service som är relativt fjärmad från den normala myndighetsverksamheten och som har öppnats för fri konkurrens (till exempel besiktning av fordon) samt sammanslutningar som utför bedömningar av överensstämmelse med kraven eller andra tekniska kontrolluppgifter. Det skulle också vara svårt att i den allmänna beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen inbegripa till exempel företag som med stöd av lagen om privata säkerhetstjänster tillhandahåller tjänster inom den privata säkerhetsbranschen med stöd av en koncession och enligt företagsekonomiska principer. I detta sammanhang är det väsentligt att den pool för den privata säkerhetsbranschen som inrättats i anslutning till Försörjningsberedskapscentralen bidrar till att utveckla beredskapen hos företagen inom sin bransch så att deras verksamhetsförutsättningar tryggas vid allvarliga störningar och under undantagsförhållanden.

Enligt *3 mom.* i den föreslagna paragrafen ska den beredskapsskyldige säkerställa att skyldigheterna enligt 1 mom. fullgörs på behörigt sätt också när den beredskapsskyldige från privata sammanslutningar skaffar tjänster som stöder skötseln av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter. Syftet med bestämmelsen är således att beredskapsskyldigheten även ska innefatta situationer med köpta tjänster. Utgångspunkten för regleringen motsvarar syftet med 12 § i den gällande beredskapslagen, även om det inte har tagits in någon bestämmelse om detta i lagen. Vid beredningen av lagen har man dock utgått från att beredskapsskyldigheten inte kan undvikas genom utläggning av tjänster på entreprenad, utan de myndigheter och andra aktörer som avses i bestämmelsen ska till exempel genom villkoren i avtal om köpta tjänster säkerställa att deras uppgifter kan skötas på behörigt sätt också under undantagsförhållanden (RP 3/2008 rd, s. 37). För närvarande läggs tjänster ut på entreprenad i betydande omfattning inom förvaltningen, vilket innebär att myndigheternas funktioner till många delar är beroende av köpta tjänster. Det är således motiverat att uttryckligen föreskriva att beredskapsskyldigheten innefattar tjänster som lagts ut.

Med säkerställande av att de skyldigheter som ingår i beredskapsskyldigheten fullgörs på behörigt sätt avses i bestämmelsen att en beredskapsskyldig som lägger ut sina funktioner på entreprenad ska fastställa beredskapsnivån i förhållande till hur kritiska uppgifterna är när ett avtal om köpta tjänster ingås. Den beredskapsskyldige ska således på det sätt som föreslås nedan i kapitlet bedöma också de risker som hänför sig till de tjänster som denne lagt ut på entreprenad och konsekvenserna av riskerna för den egna verksamheten (till exempel om tjänsteleverantörens verksamhet upphör eller ett avtalsbrott föreligger) samt åtgärderna för hantering av riskerna (till exempel alternativa lösningar om tillhandahållandet av köpta tjänster avbryts). Alla tjänster som den beredskapsskyldige skaffar utifrån är sannolikt inte lika väsentliga för att den beredskapsskyldige ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter så störningsfritt som möjligt. Ju mer

kritisk den utlagda tjänsten är för den beredskapsskyldiges verksamhet, desto större ska den beredskap att genomföra tjänsten i alla säkerhetssituationer som ska fastställas genom avtal vara. Däremot kan det i olika störningssituationer och under undantagsförhållanden vara möjligt att helt avstå från mindre kritiska tjänster, varvid det i fråga om dem inte nödvändigtvis behöver avtalas särskilt om beredskap. I de avtalsvillkor som gäller beredskap är det skäl att ta ställning till genomförandet av beredskapen också i det fall att tjänsteleverantören anlitar underleverantörer för att tillhandahålla en tjänst. När kritiska tjänster läggs ut på entreprenad ska beredskapen utsträckas till att omfatta hela den leverans- och servicekedja som deltar i produktionen av tjänsten.

Enligt 3 § 3 mom. i lagen om Statens ämbetsverk på Åland sköter Statens ämbetsverk på Åland inom ramen för sin behörighet i landskapet Åland beredskaps- och beredskapsplaneringsuppgifter. Om samordningen av dessa uppgifter med Ålands självstyrelsemyndigheter föreskrivs särskilt. Om landshövdingens och Statens ämbetsverks befolkningsskyddsuppgifter föreskrivs särskilt. I den föreslagna bestämmelsen föreskrivs inte om beredskapsskyldighet för myndigheterna i landskapet Åland. Detta beror på att riket inte har behörighet att föreskriva om uppgifter för landskapsmyndigheterna. Däremot gäller bestämmelsen Statens ämbetsverk på Åland och kommunerna. Beredskapsuppgifter kan överföras till landskapsmyndigheter genom en överenskommelseförordning i enlighet med 32 § i självstyrelselagen. Bestämmelser om beredskapsskyldigheten kan också utfärdas genom att självstyrelselagen ändras i den ordning som föreskrivs i 69 § i självstyrelselagen.

7 §. *Riskbedömning och riskhantering.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs om riskbedömning och riskhantering i anslutning till beredskapsskyldigheten. Paragrafen är ny. Riskhantering är redan nu en rätt etablerad del av ledningen och den interna kontrollen också inom den offentliga förvaltningen.

Syftet med den föreslagna paragrafen är att förplikta den beredskapsskyldige att regelbundet och proaktivt följa förändringarna i sin omvärld samt att upprätthålla sin beredskap. En kontinuerlig bedömning av riskerna för verksamheten kan anses utgöra en del av de grundläggande elementen i beredskapen. De uppskattade riskerna anger i sin tur vilka åtgärder för hanteringen av dem som behövs. I paragrafen är det således fråga om att följa upp förändringar i omvärlden och att förutse och beakta deras eventuella skadliga konsekvenser för verksamheten. På grund av vikten av den skyldighet som föreskrivs i den föreslagna paragrafen är det ändamålsenligt att det i fortsättningen uttryckligen föreskrivs om saken på lagnivå. För fullgörandet av de skyldigheter som avses i paragrafen föreslås inga särskilda genomförandesätt eller formkrav. Den beredskapsskyldige kan således bedöma de risker som riktas mot verksamheten enligt sina egna rutiner.

Enligt *1 mom.* i den föreslagna paragrafen ska den beredskapsskyldige för det första sträva efter att identifiera hot som allvarligt äventyrar en störningsfri verksamhet och bedöma de risker hoten medför för skötseln av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter. Med detta avses att den beredskapsskyldige skapar en helhetsbild av dels de faktorer som är centrala med tanke på en störningsfri skötsel av den beredskapsskyldiges verksamhet, dels sådana hot och risker som allvarligt äventyrar verksamheten och som om de realiseras kan leda till att skötseln av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter väsentligt försvåras eller i sista hand till att verksamheten lamslås. Vid bedömningen bör man granska både de interna och de externa faktorer som kan äventyra en störningsfri skötsel av verksamheten.

Med hot avses en negativ händelse eller ett negativt utvecklingsförlopp som eventuellt realiseras. Hot kan således förekomma självständigt, samtidigt eller som en serie olika händelser som följer på varandra. I det föreslagna sammanhanget är bedömningen av grunderna för hot avsedd att uttryckligen gälla den beredskapsskyldiges verksamhet. Med tanke på den beredskapsskyldiges verksamhet har det således i sig ingen betydelse om den risk för verksamheten

som hotet medför, till exempel ett längre elavbrott, har ett direkt samband med den beredskapsskyldiges verksamhet eller beror till exempel på en mer omfattande störningssituation i samhället. Som stöd för bedömningen av hoten, de risker som de medför och de behövliga åtgärderna för hanteringen av dem kan man också utnyttja statsrådets redogörelser om säkerheten och omvärlden, säkerhetsstrategin för samhället och den beskrivning av samhällets vitala funktioner som ingår i den samt nationella och regionala riskbedömningar.

Med risk avses en kombination av sannolikheten för och effekterna av en negativ omständighet eller händelse. De risker som allvarligt äventyrar den beredskapsskyldiges verksamhet och som avses i den föreslagna bestämmelsen kan om de realiseras gälla till exempel funktionsförmågan hos den personal som sköter den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter eller funktionsdugligheten hos egendom som är viktig med tanke på kontinuiteten i verksamheten, till exempel lokaler som den beredskapsskyldige använder eller informations- och kommunikationssystem.

För det andra ska den beredskapsskyldige i sin verksamhet sörja för lämpliga hanteringsåtgärder för att förebygga att riskerna realiseras och minska konsekvenserna av dem. Med hanteringsåtgärder avses åtgärder genom vilka man å ena sidan förebygger realiseringen av risker och å andra sidan minskar deras skadliga konsekvenser, det vill säga man hanterar och klarar av störningar. De behövliga hanteringsåtgärderna beror på de identifierade hoten, de risker som bedömts utifrån dem samt arten av den beredskapsskyldiges verksamhet. I den föreslagna bestämmelsen avses med lämpliga hanteringsåtgärder uttryckligen att varje beredskapsskyldig ska anpassa riskhanteringen till sin egen verksamhet. Hanteringen av olika störningssituationer förutsätter sannolikt åtgärder som avviker från den normala verksamheten, och därför är det viktigt att fastställa hanteringsåtgärderna redan innan en störningssituation uppstår.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om den beredskapsskyldiges skyldighet att se till att riskbedömningen är uppdaterad. Genom bestämmelsen betonas det att uppföljningen av förändringar i omvärlden och upprätthållandet av förmågan till framförhållning ska utgöra en del av den beredskapsskyldiges kontinuerliga proaktiva verksamhet. Bedömningen av eventuella risker för verksamheten ska således vara en del av aktörens fortlöpande verksamhet och inte bara ett dokument som uppdateras med vissa mellanrum.

Den beredskapsskyldige ska också följa hur de risker som denne identifierat realiseras, det vill säga i praktiken kontinuerligt och i realtid bedöma aktuella händelser eller deras sammantagna konsekvenser i förhållande till de risker som identifieras på förhand. I en eventuell störningssituation ska den beredskapsskyldige utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att hantera situationen och begränsa konsekvenserna av den. Sådana åtgärder är i första hand de hanteringsåtgärder som avses i 1 mom. Genom att åtgärderna har fastställts på förhand är det möjligt att reagera på störningssituationer så effektivt och i rätt tid som möjligt.

8 §. *Beredskapsplaner och annan beredskapsplanering.* I paragrafen föreslås bestämmelser om den beredskapsskyldiges skyldighet att utarbeta och upprätthålla en beredskapsplan, om minimikraven på planen samt om skyldigheten att upprätthålla aktionsberedskap genom andra beredskapsåtgärder. Syftet med paragrafen är att stärka de beredskapsskyldigas planmässiga beredskap. Bestämmelserna motsvarar i sak 12 § i den gällande beredskapslagen, enligt vilken de beredskapsskyldiga genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder ska säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det dock mer detaljerat om beredskapsplanering.

Minimikraven för beredskapsplanen omfattar sådana saker som inte är beroende av till exempel den beredskapsskyldiges verksamhetsområde. Genom kraven främjas också utarbetandet av enhetliga beredskapsplaner. I paragrafen betonas att det också i beredskapsplaneringen är fråga om fortlöpande verksamhet och inte bara om utarbetande och regelbunden uppdatering av vissa handlingar som uppfyller minimikraven. I paragrafen föreskrivs det också noggrannare än för

närvarande om innehållet i annan beredskapsverksamhet. Den föreslagna paragrafen innebär inte att beredskapsåtgärderna ska vara jämförbara i fråga om detaljnivå och omfattning, utan de åtgärder som avses i paragrafen ska alltid ställas i relation till omfattningen av den beredskapsskyldiges verksamhet och de risker som identifierats i enlighet med 7 §.

I *1 mom.* i den föreslagna paragrafen föreskrivs om den beredskapsskyldiges skyldighet att utarbeta och upprätthålla en uppdaterad beredskapsplan för hanteringen av störningssituationer som allvarligt äventyrar skötseln av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter och för beredskapen för undantagsförhållanden. Beredskapsplanerna är vanligen sekretessbelagda med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, 24 §).

Enligt det föreslagna *2 mom.* ska den beredskapsskyldige dessutom upprätthålla aktionsberedskap genom förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt vid behov genom beredskapsövningar och andra åtgärder. De sätt som uttryckligen nämns i momentet är förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt beredskapsövningar. Förberedelserna kan vara tekniska och strukturella förberedelser. Detta kan bland annat innebära att man fastställer lokaler, ledningsplatser samt kommunikations- och ledningssystem som avviker från dem som används under normala förhållanden. Med andra beredskapsåtgärder enligt paragrafen avses bland annat att man ger beredskapsutbildning och anvisningar för beredskap, reserverar personer som är viktiga med tanke på verksamheten (så kallad VAP-reservering enligt 89 § i värnpliktslagen) och säkerställer material som är nödvändigt med tanke på verksamheten (utrustning, förnödenheter). Också planeringen av kommunikation och informationsbehandling kan anses vara en del av beredskapen.

I *3 mom.* i den föreslagna paragrafen fastställs minimikraven på beredskapsplanens innehåll. Den sektorsspecifika lagstiftningen kan också innehålla närmare bestämmelser om beredskapsplaner och deras innehåll.

Enligt *1 punkten* ska beredskapsplanen innehålla en beskrivning av lämpliga verksamhetsmodeller för tryggande av den beredskapsskyldiges verksamhetsförutsättningar och en så störningsfri skötsel som möjligt av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter i allvarliga störningssituationer och under undantagsförhållanden. Med tanke på beredskapsplaneringen är det viktigt att till ovannämnda delar sträva efter att på förhand säkerställa kontinuiteten i den beredskapsskyldiges egen verksamhet. I beredskapsplaneringen ska man beakta möjligheten att en situation blir långvarig och att förhållandena gradvis försvåras. Om den beredskapsskyldige har lagt ut tjänster som stöder dennes lagstadgade uppgifter på privata sammanslutningar, ska också anlitandet av dessa beaktas i den egna beredskapsplaneringen. Med beaktande av arten av den beredskapsskyldiges verksamhet kan det vara behövligt att i planen inbegripa verksamhetsmodeller för hur de mest utsatta, såsom barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och andra grupper med särskilda behov, ska beaktas i störningssituationer och under undantagsförhållanden. Finland har förbundit sig att iaktta de FN-konventioner som reglerar de ovannämnda persongruppernas rättigheter också under undantagsförhållanden.

Enligt *2 punkten* ska beredskapsplanen innehålla en beskrivning av de skyldigheter som följer av ibruktagandet av de befogenheter som föreslås i beredskapslagen. Skyldigheten att ha beredskap att utöva befogenheter enligt beredskapslagen följer av 6 §. Detta förutsätter att den beredskapsskyldige identifierar de tilläggsuppgifter som eventuellt tillkommer under undantagsförhållanden och befogenheterna enligt beredskapslagen samt planerar och säkerställer den verksamhet som hänför sig till dessa uppgifter och befogenheter. Bestämmelsen gäller i praktiken endast de beredskapsskyldiga för vilka det föreslås tilläggsbefogenheter enligt III avdelningen.

Enligt *3 punkten* ska beredskapsplanen innehålla en beskrivning av de interna ansvarsarrangemang och de kommunikationsförfaranden som hanteringen av en störningssituation kräver samt behövliga kontakter och samarbetspartner. Med detta kan avses till exempel att personalens ansvar eller ledning organiseras på ett sätt som avviker från det normala eller att man fastställer

olika interna funktioner eller samarbetsgrupper inom organisationen till stöd för hanteringen av störningssituationer. Med tanke på hanteringen av störningssituationer är det också väsentligt att identifiera de kontakter och samarbetsparter som har betydelse för hanteringen av situationen, vilket främjar införandet av snabba hanteringsåtgärder. För hanteringen av störningssituationer bör också organisationens interna och externa kommunikationsförfaranden fastställas på förhand.

Enligt det föreslagna *4 mom.* ska den beredskapsskyldige se till att planeringen av beredskapen görs och att personalen introduceras i frågor gällande genomförandet av beredskapsplanen. Den beredskapsskyldige ska organisera utarbetandet och upprätthållandet av beredskapsplanen enligt denna paragraf samt annan planering av beredskapen som fortlöpande verksamhet. Den beredskapsskyldige ska även se till att personalen introduceras i frågor gällande genomförandet av beredskapsplanen i den utsträckning som verksamheten i störningssituationer och under undantagsförhållanden förutsätter.

9 §. *Styrning, övervakning och samordning av beredskapen.* Det föreslås att det i lagen tas in bestämmelser om styrning, övervakning och samordning av beredskapen. Den föreslagna paragrafen grundar sig på 13 § i den gällande beredskapslagen. I paragrafen föreskrivs det dock noggrannare än för närvarande om samordningen av beredskapen och om samarbetet inom ramen för den. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att betona vikten av samarbete inom beredskapen.

Enligt *1 mom.* i den föreslagna paragrafen styr och övervakar varje ministerium beredskapen inom sitt förvaltningsområde. Bestämmelsen följer av 68 § i grundlagen, enligt vilken varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Skyldigheten att se till att förvaltningen fungerar täcker även ministeriernas styrning och övervakning av den underordnade förvaltningen (RP 1/1998 rd, s. 119). Enligt den andra meningen i det föreslagna momentet ska varje ministerium dessutom samordna beredskapen inom sitt ansvarsområde till behövliga delar i samarbete med andra ministerier samt med företag och andra organisationer inom sitt ansvarsområde. Olika hot och störningssituationer sträcker sig ofta till flera ministeriers förvaltningsområden på grund av funktionernas inbördes beroende, och därför är det nödvändigt att ministerierna redan på förhand samordnar sin beredskap mellan förvaltningsområdena. Hanteringen av störningssituationer förutsätter dock ofta samarbete också med olika företag och organisationer, bland annat olika föreningar, och därför ska beredskapen samordnas också till behövliga delar med dessa.

Enligt momentet ska ministerierna se till att även landskapet Åland beaktas i beredskapen. Den lagstiftning som tillämpas på Åland och den åländska myndighetsstrukturen avviker till vissa delar från rikslagstiftningen och myndighetsstrukturen i riket. I samband med beredskapen är det viktigt att till exempel utreda om det föreskrivs om ett ärende i landskapslagstiftningen, det vill säga om ärendet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet under normala förhållanden och vilken myndighet som är behörig på Åland. Det ska säkerställas att beredskapen i praktiken kan genomföras också i landskapet.

Enligt *2 mom.* i den föreslagna paragrafen styr och samordnar statsrådets kansli beredskapen i statsrådet. Enligt 13 § i den gällande beredskapslagen föreskrivs det särskilt om statsrådets samordning av förberedelserna. Här hänvisas det bland annat till reglementet för statsrådet (262/2003), som är reglering på förordningsnivå och där de uppgifter som hör till statsrådets kanslis ansvarsområde fastställs, bland annat den allmänna samordningen av beredskapen och hanteringen av störningssituationer. Statsrådets gemensamma beredskap delas in i ministeriernas gemensamma beredskapsplanering (ministerierna som en del av statsrådet), statsrådets gemensamma beredskap för störningar och undantagsförhållanden och statsrådets lägesbildsverksamhet. Syftet med övningsverksamheten i anslutning till statsrådets gemensamma beredskap

är att utveckla statsrådets och ministeriernas krisberedskap, där tyngdpunkten särskilt ligger på att möjliggöra statsrådets beslutsfattande i alla situationer.

Syftet med den föreslagna paragrafen är att betona vikten av samordning av statsrådets beredskap genom att i beredskapslagen uttryckligen föreskriva om statsrådets kanslis uppgift som ledare och samordnare av statsrådets gemensamma beredskap. Bestämmelser om det regionala beredskapssamarbetet finns i lagen om Tillstånds- och tillsynsverket (XYZ/2025).

10 §. *Upprätthållande av lägesbild.* I lagen föreslås en bestämmelse om varje ministeriums skyldighet att inom sitt ansvarsområde svara för upprätthållandet av en uppdaterad lägesbild. Bestämmelsen är ny i förhållande till den gällande beredskapslagen. Lägesbildsuppgifterna har en central betydelse vid hanteringen av allvarliga störningssituationer och vid beslut om undantagsförhållanden. Ministeriernas roll accentueras när en förvaltningsövergripande lägesbild för statsledningen ska skapas och sammanställas. Bestämmelsen främjar för sin del ministeriernas möjligheter att inom sina ansvarsområden i rätt tid reagera på allvarliga störningssituationer eller störningssituationer som äventyrar samhällets funktion, och därmed kan också störningssituationernas negativa konsekvenser begränsas så att de blir så små som möjligt. Förslaget påverkar inte den rapporteringsskyldighet som ministerierna och myndigheterna inom deras förvaltningsområde har enligt lagen om statsrådets lägescentral (300/2017) och inte heller lägescentralens samordningsansvar och rätt att få information.

Enligt *1 mom.* svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för upprätthållandet av en uppdaterad lägesbild. I praktiken har ministerierna i stor utsträckning redan ansvarat för åtgärderna för uppföljning och upprätthållande av lägesbilden inom sitt ansvarsområde som en del av sina uppgifter i anslutning till beredskapen och förberedelserna enligt säkerhetsstrategin för samhället samt sin skyldighet enligt 68 § i grundlagen att inom sitt ansvarsområde ansvara för att förvaltningen fungerar som sig bör. I den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen föreskrivs om de funktionsspecifika lägesbildssystem som upprätthålls av bland annat polisen, Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Myndigheterna inom räddningsväsendet svarar med stöd av räddningslagen för den lägesbildsverksamhet som förberedelserna och beredskapen inom räddningsväsendet samt produktionen av räddningsväsendets tjänster förutsätter. Inrikesministeriet svarar enligt 31 a § i räddningslagen för ordnandet av den riksomfattande lägesbildsverksamheten inom räddningsväsendet i samverkan med välfärdsområdets räddningsverk. Uppgifter i anslutning till upprätthållandet av en lägesbild inom sitt ansvarsområde och med avseende på sina uppgifter har dessutom föreskrivits för Meteorologiska institutet, Strålsäkerhetscentralen, Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet, Institutet för hälsa och välfärd, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Transport- och kommunikationsverket samt Livsmedelssäkerhetsverket. Speciallagstiftningen innehåller också en skyldighet för aktörer som är kritiska med tanke på samhällets funktion att anmäla störningar, vilket främjar upprätthållandet av en uppdaterad lägesbild. Exempelvis föreskrivs det i 29 a § i elmarknadslagen att nätinnehavare utan dröjsmål ska lämna Energimyndigheten en anmälan om sådana betydande informationssäkerhetsrelaterade störningar som är riktade mot kommunikationsnät eller informationssystem som denne använder och som kan leda till att eldistributionen i eldistributionsnätet avbryts i betydande omfattning. Upprätthållandet av en uppdaterad lägesbild kan omfatta bland annat insamling av lägesinformation om de omständigheter eller orsaker som lett till störningar samt bedömningar av omfattningen av konsekvenserna av situationen, eventuella inbördes beroendeförhållanden och behovet av myndighetssamarbete samt de åtgärder som krävs för att hantera situationen.

Varje ministerium får själv avgöra hur det i praktiken ordnar det informationsutbyte som upprätthållandet av en lägesbild förutsätter inom sitt eget ansvarsområde. Den föreslagna bestämmelsen medför således ingen skyldighet att inrätta särskilda lägesbildsfunktioner och påverkar i princip inte heller de arrangemang eller verksamhetsmodeller som ett ministerium redan har ansett vara ändamålsenliga med tanke på upprätthållandet av en lägesbild inom sitt ansvarsom-

råde. Ministerierna kan påverka lägesbildsarrangemangen och de praktiska åtgärderna för förmedling av lägesbildsinformation genom den allmänna styrningen inom sitt ansvarsområde. De lagstadgade lägesbildsfunktionerna utgör även i fortsättningen en central grund för att bemöta störningssituationer. Förslaget påverkar inte heller det operativa beslutsfattandet, som fortfarande hör till den behöriga myndigheten. Statsrådets lägescentral har till uppgift att i anslutning till upprätthållandet av en förvaltningsövergripande lägesbild stödja ministerierna och även övriga myndigheter i utvecklandet av lägesbildsfunktionerna.

I lagen föreslås inga bestämmelser om ministeriernas rätt att få uppgifter för skapandet en lägesbild. Bestämmelser om de ordinarie rättigheterna till information bör tas in i den sektorsspecifika lagstiftningen eller i lagen om statsrådets lägescentral. I den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen finns redan nu bestämmelser om skyldigheten att underrätta också det behöriga ministeriet om händelser som är av betydelse för skapandet av en lägesbild så att ministeriet får uppgifterna samtidigt med statsrådets lägescentral (till exempel 4 a § i polisförvaltningslagen).

Enligt det föreslagna *2 mom.* svarar statsrådets kansli för statsrådets gemensamma lägesbild. Bestämmelsen motsvarar delvis 12 § 7 punkten i det gällande reglementet för statsrådet.

Statsrådets lägescentral ansvarar i första hand för skötseln av de uppgifter som hänför sig till lägesbilden vid statsrådets kansli. I lagen om statsrådets lägescentral föreskrivs det om statsrådets lägescentrals uppgifter. Statsrådets lägescentrals primära uppgift är att stödja den högsta statsledningens beslutsfattande och verksamhet så att hot mot statens självständighet, befolkningens livsbetingelser och samhällets övriga vitala funktioner kan hanteras. Till statens högsta ledning räknas republikens president och medlemmarna av statsrådet, det vill säga ministrarna. Utöver det formella beslutsfattandet omfattar den högsta statsledningens verksamhet bland annat ledning av staten, ställningstaganden, strategisk kommunikation samt deltagande i samhällsdebatten.

Enligt lagen om statsrådets lägescentral avses med lägesbild en samlad beskrivning av de rådande förhållandena, de händelser som lett till situationen i fråga, bakgrundsuppgifter om situationen och bedömningar av situationens utveckling samt olika aktörers aktionsberedskap.

Vid distributionen av den lägesbild som statsrådets lägescentral sammanställt bedöms säkerhetsincidentens omfattning och betydelse för samhällets övergripande säkerhet, ministeriernas och myndigheternas ansvarsområden samt säkerhetsklassificeringen av den information som distribueras och den eventuella känsligheten hos informationen. Med säkerhetsincident som ska rapporteras till statsrådets lägescentral avses i synnerhet sådana störningar, hot eller händelser som riktar sig mot statens självständighet, befolkningens livsbetingelser eller samhällets övriga vitala funktioner och vars hantering förutsätter ett mer omfattande eller intensivare samarbete mellan myndigheter och andra aktörer än vanligt, tilläggsresurser, ändringar av författningar eller bestämmelser, intensifierad kommunikation eller utövande av befogenheter som avviker från det normala. I 2 § i den ovannämnda lagen föreskrivs det om en skyldighet för ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna inom deras förvaltningsområde att informera statsrådets lägescentral om säkerhetsincidenter som gäller det egna ansvarsområdet. Även enligt 16 § i CER-lagen ska en kritisk aktör utan obefogat dröjsmål lämna in en anmälan till den behöriga tillsynsmyndigheten och Statsrådets lägescentral om varje incident som medför eller kan medföra en betydande störning i tillhandahållandet av samhällsviktiga tjänster.

AVDELNING II. Beslut om undantagsförhållanden samt specialarrangemang inom förvaltningen

3 kap. Beslut om undantagsförhållanden och om ibruktagande av tilläggsbefogenheter

11 §. *Förutsättningar för undantagsförhållanden.* I paragrafen föreskrivs om de förutsättningar som ska uppfyllas för att en situation ska kunna betraktas som undantagsförhållanden enligt den föreslagna lagen. Paragrafen ersätter definitionsbestämmelsen i 3 § i den gällande lagen. Enligt förslaget kan inte ens en allvarlig krissituation betraktas som undantagsförhållanden, om inte hanteringen av den bedöms kräva att en eller flera tilläggsbefogenheter enligt den föreslagna lagen tas i bruk.

I *1 mom.* föreslås bestämmelser som i sak motsvarar definitionen av undantagsförhållanden i 3 § i den gällande beredskapslagen och som gäller situationer som utgör grund för undantagsförhållanden. De föreslagna bestämmelserna motsvarar bättre än för närvarande grundlagens krav i fråga om de avgränsade situationer som gör det möjligt att i enlighet med 23 § i grundlagen föreskriva om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Syftet är också att de kristyper som ligger till grund för undantagsförhållandena ska motsvara de hotmodeller som identifierats bland annat i den uppdaterade nationella riskbedömningen (2023).

I det föreslagna 1 mom. förtecknas på motsvarande sätt som i den gällande lagen sådana situationer som kan betraktas som undantagsförhållanden enligt beredskapslagen. Förteckningen i paragrafen utesluter inte i sig möjligheten att den aktuella situationen samtidigt kan uppfylla grunderna för undantagsförhållanden enligt flera punkter. Till exempel metoderna för omfattande påverkan kan vara mångfasetterade så att situationen inte nödvändigtvis kan bedömas endast utifrån att en enda grund för undantagsförhållanden uppfylls.

Bedömningen av om en grund för undantagsförhållanden föreligger ska således alltid göras från fall till fall. De situationer som kan karakteriseras som undantagsförhållanden är således inte avsedda att utesluta varandra, utan punkterna i momentet kompletterar varandra. På så sätt kan det säkerställas att grunderna för undantagsförhållanden är tillräckligt täckande och att det inte inom eller mellan olika grunder för undantagsförhållanden finns sådana brister eller luckor som hindrar ibruktagandet av beredskapslagen när realiseringen av ett för närvarande okänt allvarligt hot nödvändigtvis kräver det.

Enligt *1 punkten* i det föreslagna 1 mom. anses en grund för undantagsförhållanden enligt beredskapslagen vara ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet. Den föreslagna punkten motsvarar till sitt innehåll 3 § 1 punkten i den gällande lagen. Med väpnat angrepp avses också krig. Ett i bestämmelsen avsett angrepp som är så allvarligt att det kan jämställas med ett väpnat angrepp kan också vara annat än ett angrepp med traditionella vapen, såsom ett angrepp med biologiska stridsmedel eller ett angrepp mot infrastruktur som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle. Bestämmelsen täcker också angrepp av en icke-statlig aktör, om angreppet är så välorganiserat och omfattande att det kan jämställas med ett väpnat angrepp från en främmande stat.

En sådan situation som avses i punkten är också förhållandena omedelbart efter ett angrepp, vilket innebär den tid då konsekvenserna av angreppet och hanteringen av situationen fortfarande förutsätter att tilläggsbefogenheter enligt lagen utövas, och myndigheternas normala befogenheter ännu inte räcker för att hantera situationen. Särskilt vid bedömningen av förhållandena efter ett angrepp ska nödvändighetskravet beaktas. Som förhållanden efter ett angrepp kan inte längre betraktas till exempel sådana förhållanden där konsekvenserna av ett angrepp i tillräcklig utsträckning kan avhjälpas med metoder som ingår i lagstiftningen under normala förhållanden eller med vanliga politiska åtgärder.

Enligt den föreslagna *2 punkten* betraktas som grund för undantagsförhållanden också ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp. Den föreslagna punkten motsvarar till sitt innehåll 3 § 2 punkten i den gällande lagen, dock så att det allmänt föreskrivs att för alla punkter gäller att en förutsättning för undantagsförhållanden är att det finns ett omedelbart behov av tilläggsbefogenheter. Ett hot kan också anses vara ett internationellt spänningsläge, om det innebär ett betydande hot mot Finland och det krävs att tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen omedelbart tas i bruk för att konsekvenserna av hotet ska kunna avvärjas. Vid bedömningen av om ett hot föreligger ska det internationella politiska läget och de hot som det eventuellt innebär beaktas i sin helhet. Om ett hot föreligger krävs dock alltid omedelbara och konkreta åtgärder.

Enligt den föreslagna *3 punkten* betraktas som grund för undantagsförhållanden en synnerligen allvarlig olycka som äventyrar ett stort antal människors liv eller hälsa och som beror på mänsklig aktivitet eller naturfenomen eller någon annan exceptionell händelse som till sina verkningar och sin karaktär kan jämställas med en sådan olycka, ett direkt hot om en sådan olycka eller händelse eller förhållandena efter den. Punkten motsvarar delvis bestämmelserna i 3 § 4 punkten i den gällande lagen om allvarliga storolyckor och förhållandena omedelbart efter dem. Av den föreslagna bestämmelsen framgår dock tydligare än för närvarande att en förutsättning är att en olycka äventyrar uttryckligen ett stort antal människors liv eller hälsa. Även om en olycka har omfattande konsekvenser uppfylls således inte förutsättningarna enligt bestämmelsen, om inte konsekvenserna av olyckan riktar sig mot människors liv eller hälsa på det sätt som avses i bestämmelsen. Med ett stort antal människor avses ett sådant antal människor att olyckan kan anses medföra synnerligen allvarlig allmän fara eller att den har krävt många offer. En förutsättning för att den grund för undantagsförhållanden som avses i bestämmelsen ska uppfyllas är således att olyckans omfattning är betydande och att en sådan olycka sällan inträffar samt att situationen inte kan hanteras enbart med normala befogenheter enligt räddningslagen.

En olycka kan för det första vara en olycka som beror på mänsklig aktivitet, till exempel en omfattande kärnkraftsolycka eller strålningsolycka eller en olycka i samband med produktion eller upplagring av andra farliga ämnen. I fråga om mänsklig aktivitet saknar det betydelse om den verksamhet som ledde till en olycka var avsiktlig eller oavsiktlig. En olycka kan också bero på naturfenomen. En olycka som beror på ett naturfenomen kan vara till exempel stormskador eller förhöjt vattenstånd som äventyrar ett stort antal människors liv eller hälsa. För att en olycka som beror på ett naturfenomen ska kunna betraktas som undantagsförhållanden enligt beredskapslagen, utgör till exempel skador endast på miljön, även om de är omfattande, inte som sådana en grund för undantagsförhållanden utan att händelsen i fråga innebär ett allvarligt äventyrande av människors liv eller hälsa. På motsvarande sätt som i den gällande lagen omfattar punkten också sådana olyckor som inträffar utomlands och vars konsekvenser i Finland är desamma som konsekvenserna av en sådan olycka eller annan exceptionell händelse i Finland som avses i punkten.

Som grund för undantagsförhållanden enligt punkten betraktas dessutom andra exceptionella händelser som till sina verkningar och sin karaktär kan jämställas med en sådan olycka som avses i den föreslagna bestämmelsen. Genom omnämnandet säkerställs det att bestämmelsen, till exempel till följd av den tekniska utvecklingen, omfattar också andra exceptionella händelser än sådana som direkt beror på mänsklig aktivitet eller naturfenomen, om de till sina verkningar och sin karaktär kan jämställas med en sådan olycka som avses i bestämmelsen.

Med avvikelse från den gällande lagen föreskrivs det i punkten också om direkta hot om en olycka eller någon annan exceptionell händelse som till sina verkningar och sin karaktär kan jämställas med en olycka. Med direkt hot avses en situation där det är fråga om ett konkret hot som realiseras inom en på förhand uppskattad tidsperiod. Således utgör till exempel miljöhot som eskalerar långsamt under en längre tidsperiod, såsom klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald, inte i sig en grund för undantagsförhållanden. Däremot kan oväntade

och särskilt allvarliga olyckor till följd av extrema naturfenomen omfattas av de rekvisit för undantagsförhållanden som avses i punkten.

I den föreslagna punkten föreskrivs det i sak på motsvarande sätt som i den gällande lagen också om förhållandena efter en olycka eller någon annan exceptionell händelse som till sina verkningar och sin karaktär kan jämställas med en olycka. I fråga om bedömningen av förhållandena efter en olycka eller någon annan exceptionell händelse som till sina verkningar och sin karaktär kan jämställas med en olycka är det väsentligt att det fortfarande är nödvändigt att utöva tilläggsbefogenheter för att dämpa eller förhindra verkningarna av olyckan eller händelsen. Tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen kan behövas till exempel när ett område måste evakueras för en längre tid för att begränsa konsekvenserna av en strålningsolycka. Som förhållanden efter en olycka eller händelse enligt bestämmelsen kan däremot inte betraktas en sådan tidsperiod omedelbart efter det att undantagsförhållandena har upphört under vilken man strävar efter att avhjälpa konsekvenserna av undantagsförhållandena med sådana metoder eller politiska åtgärder som ingår i lagstiftningen under normala förhållanden.

Enligt den föreslagna *4 punkten* betraktas som grund för undantagsförhållanden också en mycket utbredd smittsam sjukdom som till sina verkningar särskilt allvarligt äventyrar människors liv och hälsa. Punkten motsvarar delvis 3 § 5 punkten i den gällande lagen, men det föreslås att den direkta jämförelsen av verkningarna med den punkt som gäller storolyckor slopas.

För att punkten i fråga ska kunna tillämpas ska således en smittsam sjukdom särskilt allvarligt äventyra liv och hälsa, varvid tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen kan vara nödvändiga för att hantera situationen. Hanteringen av situationen kan till exempel kräva sådana riksomfattande åtgärder som inte kan vidtas enbart med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar och annan social- och hälsovårdslagstiftning.

Punkten omfattar också epidemier med världsomfattande spridning (pandemier) utan att en sådan smittsam sjukdom ännu har kommit till Finland, om det i den aktuella situationen är nödvändigt att utöva tilläggsbefogenheter för att förhindra sjukdomens spridning eller verkningar i Finland. Pandemier innefattar också sjukdomar som smittar mellan djur och människor (zoonoser), om de allvarligt äventyrar människors liv och hälsa.

Den föreslagna *5 punkten* motsvarar i huvudsak 3 § 1 mom. 6 punkten i den gällande lagen, som är avsedd att omfatta särskilt allvarliga situationer med hybridhot. Till hybridpåverkan hör vanligtvis ett brett urval av metoder, bland annat politiska, ekonomiska och militära metoder samt informations- och cyberpåverkan. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att täcka i synnerhet situationer som är svåra att definiera, sektorsövergripande eller asymmetriska, och som inte entydigt omfattas av andra grunder för undantagsförhållanden, men som kan bedömas leda till att samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser väsentligt äventyras samt kräva att tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen omedelbart tas i bruk. Definitionen omfattar i synnerhet de allvarligaste formerna av hybridhot, som berör hela nationen eller åtminstone en stor del av den och på ett betydande sätt påverkar hela samhällets funktion. Störningar som endast i ringa grad påverkar samhällets funktion kan således inte ens till sina sammantagna konsekvenser uppfylla förutsättningarna enligt definitionen.

Enligt punkten kan som grund för undantagsförhållanden anses sådana direkta hot, sådan verksamhet eller sådana händelser mot eller sådana sammantagna konsekvenser av dessa för a) det allmännas beslutsförmåga, b) gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten, c) tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet, d) tillgången till energi, vatten, livsmedel, läkemedel eller andra nödvändiga nyttigheter, e) befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster, f) funktionen hos samhällets kritiska trafiksystem, eller g) funktionen hos informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som upprätthåller de funktioner som avses i underpunkterna a–f , som väsentligt och i stor skala

hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Jämfört med den gällande lagen preciseras definitionen av hot genom att det fogas ett krav på att hotet är direkt, vilket framhäver att hotet är konkret. Syftet med förslaget är att betona tröskeln för tillämpning av grunden för hot och att också till denna del bättre anpassa bestämmelsen till kraven enligt 23 § i grundlagen.

Direkta hot, händelser eller verksamhet som påverkar det allmännas beslutsförmåga enligt underpunkt a avser i den föreslagna bestämmelsen i synnerhet handlingar som syftar till att förhindra, eller på annat sätt medföra avsevärd olägenhet för de högsta statsorganens, det vill säga riksdagens, republikens presidents eller statsrådets, beslutsfattande eller verksamhet. Med beaktande av syftet med beredskapslagen kan det också vara fråga om hot mot verksamhetsförutsättningarna hos andra myndigheter som är viktiga med tanke på det samhälleliga beslutsfattandet. Till dem hör i synnerhet Försvarsmakten, som övervakar rikets territoriella integritet, samt de myndigheter som svarar för den inre säkerheten, såsom polisen, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet samt Migrationsverket, som svarar för migrationen.

Det kan exempelvis också vara fråga om störningar mot sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster och informationssystem som är viktiga för beslutsfattandet eller om dataintrång, spridning av sabotageprogram eller spionprogram, överbelastningsangrepp eller manipulering av omröstnings- eller valresultat. Däremot ska exempelvis verbal kritik mot statsledningen eller ordnande av demonstrationer inte kunna anses vara en grund för undantagsförhållanden. Den föreslagna bestämmelsen omfattar också orsakande av fysiska olägenheter för de högsta statsorgan eller myndigheter som avses där, såsom uppställande av hinder som begränsar tillträdet till lokaler eller upplopp i närheten av dem, eller i extrema fall sådana gärningar som är karakteristiska för terroristisk verksamhet och som syftar till att lamslå det statliga beslutsfattandet. För att avvärja ordningsstörningar eller brottslig verksamhet räcker ändå i regel de befogenheter som polisen och de andra säkerhetsmyndigheterna har enligt normal lagstiftning.

Den föreslagna *underpunkt b* omfattar sådana direkta hot, sådana händelser och sådan verksamhet mot gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten som synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. När en situation enligt underpunkt b föreligger kan det till exempel bero på händelser eller händelsekedjor med avsevärda samhälleliga konsekvenser, såsom hybridpåverkan som utnyttjar invandring eller migration, omfattande olyckor eller brott som äventyrar samhällsordningen, såsom terroristattacker eller skadegörelse av sabotagetyp mot den kritiska infrastrukturens funktion. Massinvandring, i synnerhet om den instrumentaliseras, kan vara förenad med våldsamt beteende eller hot om det vid gränsövergångsställena eller vid mottagningen av invandrare samt med försök att också orsaka instabilitet i landet. Om situationen utvecklas eller eskalerar kan den också leda till allvarliga interna oroligheter som inte kan kontrolleras med myndigheternas normala befogenheter och resurser.

I den föreslagna *underpunkt c* föreskrivs det om direkta hot, verksamhet eller händelser som riktar sig mot tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet. Punkten omfattar således direkta hot, händelser eller verksamhet som riktar sig mot till exempel brådskande social- och hälsovårdstjänster, såsom prehospital akutsjukvård och jourverksamhet, räddningsväsendets brådskande tjänster, såsom räddningsverksamhet och nödcentralstjänster, till exempel genom att användningen av nödvändiga resurser som behövs för ovannämnda funktioner förhindras på ett eller annat sätt. Dessutom kan till exempel hot som hänför sig till sjukdomsframkallande kemiska ämnen eller biologiska patogener eller till strålsäkerhet samt massinvandring tillfälligt och oförutsett leda till att hälso- och sjukvårdssystemet överbelastas och tillgången till de i underpunkten avsedda nödvändiga tjänsterna äventyras, så att det kan anses leda till att samhällets funktionsförmåga synnerligen allvarligt och väsentligt äventyras på det sätt som avses i den föreslagna bestämmelsen.

Den föreslagna *underpunkt d* omfattar direkta hot, verksamhet eller händelser som riktar sig mot tillgången till energi, vatten, livsmedel, läkemedel eller andra nödvändiga nyttigheter. I punkten kan det till exempel vara fråga om oförutsedda, omfattande och långvariga avbrott i produktions- och distributionskedjorna inom de nämnda sektorerna eller andra allvarliga störningar mot dem, ändring eller förstöring eller därmed jämförbara allvarliga störningar. Tillgången till nödvändiga tjänster kan också påverkas av till exempel allvarliga störningar i elproduktionen och produktionen av nyttigheter samt transportlogistiken, vilkas verksamhet också i sig omfattas av definitionen, om hotet, verksamheten eller händelsen särskilt allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser.

I den föreslagna *underpunkt e* föreskrivs det om direkta hot, verksamhet eller händelser som riktar sig mot befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster. Underpunkten ersätter 3 § 3 punkten i den gällande lagen, som på grund av dess omfattning föreslås bli slopad som en självständig grund för undantagsförhållanden. Tröskeln för tillämpning av den föreslagna underpunkt e kan överskridas endast om befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster utsätts för ett direkt hot, en verksamhet eller en händelse som väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Tröskeln för tillämpning av beredskapslagen höjs och begränsas således till denna del särskilt till sådana särskilt allvarliga kriser som berör befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster och som utgör ett sådant hot mot nationen som avses i 23 § i grundlagen. Således kan till exempel en allvarlig ekonomisk recession som kan anses vara en normal nedgång eller en omfattande stridsåtgärd inte anses utgöra grund för tillämpning av beredskapslagen.

I den föreslagna *underpunkt f* föreskrivs det om direkta hot, verksamhet eller händelser som riktar sig mot funktionen hos samhällets kritiska trafiksystem. När en situation enligt underpunkt f föreligger kan det vara fråga om till exempel sådana sabotage mot trafikstyrnings- och trafikledningstjänster i anslutning till samhällets kritiska trafiksystem eller tryggade lägesbestämnings- och tidsdatasystem som väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner, till exempel nationella logistikkedjor.

I den föreslagna *underpunkt g* föreskrivs det om direkta hot, verksamhet eller händelser som riktar sig mot funktionen hos informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som upprätthåller de funktioner som avses i underpunkterna a–f. När en situation enligt underpunkt g föreligger kan det vara fråga om till exempel störningar mot sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster och informationssystem som är viktiga för de sektorer som avses i underpunkterna a–f, spridning av sabotageprogram eller spionprogram eller överbelastningsangrepp. Direkta hot, händelser eller verksamhet kan också handla om att de informationssystem som upprätthåller de funktioner som avses i underpunkterna a–f kraschar eller att det görs intrång i dem, att datakommunikationen utsätts för avsevärd belastning, att användningen av eller tillträdet till informationssystemen förhindras eller att det görs intrång i datalager eller användningen av uppgifterna i dem förhindras. Det kan också vara fråga om ett riktat nätangrepp eller ett överhängande hot om ett sådant, om det till sin omfattning och sina verkningar är tillräckligt allvarligt.

Med tanke på bedömningen av om de grunder för undantagsförhållanden som ingår i underpunkterna i den föreslagna 5 punkten uppfylls har det i sig ingen betydelse av vilken orsak eller av vilken aktör det direkta hot, den verksamhet, den händelse eller de sammantagna konsekvenser som avses i bestämmelsen har orsakats. Även om det i synnerhet för hybridhot är typiskt med medveten påverkan eller aktiv verksamhet som syftar till att utnyttja sårbarheter i samhället, ska detta med beaktande av beredskapslagens syfte inte anses innebära att grunderna för

undantagsförhållanden uppfylls. Det avgörande med tanke på bedömningen är således inte ursprunget till hotet, verksamheten, händelsen eller de sammantagna konsekvenserna av dessa, utan hur allvarliga konsekvenserna är, varvid det också kan vara fråga om oavsiktlig verksamhet.

Hybridhot kan vara sektorsövergripande, asymmetriska och svåra att förutse. En situation kan också eskalera så att den uppfyller flera av grunderna för undantagsförhållanden. Om en situation leder till att den till exempel kan jämställas med ett väpnat angrepp eller ett hot om väpnat angrepp, kan undantagsförhållanden konstateras med stöd av 11 § 1 mom. 1 eller 2 punkten utöver eller i stället för 11 § 1 mom. 5 punkten.

De grunder som anges i underpunkterna i den föreslagna 5 punkten kan enligt den sista meningen i punkten uppfyllas endast när ett direkt hot, verksamhet eller en händelse väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller på grund av sin allvarlighetsgrad kan anses synnerligen allvarligt och väsentligt äventyra samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser på ett sådant sätt som avses i den föreslagna bestämmelsen. Bestämmelsen gör det möjligt att överskrida tröskeln för undantagsförhållanden också på basis av de sammantagna konsekvenserna av flera olika hot eller händelser. Det kan vara fråga om sådana sammantagna konsekvenser till exempel i en situation där ett avbrott i eldistributionsnätets funktion leder till omfattande allvarliga störningar i informationsnät som är viktiga för funktionerna hos produktions- och distributionskedjorna inom flera sådana sektorer som är nödvändiga för att samhället ska fungera.

Tröskeln kan överskridas inte bara på basis av att den övergripande situationen är synnerligen allvarlig, utan även på basis av att det bedöms att det finns en allvarlig och sannolik risk för eskalering. Även då ska utgångspunkten vara att de hot eller händelser som orsakar de sammantagna konsekvenserna ska vara allvarliga och exceptionella på det sättet att hanteringen av situationen uttryckligen förutsätter att tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen omedelbart tas i bruk och tillämpas. En förutsättning är således att de samhälleliga konsekvenser vid vilka tröskeln överskrids kan bedömas vara tillräckligt betydande och allvarliga.

Uttrycket ”äventyra” syftar i den föreslagna bestämmelsen på att samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser äventyras på ett mer konkret och omedelbart sätt än genom en abstrakt hotbedömning eller genom ett hot som bör karaktäriseras som allmänt.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om behovet av att ta i bruk tilläggsbefogenheter som en förutsättning för undantagsförhållanden. Det räcker således inte i sig med att grunder för undantagsförhållanden föreligger, utan en situation kan betraktas som sådana undantagsförhållanden som avses i den föreslagna lagen endast om hanteringen av situationen förutsätter ett omedelbart behov av att tillämpa de tilläggsbefogenheter som anges i lagen. Enligt förslaget kan en situation som avses i 1 mom. betraktas som undantagsförhållanden endast om hanteringen av dem kräver att en eller flera tilläggsbefogenheter enligt III avdelningen tas i bruk. Bestämmelsen betonar den utgångspunkten att en bedömning enligt 12 § som leder till beslut också ska innehålla en bedömning av om det är nödvändigt att utöva tilläggsbefogenheter för att hantera situationen. Detta innebär också i enlighet med 21 § att ett beslut om undantagsförhållanden ska upphävas också när tilläggsbefogenheter inte längre behövs för att hantera situationen.

12 §. *Beslut om undantagsförhållanden.* I paragrafen föreslås bestämmelser om beslutanderätten i fråga om undantagsförhållanden, förutsättningarna för beslutsfattande och beslutets innehåll. Paragrafen är ny, även om den i sak delvis motsvarar bestämmelsen om konstaterande av undantagsförhållanden i 6 § 1 mom. i den gällande lagen. I den gällande bestämmelsen föreskrivs 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 denna lag ska börja tillämpas (*ibruktagningsförordning*). I den gällande lagen föreskrivs det dock inte uttryckligen om fördelningen av behörigheten mellan statsrådet och

republikens president i fråga om konstaterande av undantagsförhållanden eller om huruvida det över huvud taget ska fattas ett uttryckligt förvaltningsbeslut på grund av konstaterande av undantagsförhållanden. Efter ikraftträdandet av beredskapslagen har det i reglementet för statsrådet tagits in en bestämmelse enligt vilken konstaterande av att undantagsförhållanden enligt beredskapslagen råder handläggs och avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde.

I propositionen föreslås det att den helhet av bestämmelser som hänför sig till konstaterande av undantagsförhållanden ändras till vissa centrala delar jämfört med det gällande rättsläget. De föreslagna ändringarna gäller både de materiella villkoren för konstaterande av undantagsförhållanden och rättsverkningarna av beslutet. I 11 §, som gäller förutsättningarna för undantagsförhållanden, föreslås för det första en uttrycklig bestämmelse om att en situation enligt 1 mom. kan betraktas som undantagsförhållanden endast om hanteringen av situationen förutsätter att en eller flera tilläggsbefogenheter enligt lagen tas i bruk. Bestämmelsen är ny och genom den blir bedömningen av nödvändigheten att ta i bruk tilläggsbefogenheter en lagstadgad del av prövningen och beslutsfattandet i anslutning till konstaterande av undantagsförhållanden. I 4 kap. ingår dessutom vissa bestämmelser om styrningen av hanteringen av undantagsförhållanden och om specialarrangemang inom förvaltningen som blir direkt tillämpliga med stöd av ett konstaterande av undantagsförhållanden.

Av ovannämnda skäl föreslås att det i paragrafen tas in uttryckliga bestämmelser om statsrådets behörighet att fatta beslut om konstaterande av undantagsförhållanden samt om de processuella och materiella förutsättningarna för konstaterande av undantagsförhållanden. I den föreslagna paragrafen föreskrivs även om innehållet i beslut om konstaterande av undantagsförhållanden.

Enligt *1 mom.* kan statsrådet genom sitt beslut konstatera att undantagsförhållanden råder i landet, om statsrådet i samverkan med republikens president anser att någon av förutsättningarna för undantagsförhållanden enligt 11 § i denna lag uppfylls. Enligt förslaget föreskrivs det således uttryckligen genom lag om statsrådets beslutanderätt. Med avvikelse från den gällande beredskapslagen ska det beslut om konstaterande av undantagsförhållanden som avses i den föreslagna lagen å ena sidan innehålla ett materiellt beslut om att förutsättningarna för undantagsförhållanden uppfylls och å andra sidan medföra direkta rättsverkningar.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller inget ställningstagande till inledandet av ärendet, det vill säga både statsrådet och republikens president kan ta initiativ till att inleda samverkan. Statsrådet kan vid sitt allmänna sammanträde genom sitt beslut konstatera undantagsförhållanden, när statsrådet i samverkan med republikens president förberedelsevis har behandlat förutsättningarna för undantagsförhållanden. Med tanke på den parlamentariska ansvarstäckningen är det nödvändigt att bestämmelsen om samverkan på motsvarande sätt som i det gällande rättsläget uppfattas som en processuell skyldighet. Riksdagen ska ha möjlighet att i sista hand ta ställning till undantagsförhållanden, vilket enligt lagförslaget ska ske genom behandlingen av ibruktagningsförordningen. Enligt förslaget ska ibruktagningsförordningen kunna överlämnas till riksdagen först efter det att statsrådet genom sitt beslut har konstaterat undantagsförhållandena.

I lagen föreslås inga bestämmelser om hur samverkan ska genomföras i praktiken. Utgångspunkten är att man i samverkan även i fortsättningen ska följa etablerade samverkansformer mellan republikens president och statsrådet. På samma sätt som för närvarande innebär samverkan i praktiken i princip att konstaterandet av undantagsförhållanden behandlas vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. I vissa situationer kan dock också annan samverkan, eller till exempel muntliga kontakter mellan republikens president och statsministern, vara tillräckligt på grund av ärendets karaktär och brådskande natur. Vid bedömningen av samverkansförfarandena kan det också beaktas om situationen gäller ett ärende enligt 93 § 1 mom. i grundlagen, såsom ett mot Finland riktat hot om väpnat angrepp, eller något annat ärende som i huvudsak hör till ett annat område

än det utrikes- och säkerhetspolitiska området, såsom en storolycka inom landets gränser. Statsministern och presidenten beslutar om formen för samverkan. I sista hand är det statsrådet som genom sin beslutanderätt ansvarar för att samverkan genomförs på behörigt sätt. Det är skäl att nämna genomförandet av samverkan i statsrådets beslut om konstaterande av undantagsförhållanden.

Enligt det föreslagna 11 § 2 mom. kan det anses att en viss grund för undantagsförhållanden som anges i 1 mom. uppfylls endast om också förutsättningen i 2 mom. uppfylls, och således består bedömningen av om undantagsförhållanden råder i sak av två delområden av delvis olika karaktär. Bedömningen ska för det första innehålla en på en lägesbild baserad uppfattning om huruvida det råder ett sådant förhållande som avses i 11 § 1 mom. och för det andra en rättslig bedömning enligt 11 § 2 mom. av nödvändigheten av att ta i bruk tilläggsbefogenheter. Båda förutsättningarna ska uppfyllas samtidigt för en grund för undantagsförhållanden för att undantagsförhållanden ska kunna konstateras med stöd av den. Ur innehållssynvinkel sett gäller samverkan mellan statsrådet och republikens president i fråga om konstaterande av undantagsförhållanden i synnerhet frågan om det råder ett visst förhållande enligt 11 § 1 mom. samt den allmänna ändamålsenligheten i att konstatera undantagsförhållanden, med beaktande av beslutets utrikespolitiska och övriga konsekvenser. Den rättsliga bedömningen av nödvändigheten av tilläggsbefogenheter hör däremot i första hand till statsrådets uppgifter.

Även om den samverkan som avses i bestämmelsen tidsmässigt alltid föregår statsrådets egentliga beslut om konstaterande av undantagsförhållanden, är samverkan inte avsett som ett formellt separat skede av förfarandet, om vilket det till exempel fattas ett separat beslut. Vid konstaterande av undantagsförhållanden är det således inte formellt fråga om beslutsfattande i två faser.

Enligt *2 mom.* ska det av statsrådets beslut om undantagsförhållanden framgå på vilken grund enligt 11 § 1 mom. undantagsförhållanden råder samt en bedömning av nödvändigheten av att ta i bruk tilläggsbefogenheter. I beslutet ska således specificeras den i 11 § avsedda grund för undantagsförhållanden som anses vara uppfylld. På motsvarande sätt som i det gällande rättsläget kan undantagsförhållanden råda och de kan konstateras samtidigt också utifrån flera än en grund för undantagsförhållanden.

Den grund för undantagsförhållanden utifrån vilken undantagsförhållanden konstateras ska specificeras i statsrådets beslut genom att minst en punkt i 11 § 1 mom. anges. Eftersom 11 § 1 mom. 5 punkten dock i sak innehåller underpunkter som i sak skiljer sig rätt mycket från varandra, är det i fråga om den ändamålsenligt att i beslutet specificera också den underpunkt eller de underpunkter med stöd av vilka undantagsförhållanden konstateras. Även om det i propositionen inte föreslås att bestämmelserna om tilläggsbefogenheter i avdelning III formellt kopplas till vissa underpunkter i 11 § 1 mom. 5 punkten, är det de facto skäl att i beslutet om undantagsförhållanden specificera den underpunkt som ligger till grund för beslutet, så att bedömningen av nödvändigheten av att ta i bruk tilläggsbefogenheter uttryckligen kan kopplas till de undantagsförhållanden som konstaterats och hanteringen av dem. Dessutom lämpar sig flera tilläggsbefogenheter de facto redan genom det användningsändamål som föreskrivs för dem endast för hantering av vissa undantagsförhållanden enligt 5 punkten. Till exempel de föreslagna tilläggsbefogenheter som gäller tryggande av gränssäkerheten kan på grund av sitt användningsändamål klart tillämpas endast när det har konstaterats att undantagsförhållanden råder uttryckligen på grund av hot, verksamhet eller händelser mot gränssäkerheten, eller de sammantagna konsekvenserna av sådana.

I den bedömning av nödvändigheten av tilläggsbefogenheter som avses i 2 mom. är det i princip endast fråga om att bedöma om åtgärder som grundar sig på lagstiftningen under normala förhållanden kan anses tillräckliga för att hantera situationen eller om hanteringen av situationen förutsätter att en eller flera tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen omedelbart tas i bruk.

Det är fråga om en allmän bedömning, och i beslutet om konstaterande av undantagsförhållanden behöver man således inte ännu specificera de tilläggsbefogenheter som bedömningen av nödvändigheten att tillämpa grundar sig på. Utgångspunkten är dock att de tilläggsbefogenheter som bedömts nödvändiga i motiveringen till beslutet bör lyftas fram. Inte heller till denna del är det dock nödvändigtvis fråga om en uttömmande bedömning eller en bedömning som är bindande för statsrådet under undantagsförhållandena i fråga. Förhållandena under undantagsförhållanden kan förändras snabbt och bedömningen av om tilläggsbefogenheterna är nödvändiga kan därför ändras när lägesbilden förändras. Särskilda bestämmelser om statsrådets skyldighet att under undantagsförhållanden fortlöpande följa upp grunderna för undantagsförhållanden och förutsättningarna för utövande av tilläggsbefogenheter föreslås i 22 §.

13 §. *Allmänna principer för att ta i bruk tilläggsbefogenheter.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om de allmänna principerna för att ta i bruk tilläggsbefogenheter. Bestämmelsen ersätter delvis 4 § i den gällande beredskapslagen. I det föreslagna 5 kap. föreskrivs det på motsvarande sätt om principerna för tillämpning av tilläggsbefogenheter.

I den föreslagna bestämmelsen anges utgångspunkten enligt normalitetsprincipen att tilläggsbefogenheter kan tas i bruk endast om myndigheternas befogenheter enligt lagstiftningen under normala förhållanden inte är tillräckliga för att hantera situationen och hanteringen av undantagsförhållandena uttryckligen förutsätter att tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen tas i bruk. Myndigheterna agerar också under undantagsförhållanden i första hand med befogenheterna enligt lagstiftningen under normala förhållanden. Även 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 framför befogenheter under undantagsförhållanden (GrUB 20/2020 rd, s. 3, GrUB 17/2020 rd, s.4, GrUB 9/2020 rd, s.3, se också GrUU 14/2020 rd). Tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen kan således inte tas i bruk utan ett motiverat behov av att hantera situationen, det vill säga att de tas i bruk så att säga för säkerhets skull.

Myndigheterna ska enligt förslaget ha rätt att utöva tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden endast i den omfattning som är nödvändig och proportionerlig för att uppnå det syfte som anges i den föreslagna lagen. De tilläggsbefogenheter som aktiveras genom en ibruktagningsförordning ska begränsas till vad som är geografiskt, materiellt och tidsmässigt nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Den grund för undantagsförhållanden som ibruktagandet grundar sig på kan redan i sig begränsa möjligheten att utöva vissa tilläggsbefogenheter. Befogenheter ska således inte tas i bruk på ett större område eller för en längre tid än vad som är nödvändigt med tanke på de undantagsförhållanden som föranleder behov av att tillämpa beredskapslagen. Befogenheterna ska dessutom vara lämpliga för sitt syfte. Det har enligt grundlagsutskottet 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 GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4–5 och GrUU 5/2009 rd, s. 2/II). Utövandet av befogenheterna kan genom tillämpningsförordningar som utfärdas med stöd av dem anpassas till situationen och dess eventuella utveckling. Tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen kan inom de gränser som anges i 17 § tas i bruk och börja tillämpas också genast.

De principer som anges i bestämmelsen begränsar statsrådets prövning både när ibruktagningsförordningar utfärdas och när de ändras på initiativ av statsrådet. Principerna ska beaktas också vid bedömningen av om förutsättningarna för undantagsförhållanden uppfylls när beslut om undantagsförhållanden fattas. Bedömningen av nödvändigheten hänför sig på motsvarande sätt som i fråga om ibruktagandet av tilläggsbefogenheter också till upphörandet av tillämpningen av tilläggsbefogenheter innan de upphör att gälla. Riksdagens påverkansmöjligheter vid bedömningen av förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen säkerställs i och med att riksdagen beslutar om förutsättningarna för ikraftträdande av förordningen om ibruktagande av till-

äggsbefogenheter och om förordningens innehåll. Detta innebär att riksdagen alltid separat bedömer om de enskilda tilläggsbefogenheterna är ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga efter att de har beviljats. När statsrådet förelägger riksdagen en ibruktagningsförordning ska statsrådet i enlighet med 47 § i grundlagen se till att riksdagens rätt att få information tillgodoses. Grundlagsutskottet har fäst särskild uppmärksamhet vid riksdagens behov av information när förordningar enligt beredskapslagen utfärdas och betonat att i motiveringspromemorior till förordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen ska statsrådet lägga fram ett tillräckligt informationsunderlag, utifrån vilket riksdagen med tillräcklig tid till sitt förfogande har faktiska möjligheter att bedöma regleringens nödvändighet och proportionalitet. (GrUU 30/2020 rd).

14 §. *Ibruktagningsförordning.* I 14 § föreslås bestämmelser om så kallade ibruktagningsförordningar, med vilka avses statsrådets förordningar om ibruktagning och tillämpning av tilläggsbefogenheter enligt avdelning III i beredskapslagen. Paragrafen motsvarar till sitt sakinnehåll 6 § 1 och 2 mom. i den gällande beredskapslagen. Det föreslås att det för tydlighetens skull tas in ett omnämnande också av skyldigheterna enligt avdelning III, med vilket avses bland annat bestämmelserna om tillsynen över tilläggsbefogenheterna.

En ibruktagningsförordning kan utfärdas medan ett beslut om undantagsförhållanden är i kraft, det vill säga först efter det att beslut om undantagsförhållanden har fattats vid statsrådets allmänna sammanträde. Även om det således inte är nödvändigt att utfärda en ibruktagningsförordning samtidigt som undantagsförhållanden konstateras eller omedelbart därefter, anges för utfärdande av ibruktagningsförordningar i den föreslagna 21 § en absolut tidsfrist på två veckor efter ett beslut om konstaterande av undantagsförhållanden. Om ingen ibruktagningsförordning utfärdas inom två veckor, ska enligt den föreslagna 21 § beslutet om undantagsförhållanden upphävas. Eftersom en materiell förutsättning för konstaterande av undantagsförhållanden enligt det föreslagna 11 § 2 mom. är ett omedelbart behov av minst en tilläggsbefogenhet, ska efter det att ett beslut om undantagsförhållanden har fattats utfärdas minst en ibruktagningsförordning.

Enligt förslaget kan en ibruktagningsförordning utfärdas för högst sex månader åt gången. Den föreslagna maximitiden är nära kopplad till bedömningen av om utövandet av tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen är nödvändigt och proportionerligt. Bestämmelsen ger således inte rätt att föreskriva en längre giltighetstid för en ibruktagningsförordning än vad behovet av tillämpning av befogenheterna bedöms vara, så att säga för säkerhets skull.

Maximitiden på sex månader kan också bedömas vara ändamålsenlig med beaktande av å ena sidan svårigheten att förutse hur undantagsförhållanden utvecklas och å andra sidan statsrådets skyldighet att i situationer där beredskapslagen tas i bruk fortlöpande följa upp och bedöma nödvändigheten av att utöva tilläggsbefogenheter. I lagen föreslås uttryckliga bestämmelser också om statsrådets skyldighet att utan dröjsmål vidta behövliga åtgärder för att upphäva ibruktagningsförordningen när tillämpningsförutsättningarna inte längre uppfylls.

I *2 mom.* föreskrivs i huvudsak på motsvarande sätt som i 6 § i den gällande beredskapslagen om de krav som gäller innehållet i en ibruktagningsförordning. Det föreslås att för tydlighetens skull ska de saker som ska anges i ibruktagningsförordningen räknas upp i underpunkterna. Ett nytt krav är att den grund för undantagsförhållanden med stöd av vilken tilläggsbefogenheterna tas i bruk ska anges. En uttrycklig bestämmelse om detta föreslås i *1 punkten*. Om en tilläggsbefogenhet tas i bruk under undantagsförhållanden enligt 11 § 1 mom. 5 punkten, ska det i ibruktagningsförordningen som grund för undantagsförhållanden anges den underpunkt med stöd av vilken befogenheten tas i bruk.

Enligt *2 punkten* ska det i ibruktagningsförordningen anges till vilka delar de tilläggsbefogenheter som anges i avdelning III i beredskapslagen är avsedda att tillämpas, om inte avsikten är

att tillämpa alla bestämmelser i den paragraf som är avsedd att tillämpas. De tilläggsbefogenheter som är avsedda att tillämpas och deras användningsområde ska i ibruktagningsförordningen uttryckas så exakt som möjligt genom att det hänvisas till de paragrafer som gäller tilläggsbefogenheterna i fråga. Om avsikten inte är att tillämpa paragrafen som sådan, ska det i ibruktagningsförordningen hänvisas till de bestämmelser som är avsedda att tillämpas, såsom momenten i den paragraf som är avsedd att tillämpas eller eventuella underpunkter till dem. Genom ibruktagningsförordningen ska det inte tas i bruk sådana tilläggsbefogenheter som inte anses nödvändiga och proportionerliga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden.

Enligt den föreslagna *3 punkten* ska det geografiska tillämpningsområdet framgå av ibruktagningsförordningen. Ibruktagningsförordningens geografiska tillämpningsområde kan beroende på situationen vara antingen hela riket eller ett särskilt fastställt område. Den geografiska avgränsning som avses i den föreslagna bestämmelsen har inte fastställts i fråga om huruvida avgränsningen ska göras till exempel enligt landskapsindelningen eller enligt kommunindelningen eller om någon annan geografisk avgränsning ska tillämpas. Detta har ansetts motiverat, eftersom det med tanke på oförutsedda situationer behövs en viss flexibilitet i fråga om den geografiska avgränsningen. Om det inte är möjligt eller motiverat att fastställa det geografiska tillämpningsområdet utifrån en administrativ områdesindelning, ska man särskilt försäkra sig om att ibruktagningsförordningens geografiska tillämpningsområde anges tydligt. Det geografiska tillämpningsområdet får inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt med tanke på tillämpningen av tilläggsbefogenheterna och således för hanteringen av undantagsförhållandena.

Med beaktande av Ålands ställning ska det när beslut om det geografiska tillämpningsområdet fattas särskilt övervägas om ibruktagningsförordningen ska tillämpas på Åland. Om Åland inte ska omfattas av tillämpningsområdet, ska det uttryckligen föreskrivas i ibruktagningsförordningen. Grundlagsutskottet har ansett att det inte är tillräckligt att den geografiska tillämpningen konstateras i promemorian, utan att det är nödvändigt att begränsa ibruktagningsförordningens geografiska tillämpningsområde genom att utesluta möjligheten att utöva befogenheterna i landskapet Åland (GrUB 1/2021 rd, punkt 19).

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Riket har dock inte behörighet att föreskriva om uppgifter för landskapsmyndigheterna ens under undantagsförhållanden. Tillämpningen av beredskapslagen på Åland kan således i praktiken leda till att sådana förvaltningsuppgifter som landskapsmyndigheterna normalt sköter kan överföras till riksmyndigheterna när beredskapslagen tillämpas. Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen ska i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas. I 33 § i den lagen föreskrivs att innan republikens president, statsrådet, ett ministerium eller någon annan myndighet utfärdar föreskrifter som uteslutande gäller landskapet eller som annars har särskild betydelse för landskapet, ska landskapsregeringens utlåtande i saken inhämtas. På grund av landskapets ställning och från riket avvikande myndighetsstruktur är det särskilt viktigt att landskapet hörs i samband med beredningen av överenskommelseförordningar, om avsikten är att förordningen ska tillämpas också på Åland.

15 §. *Behandling av ibruktagningsförordning i riksdagen*. Enligt det föreslagna *1 mom.* ska en ibruktagningsförordning omedelbart föreläggas riksdagen. Om ibruktagningsförordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka, förfaller ibruktagningsförordningen i fråga. Det kan således förutsättas att statsrådet efter att ha utfärdat ibruktagningsförordningen inte utan grund dröjer med att förelägga den för riksdagen. Beroende på situationen kan konstaterandet av undantagsförhållanden och bedömningen av ett behov av att utöva tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen ske mycket snabbt, vilket kräver att en ibruktagningsförordning omedelbart utfärdas och föreläggs riksdagen. En tidsperiod på en vecka kan anses skälig för att överlämna förordningen till riksdagen. Om statsrådet inte överlämnar ibruktagningsförordningen till riksdagen inom denna tid, förfaller förordningen och upphör således att gälla utan att den formellt upphävs.

Enligt det föreslagna *2 mom.* beslutar riksdagen om förordningen får förbli i kraft som sådan eller om den ska upphävas helt eller delvis. Riksdagen kan också besluta om tillämpningsområdet för tilläggsbefogenheterna ska avgränsas separat för varje bestämmelse eller geografiskt. Riksdagen kan också besluta om en kortare giltighetstid för förordningen än vad som föreskrivs. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i huvudsak 6 § 3 mom. i den gällande beredskapslagen. Syftet med förslaget är att förtydliga och stärka riksdagens påverkansmöjligheter vid ibruktagande av beredskapslagen.

Med delvis upphävande avses i den föreslagna bestämmelsen upphävande av en eller flera sådana paragrafer, moment eller underpunkter i ibruktagningsförordningen som är avsedda att tillämpas. Detta förutsätter i princip att ibruktagningsförordningen utarbetas så att redan bestämmelsernas indelning gör det möjligt att vid behov exakt ange vilken bestämmelse det finns behov av att upphäva.

En avgränsning av användningsområdet för tilläggsbefogenheterna separat för varje bestämmelse eller geografiskt innebär att riksdagen har behörighet att i fråga om fastställandet av det materiella eller geografiska användningsområdet för tilläggsbefogenheterna besluta något annat än vad som uttryckligen föreskrivs i den ibruktagningsförordning som förelagts riksdagen. Detta kan till exempel innebära att användningsområdet för en befogenhet som gäller anställningsvillkor begränsas till endast några av de verksamhetsområden som anges i underpunkterna i 41 § eller att ibruktagningsförordningens geografiska tillämpningsområde ändras genom ett beslut att till exempel vissa landskap eller kommuner inte ska omfattas av tillämpningsområdet, även om avsikten med den ursprungliga förordningen var att tilläggsbefogenheterna ska tillämpas i hela landet.

Ibruktagningsförordningen ska ändras innehållsmässigt genom en förordning om ändring av ibruktagningsförordningen så att den motsvarar riksdagens beslut. Detsamma gäller när riksdagen beslutar om en kortare giltighetstid för ibruktagningsförordningen än den tidsperiod som statsrådet föreslår. Om riksdagen beslutar att förordningen ska upphävas helt, ska statsrådet utfärda en förordning om upphävande av ibruktagningsförordningen. När riksdagen beslutar att förordningen får förbli i kraft som sådan, kräver ärendet inga ytterligare åtgärder av statsrådet. Bestämmelser om statsrådets skyldighet att vidta åtgärder i ärendet föreslås i 16 §.

16 §. *Inledande av tillämpning av ibruktagningsförordning.* Enligt det föreslagna *1 mom.* får en ibruktagningsförordning tillämpas först när riksdagen har fattat ett i 15 § 2 mom. avsett beslut om huruvida förordningen får förbli i kraft som sådan eller om den till någon del ska upphävas eller om giltighetstiden ska förkortas. Momentet motsvarar i huvudsak 6 § 4 mom. i den gällande beredskapslagen, där det föreskrivs att de bestämmelser som nämns i ibruktagningsförordningen kan börja tillämpas till den del riksdagen inte har beslutat att förordningen ska upphävas. Jämfört med den gällande bestämmelsen föreslås att det i bestämmelsen tas in ett omnämnande av att ibruktagningsförordningen kan börja tillämpas med det innehåll som förordningen har vid riksdagens godkännande av den. Den föreslagna ändringen är av en förtydligande karaktär och avsikten är inte att ändra tillämpningen av bestämmelsen jämfört med nuläget.

Om riksdagen har beslutat att ibruktagningsförordningen ska upphävas helt eller delvis eller att dess användningsområde ska avgränsas, ska statsrådet enligt det föreslagna *2 mom.* utan dröjsmål vidta de åtgärder som förutsätts i riksdagens beslut. Den ändrade ibruktagningsförordningen behöver då inte föreläggas riksdagen på nytt.

Den föreslagna bestämmelsen i 2 mom. är ny och syftet är att precisera och i lag ta in de förfaranden som behövs vid ibruktagandet av tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen. Om riksdagens beslut i fråga om ibruktagningsförordningen förutsätter att ibruktagningsförordningen ändras, ska en sådan formell ändring av förordningen göras utan dröjsmål, även om förordningen skulle ha kunnat börja tillämpas genast efter det att riksdagen fattade beslut i ärendet.

För tydlighetens skull är det motiverat att särskilt föreskriva att den ändrade ibruktagningsförordningen inte behöver föreläggas riksdagen på nytt, utan att statsrådet i och med riksdagens beslut är skyldigt att ändra det materiella innehållet i förordningen på det sätt som riksdagen förutsätter. Kravet på omedelbara åtgärder omfattar också att statsrådet formellt ska upphäva ibruktagningsförordningen, om riksdagen beslutar att förordningen ska upphävas i sin helhet.

17 §. *Ibruktagningsförordning som förutsätter omedelbar tillämpning.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs om inledande av tillämpningen av befogenheter i en sådan situation då ett förfarande enligt de föreslagna 15 och 16 § avsevärt skulle äventyra lagens syfte. I ibruktagningsförordningen kan det då föreskrivas att de bestämmelser i avdelning III i beredskapslagen som anges i förordningen kan tillämpas omedelbart och således redan innan riksdagen har fattat ett i 15 § avsett beslut om ibruktagningsförordningen. Bestämmelsen motsvarar i sak 7 § i den gällande beredskapslagen.

I enlighet med förslaget kan en ibruktagningsförordning utfärdas så att den förutsätter omedelbar tillämpning endast om det är motiverat med tanke på att den tid som behövs för att godkänna ibruktagningsförordningen i riksdagen är för lång för att uppnåendet av lagens syfte inte avsevärt skulle äventyras. Då är det fråga om en mycket plötslig situation där också undantagsförhållanden måste konstateras mycket snabbt eller om en plötslig eller mycket snabb förändring i de omständigheter som lett till undantagsförhållandena. Däremot kan till exempel fördröjningar i beredningen av ibruktagningsförordningen inte anses vara en godtagbar grund för att tillämpa ett sådant exceptionellt förfarande som avses i bestämmelsen. Att utfärda en ibruktagningsförordning i ett sådant brådskande förfarande som avses i paragrafen är alltid en exceptionell åtgärd för vilken det ska finnas vägande skäl. I regel ska man sträva efter att utfärda en ibruktagningsförordning med iakttagande av förfarandet enligt 15 §. Förutsättningarna för tillämpning av bestämmelsen är således desamma som förutsättningarna för tillämpning enligt 7 § i den gällande lagen.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan en ibruktagningsförordning som förutsätter omedelbar tillämpning utfärdas för högst tre månader och den kan börja tillämpas omedelbart. I fråga om behandlingen av en sådan ibruktagningsförordning i riksdagen gäller i övrigt vad som föreskrivs i de föreslagna 15 § och 16 § 2 mom.

18 §. *Tillämpningsförordning och efterkontroll av den.* Den föreslagna paragrafen motsvarar till sitt centrala innehåll 10 § i den gällande lagen, där det föreskrivs om efterkontroll av förordningar som statsrådet och ministerier utfärdat med stöd av avdelning II i den gällande lagen (*tillämpningsförordning*). Det föreslås dock att bestämmelserna om utfärdande av tillämpningsförordningar och riksdagens rätt till efterkontroll preciseras till många delar jämfört med nuläget.

Enligt *1 mom.* ska de tillämpningsförordningar som är nödvändiga med tanke på tillämpningen av en befogenhet som anges i en ibruktagningsförordning utfärdas utan dröjsmål när riksdagen har beslutat att ibruktagningsförordningen får förbli i kraft eller en ibruktagningsförordning enligt 17 § som förutsätter omedelbar tillämpning har utfärdats. Bestämmelsen är ny.

Med tillämpningsförordningar som är nödvändiga med tanke på tillämpningen avses i det föreslagna sammanhanget särskilt sådana befogenheter enligt beredskapslagen som inte kan börja tillämpas omedelbart enbart med stöd av en ibruktagningsförordning, utan i fråga om vilka det är nödvändigt att genom en tillämpningsförordning precisera till exempel det personliga eller geografiska tillämpningsområdet för befogenheten eller centrala avgränsningar av tillämpningen av den innan befogenheten börjar tillämpas. Ett typiskt exempel på detta är de befogenheter som gäller ransonering och som förutsätter att den grupp av nyttigheter som omfattas av ransoneringen preciseras genom en tillämpningsförordning. Befogenheten kan således börja tillämpas i praktiken först efter det att tillämpningsförordningen har utfärdats. Genom den föreslagna handlingsskyldigheten för statsrådet tryggas också att den vilja som riksdagen uttryckte

när den godkände ibruktagningsförordningen uppfylls. I den gällande lagen finns inga uttryckliga bestämmelser om utfärdande av tillämpningsförordningar, det vill säga bestämmelsen är ny till denna del.

I den del som gäller befogenheter i den föreslagna beredskapslagen ingår inte längre tillämpningsförordningar som utfärdas som ministerieförordningar, och därför behöver de inte längre nämnas i 1 mom. Tillämpningsförordningarna kan börja tillämpas omedelbart efter det att de har utfärdats, och riksdagens ståndpunkt om förordningarnas godtagbarhet behöver således inte inväntas. Bestämmelsen och tillämpningen av den motsvarar den andra meningen i 10 § i den gällande lagen.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om riksdagens rätt till efterkontroll av tillämpningsförordningar. Bestämmelsen motsvarar till sitt väsentliga innehåll den första meningen i 10 § i den gällande lagen, men det föreslås att dess ordalydelse förtydligas något och förenhetligas med vad som föreskrivs om riksdagens rätt till kontroll av ibruktagningsförordningar. Det föreslås att det till bestämmelsen även fogas ett uttryckligt omnämnande av att riksdagen kan upphäva en tillämpningsförordning också delvis, varvid förordningen förblir i kraft till övriga delar. Det föreslås också att det i bestämmelsen införs ett krav på att förordningen ska föreläggas riksdagen inom en vecka. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har utfärdats, förfaller den. Förfarandet motsvarar förfarandet beträffande ibruktagningsförordningar.

19 §. *Ändring av ibruktagnings- och tillämpningsförordningar.* I paragrafen föreslås bestämmelser om det förfarande som ska tillämpas vid ändring av ibruktagnings- och tillämpningsförordningar. I den gällande beredskapslagen finns inga uttryckliga bestämmelser om andra ändringar av ibruktagningsförordningar än förlängning av giltighetstiden. Lagen innehåller inte heller några bestämmelser om ändring av tillämpningsförordningar.

Enligt det föreslagna *1 mom.* ska på ändring av en ibruktagningsförordning tillämpas vad som i 15 § föreskrivs om behandling av ibruktagningsförordning i riksdagen och i 16 § om inledande av tillämpning av ibruktagningsförordning. Bestämmelsen ersätter 8 § i den gällande lagen, där det föreskrivs om fortsatt tillämpning av en ibruktagningsförordning (*förlängningsförordning)*. Det föreslås att momentet preciseras för tydlighetens skull så att det utöver förlängning av giltighetstiden också omfattar andra ändringar av en ibruktagningsförordning. Utöver att förlänga giltighetstiden kan det vara fråga om att förkorta giltighetstiden eller till exempel ändra det geografiska tillämpningsområdet för ibruktagningsförordningen, ändra användningsområdet för den befogenhet som är avsedd att tillämpas, till exempel genom att de verksamhetsområden som befogenheten gäller avgränsas eller utvidgas.

Det föreslås att den tidsfrist på två veckor som föreskrivs i fråga om ibruktagningsförordningar i 9 § 2 mom. i den gällande lagen inte längre tas in i den nya beredskapslagen. Syftet med den föreskrivna tidsfristen har enligt förarbetena varit att säkerställa att en förordning om fortsatt tillämpning av befogenheter föreläggs riksdagen i tillräckligt god tid. I praktiken ställs samtidigt en tidsfrist för riksdagen för behandling av ärendet. I den gällande lagen har dock inte motsvarande bestämmelser om tidsfrister föreskrivits i anslutning till den första behandlingen av ibruktagande av befogenheter. De olika processuella förutsättningarna i anslutning till ibruktagande och fortsatt tillämpning av befogenheter är dock inte ändamålsenliga och det finns inga sakliga grunder för dem. Det föreslås således att bestämmelsen inte längre tas in i den nya beredskapslagen.

Enligt förslaget föreskrivs det inte närmare i bestämmelsen om vilka ändringar som kan göras genom ändring av en redan utfärdad ibruktagningsförordning och när det förutsätts att en ny ibruktagningsförordning utfärdas. Utgångspunkten kan dock vara att man vid beredningen av ibruktagningsförordningar strävar efter att iaktta god lagstiftningssed så att förordningarna bildar regleringshelheter med samstämmigt innehåll. Således är det i allmänhet motiverat att en

befogenhet som inte i sak hör till den gällande ibruktagningsförordningen aktiveras genom en ny ibruktagningsförordning. I en krissituation kan detta också med tanke på den som tillämpar förordningarna och dem som omfattas av dem anses vara ett tydligare regleringssätt än att vitt olika typer av befogenheter och ändringar av dem tas in i samma ibruktagningsförordning. Att det finns en grund för att utfärda flera ibruktagningsförordningar framkommer också när ibruktagningsförordningar som avser tilläggsbefogenheter eventuellt behöver upphävas stegvis.

Enligt det föreslagna *2 mom.* tillämpas på ändring av en tillämpningsförordning vad som föreskrivs i 18 §. I praktiken tillämpas således på ändring av tillämpningsförordningar motsvarande förfarande som tillämpas på utfärdande av nya tillämpningsförordningar. Bestämmelsen förtydligar det förfarande som ska tillämpas när en tillämpningsförordning ändras.

Tillämpningsförordningar som är nödvändiga med tanke på tillämpningen av en befogenhet som anges i en ibruktagningsförordning ska enligt det föreslagna 18 § 1 mom. utfärdas utan dröjsmål efter det att riksdagen har behandlat ibruktagningsförordningen. Detsamma gäller också när en tillämpningsförordning behöver ändras till följd av ändring av en ibruktagningsförordning. Kravet på att förordningen ska utfärdas utan dröjsmål inverkar dock inte på möjligheten att ändra enbart tillämpningsförordningen, om det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Även i dessa fall ska tillämpningsförordningarna omedelbart föreläggas riksdagen.

20 §. *Upphörande av förutsättningarna för tillämpning av tilläggsbefogenheter.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs om skyldigheten att upphäva ibruktagnings- och tillämpningsförordningar när förutsättningarna för tillämpning av tilläggsbefogenheterna i fråga upphör. Paragrafen motsvarar i sak 11 § 2 och 3 mom. i den gällande lagen.

Enligt *1 mom.* ska en ibruktagningsförordning omedelbart upphävas eller ändras på motsvarande sätt, om förutsättningar för tillämpning av någon bestämmelse i avdelning III inte längre finns. När förutsättningarna för tillämpning upphör kan det vara fråga om förutsättningarna för tillämpning av en befogenhet i sin helhet, varvid den ibruktagningsförordning som gäller befogenheten ska upphävas i sin helhet. På motsvarande sätt, om förutsättningarna för tillämpning av en befogenhet upphör endast delvis, till exempel i fråga om ett visst verksamhetsområde, ska ibruktagningsförordningen ändras så att befogenheten inte längre kan tillämpas inom området i fråga. Bestämmelsen har ett nära samband med den föreslagna 22 §, enligt vilken statsrådet fortlöpande ska följa upp förutsättningarna för utövande av tilläggsbefogenheter.

I *2 mom.* föreskrivs det på motsvarande sätt som i 1 mom. om upphävande eller ändring av en tillämpningsförordning när förutsättningar för tillämpning av en befogenhet inte längre finns. På motsvarande sätt som i fråga om ibruktagningsförordningar kan också en tillämpningsförordning beroende på situationen antingen upphävas helt eller ändras så att den motsvarar den ändrade ibruktagningsförordningen. Bestämmelsen motsvarar 11 § 3 mom. i den gällande lagen.

21 §. *Upphörande av undantagsförhållanden.* I paragrafen föreslås bestämmelser om upphörande av undantagsförhållanden. Den gällande beredskapslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om upphörande av undantagsförhållanden eller om det förfarande som då ska iakttas, det vill säga bestämmelsen är ny.

Enligt *1 mom.* ska ett beslut om undantagsförhållanden enligt 12 § omedelbart upphävas till den del förutsättningarna enligt 11 § inte längre uppfylls. Bestämmelsen har ett nära samband med statsrådets skyldighet enligt 22 § att fortlöpande följa upp om det finns grunder för undantagsförhållanden. Om undantagsförhållanden har konstaterats utifrån flera än en grund för undantagsförhållanden, ska undantagsförhållandena kontinuerligt följas upp separat för varje grund och beslutet upphävas för varje sådan grund för undantagsförhållanden för vilken förutsättningarna inte längre uppfylls. Om undantagsförhållanden har konstaterats endast utifrån en av de

grunder för undantagsförhållanden som anges i 11 § eller om alla grunder för undantagsförhållanden upphör samtidigt, ska beslutet eller besluten om undantagsförhållanden upphävas i sin helhet.

I det föreslagna 1 mom. kopplas undantagsförhållandena inte direkt till giltigheten av de ibruktagningsförordningar som utfärdats med stöd av grunden för undantagsförhållanden i fråga. Om det fortfarande finns förutsättningar för undantagsförhållanden, kan undantagsförhållandena således fortsätta en kort tid också i det fall att ingen ibruktagningsförordning som utfärdats med stöd av grunden för undantagsförhållanden i fråga längre är i kraft vid den tidpunkten. Syftet med den föreslagna regleringen är att särskilt beakta en situation där de omständigheter som lett till konstaterande av undantagsförhållanden fortfarande är aktuella, men behovet av befogenheter för att hantera dem förändras under undantagsförhållandena. Mellan tillämpningen av befogenheterna kan det då också uppstå korta perioder då ingen ibruktagningsförordning är i kraft, men man har redan identifierat ett behov av att ta i bruk någon befogenhet inom den närmaste framtiden. I en sådan situation är det inte nödvändigt att omedelbart upphäva ett beslut om undantagsförhållanden, om förutsättningarna för undantagsförhållanden enligt 11 § fortfarande uppfylls. Bestämmelsen gör det i synnerhet möjligt att i en sådan kortvarig mellanfas förbereda ibruktagningen av nya befogenheter utan att undantagsförhållandena behöver upphävas för den tid beredningen pågår. Undantagsförhållandena kan dock enligt förslaget fortsätta i högst två veckor från det att tillämpningen av alla de ibruktagningsförordningar som utfärdats med stöd av grunden för undantagsförhållanden har upphört, varefter beslutet senast ska upphävas för varje grund för undantagsförhållanden. Därefter ska beslut om inledande av undantagsförhållanden fattas på nytt med iakttagande av förfarandet enligt 12 §. Genom bestämmelsen fastställs samtidigt en absolut tidsfrist på två veckor också för utfärdandet av den första ibruktagningsförordningen efter det att ett beslut om undantagsförhållanden har fattats.

Enligt *2 mom.* ska statsrådet besluta att undantagsförhållandena upphör med iakttagande av förfarandet enligt 12 §. Beslut om undantagsförhållanden och samverkan mellan statsrådet och republikens president i anslutning till det behandlas närmare i samband med den föreslagna 12 §.

22 §. *Uppföljning av tillämpningsförutsättningarna.* Paragrafen är ny och i den föreskrivs om statsrådets skyldighet att under undantagsförhållanden fortlöpande följa upp om det finns grunder för undantagsförhållandena och förutsättningar för utövande av tilläggsbefogenheter samt om skyldigheten att utan dröjsmål vidta behövliga åtgärder enligt detta kapitel. På grund av beredskapslagens betydelse kan det anses finnas ett särskilt behov av den föreslagna bestämmelsen, även om det också utan en uttrycklig bestämmelse är klart att statsrådet har en sådan uppföljnings- och handlingsskyldighet.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska statsrådet under undantagsförhållanden noggrant följa upp om grunderna för undantagsförhållanden och förutsättningarna för utövande av tilläggsbefogenheter uppfylls. Om de inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att upphäva ibruktagningsförordningarna och vid behov också för att upphäva beslut om undantagsförhållanden. På motsvarande sätt ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra eller upphäva en ibruktagningsförordning, när tilläggsbefogenheterna enligt ibruktagningsförordningen inte längre är nödvändiga i vissa områden eller i föreskriven omfattning. Uppföljningsskyldigheten kan också anses omfatta uppföljning av eventuella problem som upptäcks vid tillämpningen av tilläggsbefogenheterna samt skyldighet att vid behov vidta åtgärder för att avhjälpa dessa problem.

23 §. *Bedömning och uppföljning av konsekvenserna*. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om statsrådets skyldighet att under och omedelbart efter undantagsförhållanden bedöma och följa upp de konsekvenser som de åtgärder som vidtas och skyldigheter som införs med stöd av tilläggsbefogenheterna i lagen har för befolkningen och näringsverksamheten samt vid behov vidta åtgärder för att lindra eller kompensera för dessa konsekvenser. Paragrafen är ny.

Paragrafen ersätter inte den vanliga konsekvensbedömning av författningar som görs i samband med beredningen av ibruktagnings- och tillämpningsförordningar, utan kompletterar den genom att statsrådet också åläggs en mer övergripande skyldighet att kontinuerligt bedöma och följa upp konsekvenserna av åtgärder som vidtas med stöd av beredskapslagen under och efter undantagsförhållanden. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är således att säkerställa att också de sammantagna och övergripande konsekvenserna av olika åtgärder beaktas. Konsekvensbedömningen av ett enskilt författningsförslag gäller i regel relativt begränsat endast konsekvenserna av författningen i fråga och under undantagsförhållanden kan man bli tvungen att göra bedömningen ytterst skyndsamt och under svårförutsägbara förhållanden. Konsekvensbedömningarna i samband med beredningen av ibruktagnings- och tillämpningsförordningar kan också vara förenade med betydande osäkerhet. Under undantagsförhållanden kan det dessutom bli nödvändigt att utfärda många ibruktagnings- och tillämpningsförordningar, de kan förlängas och ändras, konsekvenserna av dem kan kumuleras med varandra och delvis synas i praktiken först efter det att en befogenhet har tagits i bruk eller till och med efter det att tillämpningen har upphört.

Bakgrunden till den föreslagna paragrafen är i synnerhet grundlagsutskottets utlåtandepraxis i fråga om begränsningarna av restaurangernas verksamhet under covid-19-pandemin, där utskottet betonade behovet av en skälig kompensation för de konsekvenser som åtgärderna för hantering av krisen har för näringsverksamheten (bland annat GrUU 7/2020 rd, s. 5). I fråga om befogenheterna enligt beredskapslagen fäste grundlagsutskottet dessutom uttryckligen uppmärksamhet vid behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna bedöma begränsningsåtgärdernas kumulativa effekter för samhället och i synnerhet begränsningarnas samlade negativa effekter i relation till fördelarna (bland annat GrUB 11/2020 rd). Även riksdagens ekonomiutskott fäste vid behandlingen av begränsningarna av restaurangernas verksamhet uppmärksamhet vid behovet av att säkerställa att de ekonomiska förluster som åtgärderna medför fördelas rättvist, med beaktande av egendomsskyddet och på ett skäligt sätt i samhället (EkUB 5/2020 rd, s. 6).

I paragrafen görs ingen avgränsning av vilka typer av konsekvenser som ska omfattas av den föreslagna bedömnings- och uppföljningsskyldigheten. Skyldigheten gäller således bland annat de ekonomiska konsekvenserna för människor och företag, konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, andra samhälleliga konsekvenser samt konsekvenserna för miljön. I praktiken beror innehållet i bedömnings- och uppföljningsskyldigheten på typen av de tilläggsbefogenheter och skyldigheter som införs i varje enskilt fall och på vilka som omfattas av dem. Exempelvis är konsekvenserna av åtgärder som endast riktas mot företag vanligen huvudsakligen ekonomiska, medan bland annat begränsningar i rörelsefriheten utöver ekonomiska konsekvenser också kan ha betydande konsekvenser för jämlikheten och andra grundläggande och mänskliga rättigheter. På motsvarande sätt kan bland annat åtgärder som riktas mot social- och hälsovården eller den sociala tryggheten ha olika konsekvenser för olika befolkningsgrupper. Begreppet befolkning ska i bestämmelsen ges en vid tolkning som bland annat omfattar konsekvenserna för minoriteter, barn, människor i utsatt ställning, arbetstagare inom en viss bransch eller invånare i ett visst område.

I fråga om de ekonomiska konsekvenserna för befolkningen och näringsverksamheten kompletterar paragrafen också de materiella bestämmelserna om ersättning i 20 kap. De föreslagna ersättningsbestämmelserna täcker inte alla befogenheter enligt lagen och innebär inte nödvändigtvis att de ekonomiska förluster som åtgärderna medför ersätts till fullt belopp av statens medel. Största delen av befogenheterna enligt den föreslagna beredskapslagen är till sitt användningsområde sådana att det inte är ändamålsenligt eller ens i praktiken möjligt att på förhand föreskriva om ersättningar för ekonomiska förluster. Exempelvis de åtgärder som vidtas med stöd av tilläggsbefogenheter som gäller begränsningar i rörelsefriheten, vistelsebegränsningar eller ransonering kan till sin omfattning och sina verkningar vara sådana att det i praktiken är möjligt att bedöma behoven och förutsättningarna för eventuell ersättning för de ekonomiska förluster som åtgärderna medför först i samband med att befogenheten tas i bruk eller efter det.

Enligt förslaget omfattas även de befogenheter som omfattas av ersättningsbestämmelserna i 20 kap. av bedömnings- och uppföljningsskyldigheten. De föreslagna ersättningsbestämmelserna garanterar i princip inte att de ersättningsberättigade får full kompensation för de ekonomiska förluster som åtgärderna orsakat och det är därför möjligt att de visar sig vara otillräckliga i en krissituation. Bedömnings- och uppföljningsskyldigheten omfattar utöver enskilda befogenheter också en helhetsbedömning av åtgärdernas konsekvenser, och därför är det skäl att skyldigheten omfattar alla åtgärder som vidtas med stöd av beredskapslagen.

Paragrafen innehåller två element, av vilka det första är statsrådets skyldighet att aktivt bedöma och följa upp de konsekvenser som åtgärder som vidtagits och skyldigheter som införts med stöd av beredskapslagen har för befolkningen och näringsverksamheten. Den föreslagna bedömnings- och uppföljningsskyldigheten är fortlöpande, det vill säga den gäller inte endast till exempel det skede då tilläggsbefogenheter tas i bruk eller tillämpningen av dem upphör. I en krissituation kan konsekvenserna av utövandet av en enskild tilläggsbefogenhet framträda så småningom och delvis först efter det att utövandet av befogenheten redan har upphört. Konsekvenserna kan också bero på andra befogenheter som tillämpas och på hur de samhälleliga förhållandena utvecklas under undantagsförhållanden även mera generellt. Tidsmässigt begränsas skyldigheten dock endast till undantagsförhållanden och tiden omedelbart efter dem. Syftet med kravet på omedelbar handling är dels att betona statsrådets skyldighet att aktivt följa upp och bedöma konsekvenserna, dels att begränsa skyldighetens tidsmässiga räckvidd till den egentliga krissituationen och tiden omedelbart efter den.

Det andra centrala elementet i paragrafen är statsrådets skyldighet att vid behov vidta åtgärder för att lindra eller kompensera konsekvenserna av åtgärder som vidtas med stöd av beredskapslagen. Bestämmelsen ger således inte individen rätt till kompensation, utan låter statsrådet bedöma om eventuella åtgärder ska vidtas. Med kompensation för konsekvenserna avses i princip ekonomisk kompensation, men i bestämmelsen anges inte mekanismerna för kompensation utan de bestäms på basis av en bedömning av ändamålsenligheten från fall till fall. Åtgärderna för att lindra de ekonomiska konsekvenserna av olika åtgärder kan också vara andra än direkt ekonomisk kompensation.

Utgångspunkten är att statsrådet vid bedömningen av behovet av åtgärder ska beakta åtminstone de ersättningar som betalas med stöd av beredskapslagens ersättningsbestämmelser, jämlikheten i hur åtgärderna inriktas, konsekvensernas oförutsägbarhet och möjligheten för dem som är föremål för åtgärderna att genom egna åtgärder minska konsekvenserna. Som en del av helhetsbedömningarna är det möjligt att beakta också andra än med stöd av beredskapslagen vidtagna åtgärder som hänför sig till hanteringen av samma krissituation och konsekvenserna av dem samt de samhälleliga och ekonomiska förhållandena under undantagsförhållandena som helhet. Även statens ekonomiska ställning har i praktiken en betydande inverkan på statens möjligheter att kompensera eller lindra konsekvenserna av åtgärderna.

4 kap. Styrning av hanteringen av undantagsförhållanden och specialarrangemang inom förvaltningen

24 §. *Nationell styrning av hanteringen av undantagsförhållanden.* I lagen föreslås bestämmelser om statsrådets behörighet att styra och samordna hanteringen av undantagsförhållanden på riksnivå. Som komplement till statsrådets allmänna behörighet enligt 65 § i grundlagen säkerställs genom regleringen förutsättningarna för statsrådet, som har det centrala ansvaret för ibruktagandet och tillämpningen av beredskapslagen, att se till att de åtgärder som hanteringen av undantagsförhållanden kräver genomförs på riksnivå så effektivt, ändamålsenligt och rättidigt som möjligt. Utifrån erfarenheterna av statsrådets krisledning under covid-19-pandemin kan det anses finnas ett särskilt behov av de föreslagna bestämmelserna.

Enligt det föreslagna *1 mom.* kan statsrådets styrningsmakt endast gälla hanteringen av undantagsförhållanden. Begreppet hantering av undantagsförhållanden, som fastställer området för

utövande av styrningsmakt, får sitt innehåll från 2 § i lagförslaget. Den nationella styrning som avses i bestämmelsen kan utöver tillämpningen av tilläggsbefogenheter gälla till exempel samordning av planeringen av de åtgärder som hanteringen av undantagsförhållanden kräver och föregripande beslutsfattande om undantagsförhållanden eller utövande av tilläggsbefogenheter.

I bestämmelsen definieras inte styrmedlen närmare, utan den styrning och samordning av hanteringen av undantagsförhållanden som avses kan omfatta olika genomförandesätt. Det kan till exempel vara fråga om statsförvaltningens interna föreskrifter som utfärdas genom statsrådets beslut, en mer omfattande styrning på riksnivå eller mer regionalt inriktade styrningsbrev. Vid styrningen ska man sträva efter att identifiera sådana beroendeförhållanden mellan olika sektorer och verksamhetsområden som är av betydelse med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Styrningen bör i tillräcklig utsträckning nå såväl regionala och lokala myndigheter som andra myndigheter som är viktiga med tanke på hanteringen av situationen.

Enligt det föreslagna *2 mom.* har statsrådet rätt att under undantagsförhållanden utöver underlydande myndigheter styra välfärdsområden och kommuner i den omfattning det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Med detta avses framför allt styrning som syftar till en enhetlig tillämpning av de tilläggsbefogenheter som avses i den föreslagna lagen. Det kan också vara fråga om stöd till regionala eller lokala myndigheter vid utövandet av beslutanderätten i anslutning till hanteringen av undantagsförhållanden. Statsrådet har däremot inte rätt att använda styrmedel som omfattar rätt att utöva bestämmande inflytande eller beslutanderätt utan en separat bestämmelse som berättigar till det, och rätten kan således inte utsträckas till behörighetsförhållandena eller utövandet av beslutanderätten i fråga om de myndigheter som är föremål för styrningen. De myndigheter som är föremål för styrningen ska beakta statsrådets styrning på behörigt sätt när de utövar sina befogenheter. Bestämmelsen hindrar inte ministerierna från att inom ramen för sina befogenheter styra underlydande myndigheter för verkställandet av statsrådets styrning inom sina ansvarsområden.

Den föreslagna regleringen förutsätter att statsrådet vidtar aktiva åtgärder för att genomföra sina styrnings- och samordningsuppgifter. Avsikten är att statsrådet utövar sin styrningsmakt vid behov och så att undantagsförhållanden kan hanteras på riksnivå så konsekvent och effektivt som möjligt och så att de samhälleliga behoven beaktas på ett ändamålsenligt sätt. Befogenheten kan tillämpas redan efter statsrådets beslut om undantagsförhållanden och tillämpningen av befogenheten förutsätter således inte att en ibruktagningsförordning utfärdas.

25 §. *Samordning av prioritetsklassificering.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs en möjlighet för statsrådet att under vissa förutsättningar under undantagsförhållanden genom förordning utfärda bestämmelser om prioritet, skyndsamhet och annan viktighetsklassificering. Paragrafen motsvarar delvis 123 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att bemyndigandet att utfärda förordning begränsas till att gälla fastställandet av de inbördes förhållandena mellan de åtgärder som avses i avdelning III och att det således inte längre ska vara möjligt att fastställa endast de åtgärder som behövs för att lagens syfte ska uppnås. Syftet med ändringen är att förtydliga tillämpningen och användningsområdet för bestämmelsen. Med avvikelse från den gällande lagen föreslås det att befogenheten kan tillämpas redan efter statsrådets beslut om undantagsförhållanden och tillämpningen av befogenheten förutsätter således inte att en ibruktagningsförordning utfärdas.

Enligt den föreslagna paragrafen får statsrådet under undantagsförhållanden genom förordning utfärda samordnande bestämmelser om prioritet, skyndsamhet och annan viktighetsklassificering i fråga om de åtgärder som avses i avdelning III i denna lag.

De föreslagna bestämmelserna i avdelning II begränsar ibruktagandet och tillämpningen av de befogenheter som anges i avdelning III. I den föreslagna lagen ingår också bestämmelser enligt vilka närmare bestämmelser om kriterierna för tillämpning av befogenheterna får utfärdas ge-

nom förordning av statsrådet. Lagens avdelning III innehåller dock befogenheter vars tillämpning kan hänföra sig till tryggandet av flera myndigheters eller flera enskildas nödvändiga behov. Statsrådet kan med stöd av det föreslagna 1 mom. närmare fastställa till exempel prioritetsordningen för rätten att ta i besittning eller i användning enligt 9 och 10 kap. Även i de övriga kapitlen kan det finnas befogenheter vars tillämpning måste styras genom förordning av statsrådet enligt bestämmelsen. Som exempel kan nämnas det tillstånd att inleda eller fortsätta byggande som anges i 141 §, med stöd av vilket man kan se till att resurserna för byggande är tillräckliga för nödvändigt byggande. Under undantagsförhållanden kan det inte nödvändigtvis säkerställas att resurserna räcker till ens för allt nödvändigt byggande enligt 141 § 3 mom., och därför kan man också i fråga om nödvändigt byggande bli tvungen att sätta projekt i skyndsamhets- eller prioritetsordning.

26 §. *Effektivisering av kommunikationen under undantagsförhållanden och skyldighet att offentliggöra meddelanden.* Det föreslås att det i lagen tas in bestämmelser om effektivisering av förvaltningsmyndigheternas kommunikation under undantagsförhållanden. I paragrafen föreslås dessutom informativa hänvisningar till annan lagstiftning om myndigheternas meddelanden. Paragrafen är ny och syftet med den är att betona myndighetens ansvar att effektivisera kommunikationen om sin verksamhet under undantagsförhållanden.

Enligt det föreslagna *1 mom.* ska myndigheterna under undantagsförhållanden, när de utövar befogenheter enligt denna lag eller annars sköter ett ärende som är viktigt med tanke på syftet med denna lag, effektivisera kommunikationen om sin verksamhet och särskilt se till att informationen ges i rätt tid och är tillgänglig så att befolkningens tillgång till information tryggas.

Undantagsförhållanden och i synnerhet tillämpningen av befogenheter enligt beredskapslagen kan ha en betydande inverkan på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket framhäver betydelsen av att myndighetskommunikationen sker i rätt tid och kravet på att kommunikationen så effektivt som möjligt ska nå dem som omfattas av tillämpningen av beredskapslagen eller hör till lagens verkningsområde. Av särskild betydelse med tanke på myndigheternas kommunikation är till exempel sådana situationer där tillämpningen av befogenheterna medför att fysiska eller juridiska personer, såsom näringsidkare, åläggs förbud, begränsningar eller skyldigheter, i fråga om vilka överträdelse eller försummelse i vissa fall är en straffbar gärning enligt den föreslagna 166 § eller 46 kap. 1 § i strafflagen. Med stöd av tilläggsbefogenheter är det också möjligt att ålägga skyldigheter som syftar till att trygga befolkningens liv och hälsa och som i stor utsträckning riktas mot olika befolkningsgrupper. Som exempel kan nämnas befolkningens flyttningsskyldighet och regionala rörelse- och vistelsebegränsningar. Med tanke på tillgången till information är det väsentligt hur informationen kan nå också de mest utsatta grupperna, till exempel personer med funktionsnedsättning och äldre. I kommunikationen under undantagsförhållanden ska särskilt språkliga rättigheter, människors olika behov, begränsningar i funktionsförmågan och hinder för att kunna ta emot information beaktas. Bestämmelser om tillgänglighet i den offentliga förvaltningens kommunikation finns i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019). Bestämmelser om språkliga rättigheter finns i språklagen (423/2003), samiska språklagen (1086/2003) och teckenspråkslagen (359/2015). I en krissituation accentueras behovet av information i samma omfattning och samtidigt på både finska och svenska. Också i fråga om den kommunikation som riktas till företag är det viktigt att se till att informationen är tillräcklig, aktuell och tydlig.

Det föreslagna *2 mom.* innehåller informativa hänvisningar till annan lagstiftning. Bestämmelser om skyldigheten att förmedla varningsmeddelanden eller förmedla eller publicera myndighetsmeddelanden finns i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, lagen om Rundradion Ab och lagen om yttrandefrihet i masskommunikation.

Paragrafen betonar således betydelsen av effektiv kommunikation inte bara med tanke på åtgärderna för hantering av undantagsförhållanden utan också mer allmänt med tanke på tryggandet av befolkningens tillgång till information under undantagsförhållanden. Förslaget ger uttryck

för kravet att i myndighetskommunikationen ska också mediernas betydelse och roll identifieras som en del av tryggandet av befolkningens tillgång till information.

27 §. *Direkt ledning av statsförvaltningens kommunikation.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om möjligheten att genom beslut av statsrådet bestämma att den direkta ledningen av statsförvaltningens kommunikation sköts av statsrådets kansli. Den föreslagna paragrafen motsvarar i huvudsak 106 § 1 och 2 mom. i den gällande lagen.

Syftet med regleringen är att säkerställa att enhetlig, begriplig och aktuell information om helhetsbilden förmedlas till befolkningen också under undantagsförhållanden, som kan vara mycket mångfacetterade och svåröverskådliga i informationsmiljön som helhet. Säkerställandet av ett enhetligt innehåll i kommunikationen och samordningen av myndigheternas kommunikation utgör en helhet, som säkerställer att den kommunikation som förmedlas av flera aktörer är enhetlig och begriplig. Statens kommunikationsbehov under undantagsförhållanden skiljer sig avsevärt från myndigheternas vanliga kommunikation under normala förhållanden. Syftet med den gemensamma kommunikationen är att stödja ledningens strategiska mål och tillgodose befolkningens informationsbehov i rätt tid och så proaktivt som möjligt.

Enligt den föreslagna paragrafen kan det genom beslut av statsrådet bestämmas att statsrådets kansli under undantagsförhållanden sköter den direkta ledningen av statsförvaltningens kommunikation, i den omfattning det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Avgränsningen av den materiella omfattningen av centraliseringen är ny jämfört med den gällande lagen. Av den föreslagna bestämmelsen framgår utgångspunkten att undantagsförhållanden inte utgör en grund för att frångå principen om ändamålsbundenhet. Det kan således inte bestämmas att centraliseringen av den direkta ledningen av kommunikationen ska inbegripa annan kommunikation än sådan som direkt hänför sig till hanteringen av undantagsförhållanden (även GrUB 2/2021 rd, s. 4). Avsikten med begränsningen är inte att hindra att centraliseringen av statsförvaltningens kommunikation genomförs proaktivt, eftersom det med avvikelse från den gällande lagen föreslås att befogenheten kan tillämpas redan efter statsrådets beslut om undantagsförhållanden och tillämpningen av befogenheten förutsätter således inte att en ibruktagningsförordning utfärdas. Nödvändigheten av centralisering ska dock alltid prövas och behovet av en omfattande centralisering kan variera beroende på hur allvarliga och omfattande undantagsförhållandena är.

Det kan bestämmas att statsrådet ska sköta den direkta ledningen av kommunikationen endast i syfte att trygga befolkningens tillgång till information och samordna myndigheternas kommunikation. Enligt bestämmelsen kan statsrådets kansli då meddela statsförvaltningens myndigheter föreskrifter om innehållet i kommunikationen. Bestämmelser om statsrådets kanslis möjlighet att förbjuda eller ålägga publicering av vissa meddelanden utfärdas däremot på samma sätt som i den gällande beredskapslagen separat i avdelning III i den lag som införs.

När det bestäms att kansliet ska sköta den direkta ledningen av kommunikationen innebär det att kansliet kan meddela till exempel behövliga ledningsföreskrifter för genomförandet av kommunikationsinsatser, bland annat bestämma om kommunikationens innehåll, form och kanaler för att säkerställa att kommunikationen är enhetlig. Genom ändring av ledningsförhållandena är det således i praktiken möjligt att begränsa de statliga förvaltningsmyndigheternas möjligheter till självständig kommunikation, även om ändringen inte inbegriper befogenhet att begränsa yttrandefriheten eller genomförandet av offentlighetsprincipen. Vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen kan kansliet bland annat samordna statsförvaltningens ämbetsverks och andra enheters kommunikationsinsatser i störningssituationer, genomföra informationskampanjer under kansliets ledning eller tillsätta en strategisk förvaltningsövergripande ledningsgrupp till stöd för ledningen av kommunikationen.

28 §. *Anvisande av ärenden eller uppgifter till en viss myndighet.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om meningsskiljaktigheter mellan olika förvaltningsområden om ärenden eller

uppgifter samt om avgörande av sådana ärenden som inte genom bestämmelser har anvisats en viss myndighet eller i fråga om vilka lagstiftningen om behörighet är oklar. I lagen om statsrådet finns motsvarande bestämmelser om avgörande av behörigheten mellan ministerierna. Bestämmelserna i lagen om statsrådet gäller dock inte förvaltning som lyder under ministerierna. Under undantagsförhållanden kan det uppstå ett behov av att avgöra ovannämnda ärenden mycket snabbt för att myndigheternas ansvar ska vara entydigt. Utgångspunkten kan också under undantagsförhållanden anses vara att behörigheten hör till den myndighet till vilken ärendet enligt lag närmast hör. Befogenheten kan tillämpas när ett beslut om undantagsförhållanden är i kraft och den förutsätter inte att en separat ibruktagningsförordning utfärdas.

Den föreslagna paragrafen motsvarar i huvudsak 107 § i den gällande lagen, men den förtydligas och preciseras. Dessutom slopas bestämmelsen enligt vilken varje ministerium avgör meningsskiljaktigheter inom sitt förvaltningsområde, eftersom denna utgångspunkt följer av 68 § i grundlagen. Enligt det föreslagna *1 mom.* avgör statsrådet på framställning av statsministern meningsskiljaktigheter mellan olika förvaltningsområden om vilken myndighet inom statsförvaltningen som ska behandla ett ärende eller sköta en uppgift som är av vikt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Behörigheten enligt momentet föreslås omfatta endast sådana ärenden som är viktiga uttryckligen med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Offentlig makt får utövas endast i de fall där behörigheten entydigt följer av lag i enlighet med 2 § 3 mom. i grundlagen.

I *2 mom.* föreslås det att statsrådet och varje ministerium inom sitt förvaltningsområde ska ha behörighet att ålägga en myndighet som lyder under statsrådet att sköta ett ärende eller en uppgift som är av vikt med tanke på uppnåendet av lagens syfte. Med stöd av bestämmelsen kan det bestämmas att ett ärende eller en uppgift som gäller flera än en myndighets ansvarsområde ska skötas under ledning av en viss myndighet. På samma sätt kan det bestämmas om skötseln av en uppgift i fråga om vilken det inte tidigare har utfärdats bestämmelser om behörigheten. Anvisandet av ett ärende eller en uppgift kan i praktiken också innebära att samordningsansvaret anförtros en viss myndighet. Till de myndigheter som lyder under statsrådet hör inte till exempel domstolarna eller inrättningar som lyder under riksdagen.

Enligt förslaget kan befogenheterna enligt paragrafen tillämpas när ett beslut om undantagsförhållanden är i kraft. Tillämpningen av paragrafen förutsätter således inte att en ibruktagningsförordning utfärdas.

I 60 § 2 mom. i självstyrelselagen föreskrivs det att om det uppstår meningsskiljaktighet angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd, avgörs frågan på framställning av landskapsregeringen eller riksmyndigheten av högsta domstolen, sedan utlåtande har inhämtats av myndigheten i fråga och Ålandsdelegationen.

5 kap. Principer för utövande av tilläggsbefogenheter och allmänna bestämmelser om tillämpningen av dem

I det föreslagna kapitlet föreskrivs det om principerna för utövande av tilläggsbefogenheter och de allmänna bestämmelserna om tillämpningen av dem. Bestämmelser om principerna för ibruktagande av tilläggsbefogenheter finns i den föreslagna 13 §. Bestämmelserna i kapitlet ersätter delvis 4 § i den gällande lagen.

Principerna för utövande är bindande för de aktörer som tillämpar tilläggsbefogenheterna efter det att de har tagits i bruk. Utöver statsrådet och de myndigheter som med stöd av tilläggsbefogenheter utövar bestämmande inflytande kan också privata arbetsgivare tillämpa tilläggsbefogenheter inom ramen för befogenheterna enligt 7 kap., om så föreskrivs i en förordning om ibruktagande av dem. I de sistnämnda tillämpningssituationerna styr principerna för utövande av tilläggsbefogenheter således delvis också privata arbetsgivares tillämpning av befogenheter. Den i 29 § föreskrivna principen om företräde för normala befogenheter är däremot inte direkt

tillämplig när privata aktörer utövar befogenheter, eftersom deras verksamhet endast grundar sig på allmänna arbetsrättsliga bestämmelser eller föreskrifter och lagstiftningen inte innehåller några särskilda normala befogenheter som gäller arbetsgivare. Utgångspunkten för de åtgärder i beredskapslagen som gäller anställningsförhållanden är dock att åtgärderna inte kan tillämpas om skötseln av nödvändiga uppgifter kan ordnas på något annat sätt.

29 §. *Företräde för normala befogenheter.* I den föreslagna paragrafen anges utgångspunkten enligt normalitetsprincipen att tilläggsbefogenheter får tillämpas endast om situationen inte kan hanteras med myndigheternas normala på lagstiftning grundade befogenheter. Således agerar myndigheterna också under undantagsförhållanden i första hand med befogenheterna under normala förhållanden och utövandet av befogenheter enligt beredskapslagen ska vara nödvändigt och en sista utväg för att hantera situationen. Exempelvis kan den rätt som möjliggörs i en gällande ibruktagningsförordning att ta i besittning eller använda områden, lokaler och varor tillämpas inom de gränser som närmare anges i befogenhetsbestämmelserna i fråga endast om myndigheternas resurser och normala befogenheter inte är tillräckliga för att hantera situationen. Principen är bindande både för de myndigheter som utövar beslutanderätt med stöd av tilläggsbefogenheter och för statsrådet när det utfärdar de tillämpningsförordningar som möjliggör utövande av befogenheterna.

30 §. *Nödvändighet och ändamålsbundenhet.* Den föreslagna paragrafen uttrycker en princip som motsvarar 4 § i den gällande beredskapslagen, enligt vilken tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att lagens syfte ska kunna nås. Tillämpningen av tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen ska således alltid uppfylla det krav på nödvändighet som avses i bestämmelsen. Genom att bestämmelsens ordalydelse uttryckligen hänvisar till åtgärder som är nödvändiga med tanke på lagens syfte framhävs också principen om ändamålsbundenhet. Befogenheter kan således inte tillämpas utan att åtgärden har en koppling uttryckligen till den bestämmelse om syftet som föreslås i 1 §.

På samma sätt som i fråga om ibruktagande av befogenheter ska det vid tillämpningen av befogenheter betonas att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se GrUU 40/2017 rd, GrUU 55/2016 rd och GrUU 5/2009 rd). Principen är bindande för myndigheter som utövar beslutanderätt med stöd av tilläggsbefogenheter och för privata aktörer samt för statsrådet när det utfärdar tillämpningsförordningar som möjliggör utövande av befogenheterna. Statsrådet ska således före utfärdandet av den tillämpningsförordning som en befogenhet förutsätter eller som möjliggör utövande av en befogenhet ännu separat bedöma om det är nödvändigt att utfärda förordningen. Kravet på nödvändighet förutsätter även att statsrådet fortlöpande bedömer nödvändigheten av att tillämpa tilläggsbefogenheterna. I enskilda befogenhetsbestämmelser finns dessutom kompletterande förtydliganden om att vid tillämpningen av befogenheter ska nödvändighetskravet beaktas. När myndigheter utövar beslutanderätt ska de bedöma till vilka delar och i vilken omfattning till exempel skyldigheter som gäller företagens verksamhet är nödvändiga. På motsvarande sätt kan privata arbetsgivare utnyttja möjligheten att avvika från anställningsvillkoren först när det är nödvändigt och tillgången till tillräcklig arbetskraft inte annars kan tryggas.

Kravet på att tilläggsbefogenheterna ska vara nödvändiga omfattar också att åtgärderna ska vidtas i sista hand och kompletterar det ovan beskrivna kravet på att normala befogenheter ska ha företräde. Till exempel kan det inte anses nödvändigt att utnyttja rätten att ta i besittning eller i användning, om myndigheten i tillräcklig utsträckning kan tillgodose sina materiella behov med hjälp av sina egna resurser, interna arrangemang inom förvaltningen, såsom handräckning, eller frivilliga arrangemang.

31 §. *Proportionalitet.* Enligt det föreslagna 31 § får tilläggsbefogenheter utövas endast i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna och utövandet av dem får inte ingripa i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada

eller olägenhet än vad som är nödvändigt. Tillämpningen av befogenheter enligt beredskapslagen ska grunda sig på en avvägning av mål och medel så att endast befogenheter som står i rätt proportion till det eftersträvade målet kan utövas. Kravet på proportionalitet förutsätter att de begränsningar, förbud eller skyldigheter som genomförs med stöd av befogenheten inte är mer omfattande geografiskt, materiellt eller tidsmässigt än vad som är nödvändigt med tanke på hanteringen av situationen. Till exempel när begränsningar av rörelsefriheten fastställs ska man med tanke på regleringens proportionalitet beakta rätten att röra sig av tvingande skäl, såsom arbete eller vägande familjeskäl, om situationen möjliggör det. Principen är bindande för myndigheter som utövar beslutanderätt med stöd av tilläggsbefogenheter, privata arbetsgivare som tillämpar befogenheter och statsrådet när det utfärdar tillämpningsförordningar som möjliggör utövande av befogenheter. Med tanke på proportionaliteten är det också väsentligt att bedöma de övergripande samhällseffekter som tillämpningen av befogenheterna eventuellt medför.

32 §. *Definitioner*. I paragrafen definieras de centrala begreppen med tanke på avdelning III. Definitionerna i lagen behövs för att befogenheterna ska kunna tillämpas tillräckligt exakt. I paragrafen har man delvis samlat de kapitelvisa definitionerna i den gällande lagen.

Enligt *1 punkten* avses med verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle verksamhet som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten. Begreppet avser således verksamhet som har ett väsentligt samband med samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser, det vill säga det allmännas beslutsförmåga, upprätthållandet av gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten, tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet, tillgången till energi, vatten, livsmedel, läkemedel eller andra nödvändiga nyttigheter, befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster, funktionen hos samhällets kritiska trafiksystem eller funktionen hos informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som upprätthåller dessa funktioner.

Med befolkningens försörjning avses förutsättningar som är nödvändiga med tanke på befolkningens betalningsförmåga, annan ekonomisk försörjning eller det dagliga livet (*2 punkten*). Enligt definitionen kan befolkningens försörjning således förstås i en vidare bemärkelse än enbart som ekonomiska förutsättningar.

Med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som i syfte att få inkomst eller annan ekonomisk nytta yrkesmässigt saluför, säljer eller annars mot vederlag överlåter nyttigheter (*3 punkten*). Definitionen har härletts ur 5 § i konsumentskyddslagen.

Med sammanslutning avses en privaträttslig eller offentligrättslig juridisk person (*4 punkten*).

Med nyttighet avses materiella och immateriella nyttigheter i vid bemärkelse, dock inte tjänster (*5 punkten*).

Enligt den föreslagna *6 punkten* avses med bränsle bränsle i flytande, gasformig eller fast form. Hit hör till exempel flytande bränslen, stenkol, torv, träbaserade bränslen samt olika gasformiga bränslen och bränslen bestående av biomassa.

Den föreslagna *7 punkten* innehåller en definition av betalningsmedel. Enligt förslaget avses med betalningsmedel betalningsinstrument som avses i 8 § 11 punkten i betaltjänstlagen (290/2010) och kontanter i alla deras olika former. Med betalningsinstrument avses enligt 8 § 11 punkten i betaltjänstlagen ett betalkort eller något annat personligt instrument eller någon annan personlig rutin eller en kombination av dessa som betaltjänstanvändaren och tjänsteleverantören har träffat avtal om att kan användas för betalningsuppdrag.

Enligt den föreslagna *8 punkten* avses med värdepapper värdepapper som avses i värdepappersmarknadslagen (746/2012) och värdeandelar som avses i lagen om värdeandelssystemet och om

clearingverksamhet (348/2017). Med utländska värdepapper avses enligt *9 punkten* värdepapper som emitterats av en valutautlänning och rättigheter som hänför sig till sådana värdepapper.

I *10 punkten* definieras kryptotillgång. Kryptotillgångar hör per definition inte till finansiella instrument och särskilda bestämmelser om emission av och handel med dem finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937 (förordningen om marknader för kryptotillgångar) och i lagen om leverantörer av kryptotillgångstjänster och om marknader för kryptotillgångar (402/2024). Definitionen av kryptotillgång i den föreslagna paragrafen överensstämmer med definitionen i EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar och i den ovannämnda nationella lagen.

I den föreslagna *11 punkten* definieras finansiella instrument på motsvarande sätt som i lagen om investeringstjänster. Definitionen av finansiella instrument är vid och omfattar olika typer av finansiella instrument, såsom värdepapper, derivat, andelar i placeringsfonder och AIF-fonder.

Enligt *12 punkten* avses med pensionsanstalt ett arbetspensionsförsäkringsbolag, en pensionskassa eller en pensionsstiftelse enligt 1 § 3 mom. i lagen om pension för arbetstagare (395/2006), Sjömanspensionskassan enligt 1 § 3 mom. i lagen om sjömanspensioner (1290/2006), Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om pension för lantbruksföretagare (1280/2006), pensionsanstalten Keva enligt 2 § 1 mom. i pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016), en pensionsanstalt som sköter pensionsskydd enligt lagen om ortodoxa kyrkan (985/2006), Ålands landskapsregering när den sköter verkställigheten av pensionsskyddet för sina anställda samt en pensionsstiftelse eller en pensionskassa som bedriver annan social pensionsförsäkringsverksamhet än lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet enligt 1 kap. 1 § 1 mom. i lagen om tilläggspensionsstiftelser och tilläggspensionskassor (947/2021).

Enligt *13 punkten* avses med försäkringsanstalt ett försäkringsbolag som avses i 1 kap. 1 § i försäkringsbolagslagen (521/2008), ett återförsäkringsbolag som avses i 1 kap. 4 § i försäkringsbolagslagen, en försäkringsförening som avses i 1 § 1 mom. i lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), en arbetslöshetskassa som avses i 1 kap. 1 § i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984) samt en sysselsättningsfond och en stödkassa för arbetslöshetskassorna.

AVDELNING III. Tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden

6 kap. Organiseringen av förvaltningen samt statens finansförvaltning

I kapitlet föreskrivs om tilläggsbefogenheter som gäller organiseringen av förvaltningen samt statens finansförvaltning under undantagsförhållanden. De föreslagna befogenheterna gäller förflyttning av statens ämbetsverk, inrättningar och affärsverk samt personal, tryggande av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen, publicering av meddelanden, kommunernas och välfärdsområdenas förvaltning samt omedelbar tillämpning av tilläggsbudget och uppskjutande av utbetalning av statens utgifter. Innehållet i kapitlet omfattar således mycket olika befogenheter, som alla syftar till att trygga en effektiv förvaltning och statens finansförvaltning under undantagsförhållanden. En effektiv förvaltning och förmåga att snabbt och flexibelt rikta statens utgifter kan anses vara nödvändiga med tanke på en ändamålsenlig hantering av undantagsförhållandena.

33 §. *Förflyttning av statens ämbetsverk, inrättningar och affärsverk samt personal.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs om förflyttning av statens ämbetsverk, inrättningar och affärsverk samt personal. Paragrafen motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 104 § i den gällande beredskapslagen. Möjligheten att tillämpa befogenheten utvidgas dock till alla undantagsförhållanden som avses i 11 §.

Under undantagsförhållanden kan det vara nödvändigt att förflytta statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk samt personal, till exempel i en evakueringssituation eller någon annan situation där kontinuiteten i en viss nödvändig funktion inom den offentliga förvaltningen på ett betydande sätt äventyras utan en förflyttning. Undantagsförhållandena kan också plötsligt belasta vissa ämbetsverks verksamhet så mycket att man måste trygga ämbetsverkets funktioner genom att tillfälligt förflytta personal från ett annat ämbetsverk till ämbetsverket i fråga eller tillfälligt ändra personalens arbetsuppgifter. Genom de föreslagna befogenheterna kan man i en sådan situation effektivt trygga en effektiv fördelning av de personalresurser som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena.

Enligt *1 mom.* kan statsrådet för skötseln av förvaltningsuppgifter under undantagsförhållanden besluta att underlydande ämbetsverk eller statliga inrättningar eller affärsverk eller personal tillfälligt ska förflyttas till en annan ort. Befogenheten kan tillämpas när verksamheten inte kan tryggas till exempel med hjälp av distansförbindelse, utan förflyttningen är nödvändig för att verksamheten ska kunna upprätthållas. En förflyttning kan vara nödvändig till exempel om verksamheten vid ett ämbetsverk, en statlig inrättning eller ett statligt affärsverk har försvårats avsevärt på grund av omständigheter som gäller personalens säkerhet i arbetet, tillgången till energi, datakommunikationsförbindelser eller annan kritisk infrastruktur. Efter förflyttningen fortsätter personalen i regel i samma uppgifter som tidigare. För en tjänsteman kan dock tjänstestället enligt statens resereglemente ändras i samband med förflyttningen.

En förflyttning av ett ämbetsverk, en inrättning eller ett affärsverk leder enligt förslaget inte automatiskt till att hela personalen förflyttas, utan ämbetsverket, inrättningen eller affärsverket i fråga kan förplikta en anställd att övergå till att arbeta på orten i fråga, om det är nödvändigt för skötseln av ämbetsverkets, inrättningens eller affärsverkets uppgifter. Det ämbetsverk, den inrättning eller det affärsverk som ska förflyttas ska bedöma vilken del av personalen förflyttning av tjänsteställe ska gälla och fatta de beslut om förflyttning av tjänsteställen som behövs. I det föreslagna i 158 § 2 mom. föreskrivs särskilt om statens skyldighet att ersätta den personal som förflyttas för skäliga rese- och inkvarteringskostnader.

Enligt *2 mom.* kan ett ministerium under undantagsförhållanden genom sitt beslut förplikta en tjänsteman eller arbetstagare som är anställd inom ministeriets förvaltningsområde att tillfälligt sköta en annan tjänst eller uppgift. Befogenheten kan tillämpas trots vad som i statstjänstemannalagen föreskrivs om statstjänstemän eller i arbetsavtalslagen om anställda i arbetsavtalsförhållande. En förflyttning kan således genomföras oberoende av anställningsförhållandets art. Beslut om en statsanställds övergång från ett förvaltningsområde till ett annat fattas dock av finansministeriet. Innan ett beslut om förflyttning fattas ska finansministeriet höra det ministerium som saken gäller. Ett beslut om förflyttning av en tjänsteman eller arbetstagare kan i praktiken fattas till exempel i samband med förflyttningen av ett ämbetsverk, en statlig inrättning eller ett statligt affärsverk enligt 1 mom., men också i andra situationer. Det föreslås att bestämmelsen också ändras så att i de fall där det har bestämts att statsrådet sköter den direkta ledningen av kommunikationen på det sätt som avses i 27 §, fattas beslut om sådana förflyttningar av personer som behövs för den direkta ledningen av kommunikationen dock inte av finansministeriet utan av statsrådets kansli efter att ha hört det ministerium som saken gäller. Utgångspunkten i fråga om förflyttningar av personer bör vara att det ministerium från vilket personal förflyttas bedömer vilka personer bland personalen som kan överföras till andra uppgifter.

34 §. *Tryggande av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om en skyldighet för privata tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster att producera och upprätthålla tjänster som behövs för att trygga den informationshantering som är nödvändig med tanke på den offentliga förvaltningens verksamhet. Paragrafen är ny och ersätter också bestämmelserna i 105 § i den gällande lagen. Syftet med bestämmelserna är att trygga säkerheten och kontinuiteten i funktionerna inom den med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden nödvändiga informationshantering som behövs för utförandet av de myndighetsfunktioner som är vitala för samhället. Myndigheternas

verksamhet baserar sig i betydande grad antingen på information som myndigheten själv producerar eller på information som innehas av en annan myndighet. Behandlingen av information förutsätter för sin del informations- och kommunikationstekniska tjänster som stöder myndigheternas lagstadgade verksamhet och som ofta tillhandahålls av en extern tjänsteproducent.

Befogenheten kan tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1–3 och 5 punkten och endast för att trygga funktionerna inom den informationshantering inom den offentliga förvaltningen som är nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Vid hanteringen av undantagsförhållanden behövs alltid de myndighetsfunktioner som är vitala för samhället, vilka i sin tur är beroende av att funktionerna inom informationshanteringen fungerar. Kritiska myndighetsfunktioner finns inom statsförvaltningen, självständiga offentligrättsliga inrättningar, välfärdsområdena och kommunerna. De myndighetsfunktioner som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden och de åtgärder för tryggande av informationshanteringen som är nödvändiga med tanke på funktionerna kan dock fastställas först efter det att en helhetsbedömning av hanteringen av undantagsförhållanden har gjorts, och därför förutsätter tillämpningen av paragrafen dessutom alltid att en tillämpningsförordning utfärdas. Ibruktagandet av befogenheten medför inte i sig några skyldigheter för privata aktörer, utan åläggandet av skyldigheten förutsätter alltid ett förvaltningsbeslut av finansministeriet.

Under normala förhållanden grundar sig hanteringen av störningar i produktionen av informations- och kommunikationstekniska tjänster på avtalsarrangemang på marknadsvillkor med privata tjänsteproducenter. Under undantagsförhållanden kan resurserna och produktionskapaciteten hos privata tjänsteproducenter som producerar sådana nödvändiga informations- och kommunikationstekniska tjänster som myndigheterna behöver dock bli så begränsade att de tjänster som behövs för de myndighetsuppgifter som är nödvändiga med tanke på undantagsförhållandena inte kan säkerställas enbart genom avtalsarrangemang på marknadsvillkor. Genom befogenheten är det således möjligt att ålägga en skyldighet att rikta de resurser som är nödvändiga med tanke på verksamheten endast till en viss tjänsteproduktion som bedrivs för en myndighets räkning. Till exempel kan en storolycka orsaka så exceptionellt stora skador och så många offer att den på ett betydande sätt kan påverka förmågan hos privata tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster att tillhandahålla sina tjänster till alla kunder som de har ett avtalsförhållande med. Skyldigheten kan dock inte åläggas om det är omöjligt för tjänsteproducenten att producera några tjänster för sina kunder.

Enligt 1 mom. 1 punkten kan finansministeriet under undantagsförhållanden genom sitt beslut ålägga en privat tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster som handlar för en myndighets räkning att prioritera produktionen av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla myndighetens informationsresurser och säkerställa informationens tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet. Med informationsresurs avses en helhet som innehåller informationsmaterial som används vid skötseln av myndighetsuppgifter eller i annan verksamhet och vars behandling förutsätter informations- och kommunikationsteknik. Med de informations- och kommunikationstekniska tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla informationsresurserna avses tjänster som säkerställer informationens tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet. Informationens tillgänglighet innebär att informationen är tillgänglig i realtid och kan användas för sitt ändamål. Säkerställande av informationens riktighet och konfidentialitet innebär att olovlig användning och ändring av informationen förhindras genom informationssäkerhetsåtgärder. Exempelvis de digitala tjänster som avses i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019) och som används som användargränssnitt för lämnande och upprätthållande av information i syfte att säkerställa att informationen är uppdaterad och korrekt är sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster som behövs för upprätthållandet av informationsresurserna. Till sådana i bestämmelsen avsedda informations- och kommunikationstekniska tjänster som är nödvändiga för upprätthållandet av informationsresurserna hör också olika informationssystemtjänster och grundläggande informationstekniktjänster, vilka är en förutsättning för upprätthållandet av informationsresur-

serna. Till exempel informationssystemtjänster i form av sådana identifierings- och certifikattjänster som behövs vid utlämnande av uppgifter mellan informationssystem är informations- och kommunikationstekniska tjänster som är nödvändiga för upprätthållandet av informationsresurserna.

Skyldigheten kan i stor utsträckning gälla sådana privata tillhandahållare av tjänster som redan under normala förhållanden genom avtal har förbundit sig att producera tjänsterna i fråga för myndigheterna. Skyldigheten kan åläggas en producent som centraliserat producerar statens, kommunens eller välfärdsområdets gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster för upprätthållandet av informationsresurserna. Också i gällande ramavtal är det fråga om verksamhet för en myndighets räkning. Skyldigheten kan också omfatta tjänster som tillhandahålls av en privat tjänsteproducents underleverantör, om tjänsterna ingår i en redan befintlig produktion av tjänster i anslutning till informationsresurserna.

Enligt *1 mom. 2 punkten* kan finansministeriet under undantagsförhållanden genom sitt beslut även ålägga en privat tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster som har ett avtalsförhållande med en sådan tillhandahållare av gemensamma tjänster som avses i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016), lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013) eller lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) att prioritera tillhandahållandet av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster som är nödvändiga för att säkerställa kontinuiteten i ovannämnda tjänster. De tjänsteproducenter som nu avses i de nämnda lagarna är Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Statskontoret, Lantmäteriverket, Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori och Erillisverkot Oy. Skyldigheten kan på motsvarande sätt som föreskrivs i 1 mom. gälla endast sådana privata tillhandahållare av tjänster som redan under normala förhållanden genom avtal har förbundit sig att producera tjänsterna i fråga för myndigheterna.

Befogenheten kan tillämpas i en situation där tillgången till gemensamma tjänster inte kan säkerställas under undantagsförhållanden på något annat sätt, till exempel genom förfarandena för prioritering enligt lagstiftningen under normala förhållanden. Genom förfarandet för prioritering kan man också under undantagsförhållanden prioritera tjänsterna enligt hur kritiska de är så att tjänsternas betydelse för hanteringen av respektive undantagsförhållanden beaktas. Hur kritiskt det är att trygga kontinuiteten i den privata produktionen av gemensamma tjänsterna bör bedömas separat för varje tjänst med beaktande av de rådande undantagsförhållandena och de åtgärder som hanteringen av dem förutsätter. Under olika undantagsförhållanden kan det finnas behov av att trygga endast en del av de gemensamma tjänsterna och de tjänster som ska tryggas kan också vara olika tjänster under olika undantagsförhållanden. Utgångspunkten för bedömningen ska vara de gemensamma tjänsternas betydelse för samhällets vitala funktioner och hanteringen av undantagsförhållanden.

En förutsättning för att befogenheten ska kunna tillämpas är således för det första att säkerheten eller kontinuiteten i produktionen av nödvändiga gemensamma tjänster inte kan tryggas genom prioritering inom den egna tjänsteproduktionen och användningen av tjänsterna, utan att tjänsteproduktionens säkerhet och kontinuitet är beroende i synnerhet av privata tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster. För det andra ska resurserna eller produktionskapaciteten hos privata tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster vara så begränsade att man genom marknadsmässiga förfaranden inte kan säkerställa nödvändig privat tjänsteproduktion av informations- och kommunikationstekniska tjänster för gemensamma tjänster som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden.

Enligt det föreslagna *2 mom.* utfärdas genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser om den informationshantering inom den offentliga förvaltningen som kan anses nödvändig med tanke på hanteringen av respektive undantagsförhållanden. Informationshanteringen och de

funktioner som anknyter till den är inte i sig nödvändiga för hanteringen av alla undantagsförhållanden, utan deras nödvändighet bestäms utifrån vilka myndighetsfunktioner som definieras som vitala för samhället. Eftersom det under olika undantagsförhållanden kan variera vilka myndighetsfunktioner som behövs och hur kritiska funktionerna är, kan de funktioner inom informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen som ska anses nödvändiga fastställas först under respektive undantagsförhållanden, till exempel i situationer där ett hot eller en händelse som leder till undantagsförhållanden endast riktar sig mot vissa myndigheter och deras uppgifter eller mot geografiskt avgränsad myndighetsverksamhet. Vid fastställandet av nödvändighet är utgångspunkten de myndighetsuppgifter som definierats som vitala med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden och prioriteringen av dessa uppgifter. Om till exempel uppgifter och tjänster inom hälso- och sjukvården definieras som vitala funktioner, ska sådana informationsresurser och informations- och kommunikationstekniska tjänster utan vilka hälso- och sjukvårdsuppgifterna inte kan utföras definieras som nödvändiga funktioner inom informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen. Utöver informationsresurser och informationssystem samt annan informations- och kommunikationsteknik inom hälso- och sjukvårdens område kan som nödvändig informationshantering betraktas till exempel andra grunddatalager, såsom befolkningsdatasystemet, som innehåller uppgifter som utnyttjas i betydande utsträckning inom hälso- och sjukvården.

Privata aktörer ansvarar under normala förhållanden för produktionen av informationshanteringstjänster. På Åland finns teleföretaget Ålcom, som är ett bolag. Under undantagsförhållanden kan finansministeriet med stöd av 34 § besluta om behövliga åtgärder för att trygga informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen. På Åland svarar landskapet Åland för en betydande del av den offentliga förvaltningen. Enligt förslaget kan finansministeriet också besluta om åtgärder som behövs för att trygga den offentliga förvaltningen på Åland.

35 §. *Skyldighet att publicera meddelanden med visst innehåll eller förbud mot publicering.* I paragrafen föreskrivs om en befogenhet som är mer omfattande än den bestämmanderätt över kommunikationen som avses i 27 § och som kan utövas i sista hand för att stödja den direkta ledningen av kommunikationen. Befogenheten omfattar utöver bestämmanderätten inom statsförvaltningen också bestämmanderätten inom den övriga offentliga förvaltningen. Paragrafen motsvarar 106 § 3 mom. i den gällande lagen. Syftet med regleringen är att i sista hand säkerställa att myndigheternas kommunikation är korrekt och tillförlitlig. I olika kriser är en enhetlig kommunikation en väsentlig del av hanteringen av krisen.

Befogenheten ska enligt förslaget kunna tillämpas på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten. Det föreslås att möjligheten att tillämpa befogenheten utvidgas till att också omfatta undantagsförhållanden enligt 11 § 1 mom. 5 punkten. I en allvarlig situation med hybridpåverkan har kommunikationen en central betydelse med beaktande av att en fientlig aktörs påverkansförsök uttryckligen kan gälla informationsmiljön och strävan kan vara att försvåra myndigheternas kommunikation och människornas tillgång till information samt att undergräva förtroendet för myndigheternas verksamhet.

I enlighet med paragrafen kan statsrådets kansli under undantagsförhållanden ålägga myndigheter som lyder under statsrådet, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter samt kommunernas myndigheter att i sin kommunikation publicera meddelanden med ett visst innehåll eller förbjuda publiceringen av meddelanden med ett visst innehåll. Bestämmelsen preciseras så att den i fortsättningen också omfattar samkommunernas myndigheter.

Bestämmelsen gör det möjligt att i sista hand ingripa i det detaljerade innehållet i kommunikationen, om det finns risk för att det inte annars kan säkerställas att kommunikationen är tillförlitlig och korrekt. Den föreslagna bestämmanderätten omfattar inte domstolar, inrättningar som lyder under riksdagen eller privaträttsliga sammanslutningar, till exempel statsägda bolag.

36 §. *Kommunalförvaltningen.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om kommunalförvaltningen under undantagsförhållanden. Paragrafen motsvarar delvis 108 § i den gällande lagen. Enligt förslaget kan befogenheten tillämpas under alla undantagsförhållanden enligt 11 §.

Enligt det föreslagna *1 mom.* kan fullmäktige trots 94 § 4 mom. i kommunallagen (419/2015) sammankallas omedelbart under undantagsförhållanden. Fullmäktige är beslutfört då mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Det föreslås att momentet ändras jämfört med den gällande bestämmelsen så att ett fullmäktigesammanträde som sammankallats omedelbart kan trots 101 § 1 mom. i kommunallagen av vägande skäl även hållas slutet. Enligt 101 §1 mom. i den ovannämnda lagen är fullmäktiges sammanträden offentliga, om inte sekretess enligt lag ska iakttas i fråga om ett ärende eller en handling som behandlas på sammanträdet eller om inte fullmäktige annars av vägande skäl beslutar om något annat i fråga om något visst ärende. Bestämmelsen möjliggör inte att ett helt sammanträde hålls slutet, även om offentlighet på grund av undantagsförhållanden inte nödvändigtvis kan iakttas.

Fullmäktige kan också under undantagsförhållanden besluta om ärenden antingen vid fysiska sammanträden på en sammanträdesplats, vid elektroniska sammanträden via distansförbindelse eller vid hybridsammanträden, där deltagarna kan delta både på sammanträdesplatsen och på distans (98 § i kommunallagen). På grund av undantagsförhållandenas karaktär är det dock möjligt att fullmäktige kan bli tvunget att ordna ett fysiskt sammanträde undantagsvis till exempel i ett skyddsutrymme dit en bredare allmänhet inte nödvändigtvis har tillträde. Under allvarliga störningar i datakommunikationen kan det också vara möjligt att ett sammanträde i praktiken inte kan hållas offentligt ens via ett datanät. Utgångspunkten kan dock också under undantagsförhållanden anses vara att behandlingen av ärenden är offentlig. I praktiken ska välfärdsområdesfullmäktiges ordförande besluta om saken när denne sammankallar sammanträdet. Kommunen ska se till att offentlighetsprincipen iakttas genom att informera också om de ärenden som det fattas beslut om vid ett slutet sammanträde. Enligt 29 § i kommunallagen, som gäller kommunikation, ska kommunen ge tillräcklig information om beslut som fattats till kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det att om fullmäktige inte blir beslutfört och vägande skäl kräver omedelbara beslut, har kommunstyrelsen rätt att fatta beslut om ärenden som gäller organiseringen av kommunens förvaltning, förvaltningsstadga, delegering av behörighet, budget och skatter samt andra ärenden som det föreskrivits eller bestämts att fullmäktige ska besluta om. I momentet hänvisas det dock inte längre till instruktioner, som det inte längre föreskrivs om i kommunallagen. Enligt det föreslagna momentet kan kommunstyrelsens beslutanderätt också gälla ärenden där fullmäktiges beslutanderätt grundar sig på föreskrifter eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag. I enlighet med 90 § i kommunallagen kan bestämmelser om fullmäktiges beslutanderätt utfärdas i kommunens förvaltningsstadga.

Enligt det föreslagna *3 mom.* ska kommunstyrelsens beslut så snart som möjligt sändas till fullmäktige för kännedom. I momentet föreskrivs dock inte längre om giltighetstiden för kommunstyrelsens beslut. Ändringen förtydligar beslutanderätten, eftersom det i lagen inte längre förutsätts att fullmäktige fattar beslut på nytt. Fullmäktige kan dock med stöd av lagstiftningen under normala förhållanden senare ta upp ett ärende som gäller ovannämnda beslut till ny behandling. Flera av de beslut om kommunens förvaltning och ekonomi som avses i 2 mom. är till sin karaktär sådana som fullmäktige kan ändra genom ett nytt beslut. Enligt det föreslagna *4 mom.* gäller det som föreskrivs i paragrafen också samkommuner.

37 §. *Välfärdsområdets förvaltning.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om välfärdsområdets förvaltning under undantagsförhållanden. Paragrafen motsvarar i huvudsak 108 a § i den gällande beredskapslagen och den befogenhet i fråga om kommunens förvaltning som avses i 36 §. Befogenheten kan tillämpas under alla undantagsförhållanden enligt 11 §.

Enligt det föreslagna *1 mom*. kan välfärdsområdesfullmäktige trots 99 § 4 mom. i lagen om välfärdsområden (611/2021) sammankallas omedelbart under undantagsförhållanden. Välfärdsområdesfullmäktige är beslutfört då mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Det föreslås att momentet ändras jämfört med den gällande bestämmelsen så att ett fullmäktigesammanträde som sammankallats omedelbart kan trots 106 § 1 mom. i lagen om välfärdsområden av vägande skäl hållas slutet. Bestämmelserna i lagen om välfärdsområden möjliggör sluten behandling endast i fråga om ett visst ärende och således inte att hela sammanträdet hålls slutet, även om offentlighet inte nödvändigtvis kan iakttas på grund av undantagsförhållanden. Välfärdsområdesfullmäktige kan också under undantagsförhållanden besluta om ärenden antingen vid fysiska sammanträden på en sammanträdesplats, vid elektroniska sammanträden via distansförbindelse eller vid hybridsammanträden, där deltagarna kan delta både på sammanträdesplatsen och på distans i enlighet med lagen om välfärdsområden. Under undantagsförhållanden kan man bli tvungen att undantagsvis ordna ett sammanträde till exempel i ett skyddsutrymme dit en bredare allmänhet inte nödvändigtvis har tillträde. Under allvarliga störningar i datakommunikationen kan det också vara möjligt att ett sammanträde i praktiken inte kan hållas offentligt ens via ett datanät. Utgångspunkten kan dock också under undantagsförhållanden anses vara att behandlingen av ärenden är offentlig. I praktiken ska välfärdsområdesfullmäktiges ordförande besluta om saken när denne sammankallar sammanträdet. På motsvarande sätt som i fråga om kommuner ska välfärdsområdet se till att offentlighetsprincipen iakttas genom att informera om sina beslut också i fråga om de ärenden som det fattas beslut om vid ett slutet sammanträde. Enligt 34 § i lagen om välfärdsområden ska välfärdsområdet ge tillräcklig information om de tjänster som välfärdsområdet ordnar, välfärdsområdets ekonomi, ärenden som bereds i välfärdsområdet och planer som gäller ärendena, behandlingen av ärendena, beslut som fattats och beslutens effekter.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det att om välfärdsområdesfullmäktige inte blir beslutfört och vägande skäl kräver omedelbara beslut, har välfärdsområdesstyrelsen rätt att fatta beslut om ärenden som gäller organiseringen av förvaltningen, förvaltningsstadga, delegering av behörighet, budget samt andra ärenden som det föreskrivits eller bestämts att välfärdsområdesfullmäktige ska besluta om. Enligt 22 § 2 mom. 15 punkten i lagen om välfärdsområden fattar välfärdsområdesfullmäktige beslut om annat som välfärdsområdesfullmäktige enligt gällande bestämmelser eller föreskrifter ska besluta om.

Enligt det föreslagna *3 mom.* ska välfärdsområdesstyrelsens beslut så snart som möjligt sändas till välfärdsområdesfullmäktige för kännedom. I momentet föreskrivs dock inte längre om giltighetstiden för välfärdsområdesstyrelsens beslut. Ändringen förtydligar beslutanderätten, eftersom det i lagen inte längre förutsätts att välfärdsområdesfullmäktige fattar beslut på nytt. Välfärdsområdesfullmäktige kan dock med stöd av lagstiftningen under normala förhållanden senare ta upp ett ärende som gäller ovannämnda beslut till ny behandling. Enligt det föreslagna *4 mom.* tillämpas det som föreskrivs i paragrafen också på välfärdssammanslutningar.

38 §. *Omedelbar tillämpning av tilläggsbudget.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om omedelbar tillämpning av tilläggsbudget. Paragrafen motsvarar 89 § i den gällande lagen. En krissituation kan förutsätta exceptionellt snabba åtgärder för att allokera statens utgifter på det sätt som krisen förutsätter, och därför kan befogenheten fortfarande anses nödvändig. Syftet med regleringen är att göra det möjligt att tillämpa ett förslag till tilläggsbudget redan innan riksdagen har fattat beslut om tilläggsbudgeten. På grund av riksdagens budgetmakt är en förutsättning fortfarande att riksdagen ger sitt samtycke till detta. Utskottsbehandlingen av en tilläggsbudgetproposition kan under undantagsförhållanden vara alltför långsam, och därför föreslås det att riksdagen kan ge sitt samtycke till att tilläggsbudgeten tillämpas genast när en regeringsproposition om den har lämnats till riksdagen.

39 §. *Uppskjutande av utbetalning av statens utgifter.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om möjligheten att skjuta upp utbetalningen av statens utgifter. Paragrafen motsvarar i huvud-

sak 90 § i den gällande lagen. Möjligheten att tillämpa befogenheten ändras dock så att möjligheten att tillämpa befogenheten kopplas till de undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–2 och 5 punkten. Ändringen är motiverad eftersom definitionen av undantagsförhållanden i 3 § 3 punkten i den gällande lagen föreslås bli en del av definitionen av undantagsförhållanden i 5 punkten.

I paragrafen anges att för tryggande av statens betalningsberedskap under undantagsförhållanden kan statsrådet skjuta upp utbetalningen av sådana statliga utgifter vilkas betalningstidpunkt har angetts i lag eller förordning och vilka inte har förfallit till betalning. Sådana utgifter är bland annat utgifter (som inte har förfallit) för finansieringen av offentligrättsliga förmånssystem samt lagstadgade statsandelar och motsvarande utgifter, bland annat till välfärdsområdena och kommunerna. Bestämmelsen gör det inte möjligt att skjuta upp utbetalningen av privaträttsliga avtalsbaserade utgifter, om inte tidpunkten för utbetalning av en utgift undantagsvis anges i lag eller förordning. Uppskjutandet kan gälla utgifter vilkas utbetalningstidpunkt anges i lag eller förordning och vilka ännu inte har förfallit till betalning. På motsvarande sätt som i den gällande lagen är det enligt förslaget möjligt att skjuta upp utbetalningen med högst två veckor åt gången.

7 kap. Tryggande av tillgången på arbetskraft

I kapitlet föreslås bestämmelser om tilläggsbefogenheter för att trygga tillgången på arbetskraft under undantagsförhållanden. Befogenheterna gäller avvikelser från anställningsvillkoren och begränsningar av uppsägningsrätten, och syftet med befogenheterna är att under undantagsförhållanden säkerställa nödvändiga personalresurser för myndigheter och andra aktörer som bedriver verksamhet som är viktig med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Undantagsförhållanden kan i många situationer och temporärt även på ett betydande sätt öka arbetsbördan för myndigheter och andra viktiga aktörer. En sådan situation var aktuell till exempel under undantagsförhållandena under covid-19-pandemin, som medförde en avsevärd belastning på hälso- och sjukvårdssystemet. Undantagsförhållanden kan också leda till att en del av den personal som finns tillgänglig under normala förhållanden tillfälligt inte står till arbetsgivarens förfogande. Detta kan bland annat bero på att reservister förordnats till militärtjänst under militära undantagsförhållanden eller på en pandemi. I flera scenarier som gäller undantagsförhållanden kan det därför anses nödvändigt att kritiska personalresurser i sista hand kan tryggas genom att man tillfälligt ingriper i till exempel bestämmelserna om maximiarbetstid, semester eller uppsägningsrätt under normala förhållanden.

40 §. *Tillämpning av bestämmelserna i kapitlet.* Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet och om de principer som styr tillämpningen. Paragrafen innehåller således inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan den ska alltid tillämpas vid tillämpningen av kapitlets egentliga befogenhetsbestämmelser.

I det föreslagna *1 mom.* föreskrivs det för det första att de avvikelser som bestämmelserna i 41 och 42 § ger utrymme för också tillämpas på motsvarande bestämmelser i arbets- och tjänstekollektivavtal. Den gällande beredskapslagen innehåller ingen motsvarande bestämmelse, men att tillämpningen av bestämmelserna utvidgas så att de även tillämpas på motsvarande bestämmelser i arbets- och tjänstekollektivavtal motsvarar på basis av förarbetena till lagen också lagens syfte (RP 3/2008 rd, s. 81). Det föreslås även att det gällande rättsläget förtydligas genom att det uttryckligen föreskrivs att vad som i kapitlet föreskrivs om avvikelser också ska tillämpas på motsvarande villkor i arbetsavtal. Det föreslås också att det i bestämmelsen konstateras att bestämmelserna i kapitlet ska tillämpas inte bara på arbetstagare utan också på personer i tjänsteförhållande.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs om de allmänna principerna för tillämpning av befogenheter. Utgångspunkten är att man också under undantagsförhållanden ska sörja för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Enligt momentet får de åtgärder som avses i paragrafen inte äventyra

arbetstagarens hälsa och säkerhet i arbetet. Vid tillämpningen av bestämmelserna ska det också ses till att arbetstagarens arbetstid inbegripet övertidsarbete inte är oskälig och att arbetstagaren ges tillräcklig vilotid mellan skiftena eller möjlighet till återhämtning under arbetstiden. Bestämmelserna förpliktar både den som utfärdar förordning när denne överväger om det ska föreskrivas om avvikelse genom förordning och arbetsgivaren i sin verksamhet när arbetsgivaren tillämpar förordningen. Vad som kan bedömas vara skäligt beror bland annat på hur allvarlig och långvarig undantagssituationen är.

Syftet med bestämmelserna är att säkerställa arbetstagarens hälsa och säkerhet i arbetet i synnerhet när det under undantagsförhållanden är nödvändigt att avvika från bestämmelserna om maximiarbetstid under normala förhållanden. Vad som är tillräcklig vilotid per dag och vecka varierar beroende på bland annat arbetsuppgiften, tidpunkten för utförandet av arbetet och andra särdrag i arbetet. I den mån det är möjligt och om situationen kräver det ska också egenskaperna hos den enskilda arbetstagaren beaktas. Bedömningen ska göras både på statsrådsnivå när en förordning utfärdas och vid den praktiska tillämpningen.

Syftet med bestämmelserna är också att garantera en sådan flexibilitet som exceptionella situationer förutsätter och som det inte är möjligt att uppnå genom att det i lag föreskrivs om exakta timbegränsningar för alla arbetsuppgifter. I vissa yrken är det till exempel möjligt att avvika från den maximala arbetstiden också inom ramen för lagstiftningen under normala förhållanden. Även i dessa fall har arbetstagaren dock möjlighet att återhämta sig också under arbetsskiftet. Till exempel kan personalen inom räddningsbranschen utföra långa arbetsskift under vilka de, om arbetsuppgifterna möjliggör det, också har möjlighet till vila.

Enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om arbetsrätt, med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda. I en ibruktagningsförordning kan det föreskrivas om rättigheterna och skyldigheterna för arbetsgivare som är verksamma på Åland. Bestämmelser om landskapet Ålands rättigheter och skyldigheter som arbetsgivare kan dock inte utfärdas genom rikslagstiftning.

41 §. *Avvikelser från anställningsvillkoren.* I paragrafen föreslås bestämmelser om avvikelser från anställningsvillkoren under undantagsförhållanden. Paragrafen motsvarar delvis 93 § i den gällande beredskapslagen och den kan tillämpas under alla de undantagsförhållanden som avses i 11 §. Syftet med bestämmelserna är att under undantagsförhållanden trygga de nödvändiga personalbehov som försvaret, befolkningens social- och hälsovård, försörjning eller säkerhet eller annan verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle kräver.

Med avvikelse från den gällande beredskapslagen delas inte längre tillämpningen av en befogenhet in enligt grund för undantagsförhållanden, utan paragrafen kan i sin helhet tillämpas under alla undantagsförhållanden. De möjligheter till avvikelser som paragrafen medger är samtidigt mer heltäckande. På samma gång föreskrivs det betydligt exaktare än i den gällande lagen om innehållet i de avvikelser som paragrafen möjliggör, vilket möjliggör en mera precis styrning av tillämpningen av bestämmelserna genom ibruktagnings- och tillämpningsförordningar. Gränserna för tillämpningen av bestämmelserna i paragrafen blir således klart tydligare än i den gällande lagen med tanke på de arbetsgivare som tillämpar dem.

Bestämmelserna har ett nära samband med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, nedan arbetstidsdirektivet, som föreskriver minimikrav på säkerhet och hälsa vid förläggningen av arbetstiden. Direktivet innehåller begränsningar beträffande arbetstider (exempelvis för maximal arbetstid och nattarbete) och krav på vilotider och semestrar. Artikel 17.3 f i arbetstidsdirektivet ger rätt att avvika från artikel 3 (dygnsvila), artikel 4 (raster), artikel 5 (veckovila), artikel 8 (nattarbetets längd) och artikel 16 (beräkningsperioder) i direktivet. Enligt artikel 17.3 f ska direktivet inte inskränka medlemsstaternas möjlighet att vidta åtgärder för att upphäva eller begränsa arbetsgivarens ansvar i sådana situationer som är ovanliga och oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll,

eller för enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet.

Arbetstidsdirektivets bestämmelser om tillämpningsområde innehåller även egna avvikelser. Enligt artikel 2 i ramdirektivet om arbetsmiljö, som begränsar tillämpningsområdet för arbetstidsdirektivet, ska ramdirektivet inte tillämpas på sådana offentliga verksamheter, där det inte kan undvikas att förhållanden som är speciella för dessa verksamheter kommer i konflikt med direktivet, exempelvis försvaret eller polisen eller viss specifik verksamhet inom civilförsvaret. I dessa fall ska arbetstagarnas säkerhet och hälsa tryggas så långt som möjligt mot bakgrund av ramdirektivets syften. Enligt kommissionens meddelande om arbetstidsdirektivet ska denna bestämmelse tolkas på så sätt att detta undantag ”begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att värna de intressen som medlemsstaterna enligt undantaget har givits rätt att skydda”.

I det föreslagna *1 mom.* föreskrivs det om under vilka förutsättningar det är möjligt att avvika från anställningsvillkoren och om innehållet i avvikelserna. En allmän förutsättning för sådana avvikelser som avses i paragrafen är att den är nödvändig för något av de ändamål som anges i paragrafen. Det ändamål för vilket befogenheterna tas i bruk ska anges i ibruktagningsförordningen. Med att en avvikelse ska vara nödvändig avses i paragrafen att en tillräcklig kontinuitet i nämnda funktioner inte kan säkerställas utan att det görs avvikelser från anställningsvillkoren. Beroende på situationen i varje enskilt fall och arbetets särdrag kan också ett allvarligt hot om avbrott i en funktion vara tillräckligt för att det ska kunna bedömas nödvändigt att tillämpa bestämmelserna om avvikelser. Kravet på nödvändighet innebär också att avvikelser i fråga om anställningsförhållanden endast ska gälla den sektor eller aktör eller den del av en sektor eller av personalen som är nödvändig för att sådan verksamhet som drabbats av allvarliga störningar eller hotar att drabbas av allvarliga störningar ska kunna fortsätta. Utöver det krav på nödvändighet som föreskrivs i paragrafen ska de allmänna bestämmelserna om avvikelser i den föreslagna 40 § beaktas vid tillämpningen av avvikelserna.

Det är viktigt att de rättigheter och skyldigheter för parterna i ett anställningsförhållande som föreskrivs i lagstiftningen under normala förhållanden tryggas i så stor utsträckning som möjligt också under undantagsförhållanden. I allvarliga exceptionella situationer ska dock kontinuiteten i samhällets kritiska funktioner kunna tryggas. Här har tryggandet av tillgången till personal i rätt tid en nyckelroll. Vilken tidpunkt som är lämplig för att inleda undantagsförfaranden och hur länge ett sådant förfarande är befogat beror på omständigheterna i varje enskild situation, vilka också påverkas av de olika sektorernas särdrag. Till exempel inom hälso- och sjukvården kan det vara ändamålsenligt att göra avvikelser redan innan det har uppkommit störningar i tjänsterna. Under en allvarlig exceptionell situation som hotar hälso- och sjukvården kan det för att trygga verksamhetens kontinuitet vara nödvändigt att bestämmelserna om avvikelser tillämpas redan i det skedet då det finns ett tydligt hot om en allvarlig försämring av servicenivån.

Med stöd av tilläggsbefogenheter kan avvikelser från anställningsvillkoren göras endast temporärt. Hur lång tillämpningsperiod för avvikelsen som är lämplig varierar dock från fall till fall. Vid bedömningen av hur lång tillämpningsperiod som är lämplig ska man beakta, å ena sidan kravet på nödvändighet, och å andra sidan kravet i 40 § 2 mom. på att säkerheten i arbetet och arbetstagarens hälsa inte äventyras. Avvikelser ska vara möjliga endast så länge de är nödvändiga och avvikelser från anställningsvillkoren för en enskild arbetstagare eller tjänsteman får göras endast på ett sådant sätt att arbetstagarens säkerhet och hälsa i arbetet inte äventyras.

Vid bedömningen av förutsättningarna för avvikelser ska alltid särdragen i fråga om varje situation, uppgift och aktör beaktas. Vid bedömningen ska man beakta till exempel verksamhetens art och störningssituationens omfattning samt hur allvarliga följderna av ett avbrott eller ett hot om avbrott i den normala verksamheten är. Vid bedömningen kan också arbetets särdrag beaktas. Till exempel vid bedömningen av avvikelser från arbetstiden ska man beakta eventuella krav på förhöjd uppmärksamhetsnivå i arbetsuppgifterna samt möjligheten att återhämta sig under arbetstiden.

Enligt 1 mom. har arbetsgivaren för det första rätt att avvika från vissa bestämmelser i semesterlagen (162/1995). Enligt 1 mom. *1 punkten* är det möjligt att avvika från de villkor som gäller tidpunkten för semester eller ledighet enligt semesterlagen eller meddelande om tidpunkten. I praktiken kan avvikelse från dessa bestämmelser till exempel innebära att tidpunkten för semester senareläggs. Bestämmelsen motsvarar den gällande beredskapslagen i fråga om semester, men den utvidgas till att omfatta också andra ledigheter enligt semesterlagen, det vill säga sparad ledighet och extraledighet. I den föreslagna 150 § föreskrivs separat om uttag och tidpunkten för givande av sådan semester som inte tagits ut.

I momentet föreskrivs dessutom om två nya tilläggsbefogenheter som möjliggör avvikelser som i större utsträckning än för närvarande ingriper i arbetstagarens ställning: enligt *2 punkten* är det möjligt att flytta tidpunkten för redan meddelad semester eller ledighet enligt semesterlagen och enligt *3 punkten* är det möjligt att avbryta en redan inledd semester eller ledighet enligt semesterlagen. Genom att senarelägga de ledigheter som avses i semesterlagen kan arbetsbördan för de arbetstagare som är i arbete jämnas ut genom att den fördelas på flera arbetstagare. På så sätt kan man undvika till exempel avvikelser från den maximala arbetstiden eller avvika från den i mer begränsad omfattning.

Enligt förslaget begränsas avvikelserna från bestämmelserna i semesterlagen till de anställningsvillkor som anges i bestämmelsen. Det är således inte möjligt att avvika från bestämmelserna om intjänad semester. Utgångspunkten enligt semesterlagen är att arbetsgivaren dimensionerar antalet anställda så att verksamheten kan bedrivas trots de semestrar som beviljas arbetstagarna. Utgångspunkten är att arbetsgivaren bestämmer tidpunkten för semestern. Arbetsgivarens rätt att bestämma tidpunkten för semestern har begränsats i fråga om när semestern senast ska ges. Genom ett avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren kan semestern skjutas upp till en senare tidpunkt.

De möjligheter att avvika från semesterlagen som föreslås i momentet kan i exceptionella situationer vara av stor betydelse särskilt för att säkerställa en tillräcklig tillgång på personal inom kritiska sektorer. I olika exceptionella situationer kan det till exempel inom hälso- och sjukvården, transportbranschen, socialväsendet, räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten och polisväsendet uppstå situationer där det vanliga antalet anställda inte räcker till, varvid de normala förfarandena för att bevilja och ta ut semester i värsta fall kan leda till brist på arbetskraft för arbetsgivaren. Underbemanning inom kritiska uppgifter kan leda till att funktioner som är viktiga för samhället inte fungerar fullt ut.

I synnerhet flyttande av redan meddelad semester och avbrytande av semester ingriper i arbetstagarnas rättsliga ställning på ett så betydande sätt att det ska kunna vara möjligt att tillgripa dessa åtgärder endast som en sista utväg när sådana metoder som har mindre negativa följder för arbetstagaren inte räcker till för att säkerställa kontinuiteten i verksamheten. De föreslagna möjligheterna till avvikelser innebär inte att semester förvägras, det vill säga arbetstagarens rätt till semester förblir oförändrad. Arbetstagaren ska ges möjlighet att så snart som möjligt ta ut de semesterdagar som flyttats eller som återstår av en avbruten semester.

I 4–9 punkten föreskrivs det om möjligheten att avvika från vissa bestämmelser i arbetstidslagen (872/2019). Enligt förslaget har arbetsgivaren trots bestämmelserna i arbetstidslagen rätt att 4) låta arbetstagaren utföra mer- och övertidsarbete utan dennes samtycke, 5) avvika från bestämmelserna om dygnsvila och veckovila, 6) avvika från bestämmelserna om nattarbete i 8 § 2 och 5 mom. i arbetstidslagen, 7) avvika från bestämmelserna om maximiarbetstid i 18 § i arbetstidslagen, 8) ålägga en arbetstagare att vara i beredskap, förutsatt att det till arbetstagaren för beredskapen betalas beredskapsersättning enligt antingen ett avtal eller ett kollektivavtal eller, om sådant saknas, 50 procent av lönen för ordinarie arbetstid, samt 9) låta arbetstagaren utföra söndagsarbete utan dennes samtycke.

Utgångspunkten enligt arbetstidslagen är att arbetsgivaren ska dimensionera antalet anställda så att verksamheten under normala förhållanden kan bedrivas i enlighet med de krav som gäller vilotid och mer- och övertidsarbete. Arbetstagarnas vanliga frånvaron eller annan personalbrist berättigar inte arbetsgivaren att avvika från dessa krav. Enligt 19 § i arbetstidslagen får arbetsgivaren undantagsvis låta utföra nödarbete, om en oförutsedd händelse har vållat avbrott i den normala driften eller medför överhängande fara för ett sådant avbrott, eller medför fara för skada på liv, hälsa, egendom eller miljön. En beordran att utföra nödarbete förutsätter att händelsen är oförutsedd. Om arbetet räknas som nödarbete ger detta arbetsgivaren rätt att avvika från begränsningen av nattarbete, samtycket till övertid och vilotiderna. Dessutom berättigar nödarbete till tillfällig avvikelse från den maximala arbetstiden. Nödarbete får utföras i högst två veckor.

Om en beaktansvärd händelse eller omständighet under undantagsförhållanden leder till att en avsevärd del av personalen inom en eller flera sektorer förhindras att arbeta eller att behovet av att arbeta ökar i sådan utsträckning att kraven i arbetstidslagen utgör ett hinder för att låta utföra arbete, och metoderna enligt lagstiftningen under normala förhållanden (bland annat bestämmelserna om nödarbete) inte räcker till för att klara av situationen, kan avvikelse göras från de bestämmelser i arbetstidslagen som anges i paragrafen.

I den föreslagna *4 punkten* föreskrivs om avvikelse från de krav som gäller mer- och övertidsarbete. Den gällande beredskapslagen möjliggör avvikelser från bestämmelserna om övertidsarbete, men möjligheten till avvikelser behöver utvidgas till att också omfatta de krav som gäller mertidsarbete. Med mertidsarbete avses arbete som utförs utöver sådan avtalad arbetstid som inte överstiger den lagstadgade ordinarie arbetstiden. Sådan arbetstid enligt arbetstidslagen som är kortare än den lagstadgade ordinarie arbetstiden kan grunda sig antingen på arbetsavtal eller på kollektivavtal. Övertidsarbete är däremot arbete som överskrider den maximala ordinarie arbetstid som avses i arbetstidslagen.

Avvikelse från de krav som gäller mertidsarbete kan till exempel innebära att arbetsgivaren kan låta utföra mertidsarbete utan arbetstagarens samtycke och att arbetstagaren inte har rätt att av personliga skäl vägra utföra mertidsarbete på en ledig dag som antecknats i arbetsskiftsförteckningen. När avvikelser från kraven i fråga om övertidsarbete görs innebär det att man avviker från kravet på arbetstagarens samtycke. Den möjlighet till avvikelser som avses i 4 punkten gäller inte bestämmelserna om ersättning för mertids- och övertidsarbete, det vill säga på ersättningen tillämpas bestämmelserna under normala förhållanden.

På samma sätt som i den gällande lagen ger *5 punkten* möjlighet att avvika från de krav som gäller vilotider. Detta kan således innebära till exempel att vilotiderna förkortas. Vid tillämpningen av punkten ska man särskilt beakta kravet i 40 § 2 mom. på att avvikelser från anställningsvillkoren inte får leda till att arbetstagarens säkerhet och hälsa i arbetet försämras. Av samma bestämmelse följer också en skyldighet att se till att arbetstagarens arbetstid inbegripet övertidsarbete inte är oskälig och att arbetstagaren ges tillräcklig vilotid mellan skiftena eller möjlighet till återhämtning under arbetstiden.

Jämfört med den gällande beredskapslagen ingår i *6 punkt*en en ny möjlighet att avvika från bestämmelserna om nattarbete i 8 § 2 och 5 mom. i arbetstidslagen. Av samma bestämmelse följer också en skyldighet att se till att arbetstagarens arbetstid inbegripet övertidsarbete inte är oskälig och att arbetstagaren ges tillräcklig vilotid mellan skiftena eller möjlighet till återhämtning under arbetstiden.

I den föreslagna *7 punkten* föreskrivs det om möjligheten att avvika från bestämmelserna om maximiarbetstid.

Jämfört med den gällande beredskapslagen föreskrivs i *8 punkten* om en ny möjlighet att ålägga en arbetstagare att vara i beredskap. Bestämmelsen gör det möjligt för att ålägga en arbetstagare att vara i beredskap utan ett sådant avtal om saken som förutsätts i arbetstidslagen, förutsatt att

arbetstagaren får ersättning för beredskapen. Med beredskapstid avses i arbetstidslagen arbetstagarens avtalsbaserade skyldighet att vara anträffbar i sin bostad eller någon annanstans så att arbetstagaren vid behov kan kallas i arbete. Det är fråga om en sorts larmberedskap. Sådan beredskapstid räknas inte in i arbetstiden, men arbetstagaren ska betalas ersättning för beredskapstiden. När parterna avtalar om beredskap ska de vanligen också komma överens om ersättningen för beredskapen. Eftersom den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att ålägga en arbetstagare att vara i beredskap utan dennes samtycke, föreslås det att det också föreskrivs om ersättningens storlek. Beredskapsersättningen ska betalas enligt ett avtal eller ett kollektivavtal i sådana anställningsförhållanden där det har avtalats om saken. Om ett avtal saknas är beredskapsersättningen 50 procent av lönen för ordinarie arbetstid.

Enligt arbetstidslagen får en tjänsteman eller tjänsteinnehavare hos ett offentligt samfund inte vägra beredskap, om beredskapen är nödvändig på grund av arbetets art och av synnerligen tvingande skäl. Till sådana arbeten anses höra arbeten inom bland annat social- och hälsovården, räddningsväsendet samt vid tekniska anläggningar. En störningsfri tillgång till tjänster och funktioner av ovan nämnd typ behövs för att medborgarnas liv och hälsa samt egendom och miljö ska kunna skyddas. I fråga om tjänstemän och tjänsteinnehavare avviker förslaget således inte från bestämmelserna under normala förhållanden.

Jämfört med den gällande beredskapslagen föreskrivs i *9 punkten* om en ny möjlighet att ålägga en arbetstagare att utföra söndagsarbete utan dennes samtycke. Med söndagsarbete avses arbete som utförs på söndagar eller kyrkliga helgdagar. Att låta en arbetstagare utföra söndagsarbete är tillåtet av orsaker som beror på arbetets art och med arbetstagarens samtycke. Utan arbetstagarens uttryckliga samtycke kan arbetsgivaren ålägga arbetstagaren att utföra arbete på en söndag eller en kyrklig helgdag om arbetet på grund av sin art utförs regelbundet nämnda dagar. Syftet med förslaget är att göra det möjligt att låta utföra söndagsarbete utan arbetstagarens samtycke i alla de situationer där det anses nödvändigt under undantagsförhållanden. Ersättningen för söndagsarbete bestäms enligt bestämmelserna under normala förhållanden.

I *10–12 punkten* föreskrivs det om nya möjligheter till avvikelser jämfört med den gällande beredskapslagen. I *10 punkten* föreskrivs en möjlighet att flytta sådana andra intjänade ledigheter än semester som grundar sig på bestämmelser i arbets- och tjänstekollektivavtal. Med sådana ledigheter avses ledigheter som en arbetstagare redan har tjänat in, såsom semesterpenning, ledighet från arbetstidsbank och ledighet för utjämning av arbetstiden, men inte till exempel frånvaro på grund av sjukdom eller familjeledighet. Även sådana ledigheter som redan tjänats in kan behöva flyttas för att säkerställa tillgången på tillräcklig personal. Genom att flytta ledigheter kan arbetsbördan för de arbetstagare som är i arbete jämnas ut genom att den fördelas på flera arbetstagare. På så sätt kan man undvika till exempel avvikelser från den maximala arbetstiden eller avvika från den i mer begränsad omfattning. Om det har avtalats att ledigheten ska ersättas i pengar, görs inga avvikelser från detta.

I *11 punkten* föreskrivs det om möjligheten att tillfälligt förordna en arbetstagare till en annan arbetsuppgift för vilken arbetstagaren har tillräcklig kompetens och som kan anses vara lämplig för personen i fråga. En förutsättning för förordnande till en annan arbetsuppgift är enligt förslaget dessutom att arbetstagarens lön inte sjunker. Det är fråga om en temporär utvidgning av arbetsgivarens direktionsrätt genom att det görs möjligt att förordna en arbetstagare till en annan arbetsuppgift oberoende av bestämmelserna i arbetsavtalet. Arbetsgivarens direktionsrätt, det vill säga rätt att leda arbetet, innebär att arbetsgivaren har rätt att övervaka och leda arbetet. Hit hör arbetsgivarens principiella rätt att besluta om bland annat arbetsuppgifterna inom ramen för vad som anges i arbetsavtalet. Arbetstagaren är skyldig att iaktta arbetsgivarens anvisningar och föreskrifter. Det är vanligt att arbetsgivarens direktionsrätt begränsas i ett arbetsavtal, till exempel i fråga om arbetsuppgifter. Under undantagsförhållanden kan det uppstå situationer där arbetsgivaren tillfälligt behöver flytta arbetstagaren till någon annan uppgift än den som anges i arbetsavtalet för att möjliggöra att nödvändig verksamhet kan fortsätta.

I *12 punkten* föreskrivs det om en möjlighet att på motsvarande sätt som i 2 punkten tillfälligt förordna en arbetstagare till en annan plats där arbetet utförs, oberoende av bestämmelserna i arbetsavtalet. Det är fråga om en i sak motsvarande temporär utvidgning av arbetsgivarens direktionsrätt som i 11 punkten, men i stället för arbetsuppgifter är det fråga om platsen där arbetet utförs. Enligt förslaget ska det vara möjligt att flytta platsen där arbetet utförs endast under förutsättning att förflyttningen inte medför oskälig olägenhet för arbetstagaren. En oskälig olägenhet kan till exempel hänföra sig till utmaningar i anslutning till ordnandet av arbetstagarens familjeliv eller övriga vardag på en annan ort.

De åtgärder som avses i 11 och 12 punkten kan genomföras omedelbart, med avvikelse från förhandlingsskyldigheten enligt samarbetslagen, lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar samt lagen om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och välfärdsområden. Bestämmelserna har till denna del samband med Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare i Europeiska gemenskapen (2002/14/EG, samarbetsdirektivet). Enligt artikel 6.2 i direktivet ska medlemsstaterna i särskilda fall och på de villkor och med de begränsningar som fastställs i nationell lagstiftning föreskriva att arbetsgivaren inte är skyldig att lämna ut sådan information eller inleda sådant samråd som utifrån objektiva kriterier skulle skada företaget eller driftstället eller vara till allvarligt förfång för dess verksamhet.

I *2 mom.* föreskrivs det om de myndigheter, bolag och verksamhetsområden inom vilka de avvikelser som avses i 1 mom. kan tillämpas. Enligt förteckningen i momentet kan avvikelser tillämpas inom 1) ministerierna, 2) Försvarsmakten, 3) Gränsbevakningsväsendet, 4) polisväsendet, 5) Migrationsverket, 6) social- och hälsovårdstjänster, 7) Folkpensionsanstalten, 8) räddningsväsendet, 9) nödcentralsverksamheten, 10) de bolag som avses i 6 § 1 mom. i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015), 11) det servicecenter som avses i 5 § 1 mom. i lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013), 12) Transport- och kommunikationsverkets cybersäkerhetscenter och frekvensförvaltning, 13) Meteorologiska institutet, 14) Strålsäkerhetscentralen, 15) de bolag som med stöd av lag sköter lotsning, flygtrafikledningstjänster, isbrytning eller de trafikledningstjänster eller trafikstyrningstjänster som Trafikledsverket svarar för att ordna, 16) andra beredskapsskyldiga, om det är nödvändigt för att trygga kontinuiteten i deras verksamhet under undantagsförhållanden, samt 17) andra bolag, om det är nödvändigt för att fullgöra de skyldigheter som följer av verkställigheten av befogenheterna enligt denna lag.

De föreslagna bestämmelserna om paragrafens tillämpningsområde avviker avsevärt från motsvarande bestämmelser i 93 § i den gällande lagen. I den gällande lagen har tillämpningsområdet för de avvikelser som gäller anställningsvillkoren inte alls fastställts i fråga om militära undantagsförhållanden, medan tillämpningsområdet för övriga undantagsförhållanden baserar sig på en något snävare förteckning än det föreslagna 2 mom. I den nya lagen är det möjliga tillämpningsområdet för avvikelserna således i princip detsamma oberoende av grunden för undantagsförhållanden, vilket i sak i viss mån minskar möjligheterna att tillämpa avvikelser under militära undantagsförhållanden, men ökar tillämpningsmöjligheterna under andra undantagsförhållanden.

Förteckningen över aktörer motsvarar i huvudsak den gällande beredskapslagen till den del det är fråga om att tillämpa avvikelser under andra än militära undantagsförhållanden. I de nya punkter som föreslås i förteckningen anges ministerierna, Folkpensionsanstalten, Strålsäkerhetscentralen och isbrytningstjänster. Nya jämfört med den gällande lagen är också de föreslagna 16 och 17 punkterna i 2 mom. Den föreslagna 17 punkten gör det möjligt att tillämpa de avvikelser som avses i paragrafen till exempel inom transportföretag, som omfattas av skyldigheten att utföra transporter enligt 70 §. Genom att tillämpa de avvikelser som gäller anställningsvillkoren tryggas således genomförandet av sådan verksamhet som bedömts vara nödvändig under undantagsförhållanden.

I en ibruktagningsförordning som utfärdas med stöd av paragrafen ska nämnas de underpunkter i 1 mom. som aktiveras genom ibruktagningsförordningen samt de i 2 mom. avsedda myndigheter, bolag eller verksamhetsområden inom vilka angivna avvikelsealternativ aktiveras för tillämpning. Avsikten är således inte att något av momenten ska tas i bruk som sådant. Om omständigheterna under undantagsförhållanden till exempel endast förutsätter avvikelse från den maximala arbetstiden inom räddningsväsendet, tas endast 1 mom. 3 punkten, som gäller detta, och 2 mom. 8 punkten, som gäller räddningsväsendet, i bruk genom ibruktagningsförordningen.

Både 1 och 2 mom. innehåller bemyndiganden att utfärda förordning som är förpliktande för statsrådet, vilket innebär att tillämpningen av de avvikelser från anställningsvillkoren som avses i paragrafen alltid förutsätter att det utöver en ibruktagningsförordning utfärdas minst en tillämpningsförordning. Genom tillämpningsförordningen ska det i fråga om 1 mom. föreskrivas närmare om gränserna för avvikelserna och i fråga om 2 mom. om omfattningen av avvikelserna. Med gränserna för avvikelserna avses till exempel närmare bestämmelser om maximitiden för övertidsarbete eller minimitiden för vila. Med omfattningen av avvikelserna avses till exempel på vilka social- och hälsovårdstjänster eller vilka i 16 punkten avsedda beredskapsskyldiga avvikelserna kan tillämpas. Genom tillämpningsförordningarna preciseras således tillämpningen av avvikelserna i fråga om de punkter som har tagits i bruk genom ibruktagningsförordningen.

Vid tillämpningen av den föreslagna paragrafen tillämpas alltid också bestämmelserna i 40 § om tillämpningsområdet och tillämpningsprinciperna för befogenheten.

42 §. *Avvikelser från anställningsvillkoren inom sjötrafiken.* Paragrafen är ny och i den föreslås bestämmelser om avvikelser från anställningsvillkoren inom sjötrafiken. Paragrafen motsvarar till sin systematik den ovan närmare beskrivna 41 §, men kan i jämförelse med den endast tillämpas inom föreskrivna gränser inom sjötrafiken, och endast när tryggandet av sjötransporter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden nödvändigt kräver det. Avvikelserna gäller också endast de lagar enligt paragrafen som tillämpas på sjötrafiken.

I *1 mom.* föreskrivs det för det första om möjligheterna att avvika från sjöarbetstidslagen (296/1976). Enligt *1 punkten* har arbetsgivaren trots bestämmelserna i sjöarbetstidslagen rätt att avvika från bestämmelserna om placering av arbetstiden i 5 § i sjöarbetstidslagen. Under undantagsförhållanden kan det bli nödvändigt att möjliggöra arbete till sjöss vid tidpunkter som avviker från de normala för att kontinuiteten i den sjöfart som är viktig för Finland ska kunna tryggas. Samma mål tryggas genom *2 punkten*, enligt vilken en arbetsgivare trots bestämmelserna i sjöarbetstidslagen har rätt att i det syfte som avses i 1 mom. och med avvikelse från bestämmelserna i 3 kap. i sjöarbetstidslagen låta en arbetstagare utföra arbete på helgdag och lördag.

Enligt *3 punkt*en är det möjligt att avvika från bestämmelserna om maximiarbetstid i 9 § 2 mom. i sjöarbetstidslagen och i *4 punkten* möjliggörs avvikelse från bestämmelserna om minimivilotider i 9 a § i sjöarbetstidslagen på motsvarande villkor och grunder som ovan i 41 § 4 mom. 2 och 4 punkten. För att trygga kontinuiteten i sjöfarten kan det under undantagsförhållanden vara nödvändigt att avvika från de vanliga bestämmelserna om maximiarbetstid och vilotider för personalen.

I *5–9 punkten* föreskrivs det om möjligheterna att avvika från semesterlagen för sjömän (433/1984). I bestämmelsen möjliggörs motsvarande möjligheter att avvika från semesterlagen för sjömän som de som föreslås i fråga om semesterlagen, med beaktande av särdragen i semesterlagen för sjömän. Enligt *5 punkten* har arbetsgivaren trots bestämmelserna i semesterlagen för sjömän rätt att avvika från bestämmelserna om tiden för semester i 5 § i semesterlagen för sjömän. Bestämmelsen innebär en möjlighet att avvika från tidpunkten för beviljande av semester och tidpunkten för uttag av semester. I *6 punkten* föreskrivs en möjlighet att avvika från bestämmelserna om beviljande av semester i vissa fall i 6 § i semesterlagen för sjömän, I *7*

punkten föreskrivs en möjlighet att avvika från bestämmelserna om underrättelse om tiden för semestern i 10 § 2 mom. i semesterlagen för sjömän, Enligt *8 punkt*en är det möjligt att flytta tidpunkten för redan meddelad semester och i *9 punkten* föreskrivs en möjlighet att avbryta redan inledd semester.

I 1 mom. *10–20 punkten* föreskrivs det om möjligheterna att avvika från lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart (248/1982). Enligt förslaget har arbetsgivaren trots bestämmelserna i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart rätt att avvika från bestämmelserna om reglering och förläggning av arbetstiden i 5 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, rätt att avvika från bestämmelserna om maximiantalet övertidstimmar per dygn i 8 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, rätt att avvika från bestämmelserna om maximiantalet övertidstimmar per vecka i 9 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, rätt att avvika från bestämmelserna om den maximala arbetstiden i inlandssjöfart i 9 a § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, rätt att avvika från bestämmelserna om dagliga vilotider i 11 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, rätt att avvika från bestämmelserna om vilotiden per dygn i 12 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, rätt att avvika från bestämmelserna om veckovila i 12 a § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, rätt att avvika från bestämmelserna om befälhavares fritidsperioder i 12 c § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, rätt att avvika från bestämmelserna om ersättning för övertidsarbete per dygn i 13 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart till den del förhöjd lön borde ersättas med fritid utom seglationssäsongen, rätt att trots bestämmelserna i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart ersätta övertidsarbete per vecka med förhöjd lön utan arbetstagarens samtycke samt rätt att avvika från bestämmelserna om fritid som övertidsersättning i 16 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart.

I *2 mom.* föreskrivs det om de aktörer i fråga om vilka de möjligheter till avvikelse som avses i 1 mom. kan tillämpas. Enligt förslaget kan avvikelserna tillämpas inom isbrytningstjänster och inom andra bolag, om det är nödvändigt för att fullgöra de skyldigheter som följer av verkställigheten av befogenheterna enligt denna lag. Avvikelserna kan således tillämpas till exempel om ett företag som bedriver sjötrafik med stöd av 70 § åläggs skyldighet att utföra transporter.

Både 1 och 2 mom. innehåller bemyndiganden att utfärda förordning som är förpliktande för statsrådet, vilket innebär att tillämpningen av de avvikelser från anställningsvillkoren som avses i paragrafen alltid förutsätter att det utöver en ibruktagningsförordning utfärdas minst en tillämpningsförordning. Genom tillämpningsförordningen ska det i fråga om 1 mom. föreskrivas närmare om gränserna för avvikelserna och i fråga om 2 mom. om omfattningen av avvikelserna. Med gränserna för avvikelserna avses till exempel närmare bestämmelser om maximitiden för övertidsarbete eller minimitiden för vila. Med omfattningen av avvikelserna avses till exempel inom vilken verksamhet i bolagen avvikelserna kan tillämpas. Genom tillämpningsförordningarna preciseras således tillämpningen av avvikelserna i fråga om de punkter som har tagits i bruk genom ibruktagningsförordningen.

43 §. *Förlängning av uppsägningstiden.* I paragrafen föreslås bestämmelser om förlängning av uppsägningstiden. En bestämmelse om begränsning av uppsägningsrätten ingår i den gällande beredskapslagen, men det föreslås att den avgränsas i den nya lagen så att det i paragrafen endast föreskrivs om arbetsgivarens möjlighet att förlänga arbetstagarens uppsägningstid. När arbetsgivaren vidtar åtgärden i fråga förlängs dock också arbetsgivarens uppsägningstid på motsvarande sätt. Jämfört med den gällande lagen föreslås det samtidigt att sättet att utöva befogenheten ändras så att arbetsgivaren beslutar om förlängning av uppsägningstiden separat för varje arbetstagare och förlängningen inte längre följer direkt av en förordning av statsrådet.

Enligt *1 mom.* får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om arbetsgivarens rätt att på förhand förlänga arbetstagarens uppsägningstid med högst sex månader, om det är nödvändigt för tryggande av försvaret, befolkningens social- och hälsovård, försörjning eller säkerhet eller någon annan verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle. Om arbetsgivaren förlänger arbetstagarens uppsägningstid i enlighet med det som avses ovan, förlängs

den uppsägningstid som arbetsgivaren iakttar på motsvarande sätt. Uppsägningstiden kan förlängas högst till dess att en ibruktagningsförordning om befogenheten är i kraft, dock med högst sex månader. Den maximitid på sex månader som gäller för arbetstagare fastställer således en absolut maximitid för förlängning av en arbetstagares uppsägningstid i en situation där tillämpningen av ibruktagningsförordningen om befogenheten fortsätter sammanlagt över sex månader.

Syftet med förlängningen av uppsägningstiden är att trygga en tillräcklig personal och möjliggöra en längre tid än vanligt för arbetsgivaren att hitta ersättande personal. Den föreslagna bestämmelsen gäller inte hävning av ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, utan hävningsgrunderna kvarstår också under undantagsförhållanden.

En underrättelse ska ges på förhand så att den personalgrupp på vilken möjligheten till avvikelse tillämpas på förhand känner till den avvikande längden på uppsägningstiden, i det fallet att en arbetstagare som hör till personalgruppen i fråga beslutar sig för att säga upp sig. Möjligheten att förlänga uppsägningstiden får inte tillämpas på en onödigt stor personalgrupp, utan endast på den del av personalen som bedöms nödvändig i respektive störningssituation. Det nödvändiga tillämpningsområdet för bestämmelsen bedöms från fall till fall.

I det föreslagna *2 mom.* anges de aktörer inom vilka uppsägningstiden kan förlängas. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll 41 § 2 mom., som behandlas närmare ovan. Enligt förslaget ska närmare bestämmelser om befogenhetens tillämpningsområde alltid utfärdas genom förordning av statsrådet.

8 kap. Arbetsplikt

I kapitlet föreslås bestämmelser om de tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden som gäller arbetsplikt, det vill säga arbetsplikt inom social- och hälsovården enligt 44 §, skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter enligt 45 § samt allmän arbetsplikt enligt 46 §. Utöver de nämnda egentliga befogenhetsbestämmelserna innehåller kapitlet bestämmelser om förfarandena för verkställighet av arbetsplikt, arbetspliktsregistret och rätten att få uppgifter i samband med verkställighet av arbetsplikt samt andra behövliga bestämmelser om verkställighet av arbetsplikt. De föreslagna 47–56 § innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser utan är avsedda att tillämpas om någon befogenhet som innebär arbetsplikt tas i bruk. Paragrafen om arbetspliktsregistret gäller dock endast arbetsplikt inom social- och hälsovården samt allmän arbetsplikt. Uppgifter om verkställigheten av skyldigheten att utföra befolkningsskyddsuppgifter ska föras in i registret över beredskapsuppgifter inom befolkningsskyddet, om vilket det föreskrivs särskilt i räddningslagen.

Nödvändigheten av de föreslagna tilläggsbefogenheter under undantagsförhållanden som gäller arbetsplikt anknyter till väsentliga delar till samma ändamål som de tilläggsbefogenheter som behandlas ovan i 7 kap. Genom regleringen kan man således under allvarliga undantagsförhållanden i sista hand trygga nödvändiga personalresurser för såväl myndigheter som andra aktörer som är viktiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Undantagsförhållanden kan enligt flera scenarier leda både till att en del av personalen under normala förhållanden tillfälligt inte står till förfogande för de aktörer som är centrala med tanke på hanteringen av förhållandena och till att arbetsbördan för samma aktörer plötsligt ökar avsevärt. Nödvändiga personalresurser för myndigheter och andra aktörer som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden ska då i sista hand kunna tryggas genom de tilläggsbefogenheter som föreslås i kapitlet. Eftersom de befogenheter som gäller arbetsplikt på ett särskilt betydande sätt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna är de avsedda att tillämpas endast om de lindrigare befogenheter som föreslås i 7 kap. inte är tillräckliga för att hantera situationen.

44 §. *Särskild arbetsplikt inom social- och hälsovården.* I paragrafen föreslås bestämmelser om särskild arbetsplikt inom social- och hälsovården. Den föreslagna paragrafen motsvarar till sina principer 95 § 2 mom. i den gällande lagen. Det föreslås dock att befogenhetens tillämpningsområde utvidgas så att det utöver hälso- och sjukvård också omfattar socialvård och tillämpas i större utsträckning under undantagsförhållanden. Samtidigt preciseras befogenhetens innehåll. Eftersom befogenheten skiljer sig från den allmänna arbetsplikten enligt 95 § 1 mom. i den gällande lagen såväl i fråga om användningsändamålet och användningsområdet som i fråga om de grunder för undantagsförhållanden som gör det möjligt att införa arbetsplikt, föreslås det samtidigt att det i lagen föreskrivs om särskild arbetsplikt i en egen paragraf.

Enligt paragrafen är varje i Finland bosatt person som enligt lagen om hemkommun har hemkommun i Finland och som är verksam eller under de fem senaste åren har varit verksam inom social- och hälsovården skyldig att under undantagsförhållanden som avses i 11 § utföra sådant arbete inom social- och hälsovården som är nödvändigt för att lagens syfte ska kunna uppnås. Den särskilda arbetsplikten gäller personer som har fyllt 18 men inte 68 år och som har fått utbildning inom social- och hälsovård. Den särskilda arbetsplikten utvidgas jämfört med den gällande lagen till att tillämpas också under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 och 2 punkten, varvid allmän arbetsplikt tillämpas endast på andra uppgifter än social- och hälsovårdsuppgifter. Till följd av ändringen kan social- och hälsovårdens särdrag beaktas bättre under alla undantagsförhållanden. Med avvikelse från den gällande lagen kan befogenheten tillämpas också vid storolyckor (11 § 3 punkten), där även funktionerna inom social- och hälsovården väsentligt kan äventyras. Befogenheten kan tillämpas endast om åtgärderna enligt 14 kap. inte är tillräckliga för att trygga nödvändiga social- och hälsovårdstjänster.

Till skillnad från den gällande lagen utvidgar den föreslagna bestämmelsen den särskilda arbetsplikten till att även omfatta socialvård. I servicesystemet är social- och hälsovården en funktionell, fast och på många sätt sammanlänkad helhet som bygger på samspel, och således är det nödvändigt att bestämmelserna om undantagsförhållanden gäller social- och hälsovården som helhet. Avsikten med ändringen är att även inom socialvården trygga tillräckligt med personal under undantagsförhållanden så att en tillräcklig funktionsförmåga inom social- och hälsovårdstjänsterna kan säkerställas. I paragrafen föreslås dessutom en precisering som gör det möjligt att ge ett arbetsförordnande också till en person som när undantagsförhållanden börjar inte längre är verksam inom social- och hälsovården. En förutsättning för att ett arbetsförordnande ska kunna ges är dock att personen utöver utbildning inom social- och hälsovården har varit verksam inom social- och hälsovården under de fem senaste åren. Syftet med ändringen är att utvidga kretsen av arbetspliktiga och på så sätt trygga klient- och patientsäkerheten samt att säkerställa att det finns tillräcklig tillgång till social- och hälsovårdspersonal under undantagsförhållanden. Den tidsmässiga avgränsningen på fem år som föreslås i paragrafen syftar till att säkerställa att personer som är verksamma inom social- och hälsovården har tillräckligt aktuella kunskaper och färdigheter för att utföra det arbete som arbetsplikten avser.

Arbetsplikt påförs i enlighet med bestämmelsen alltid genom ett förordnande av arbetskraftsmyndigheten. Enligt den gällande lagen kan ett förordnande ges för längst två veckor åt gången och förordnandet kan förnyas en gång. Det föreslås att begränsningen i fråga om förnyande av förordnande slopas, eftersom det enligt förslaget inte heller föreskrivs om en motsvarande begränsning i fråga om allmän arbetsplikt. Det föreslås även att arbetsförordnandets längd ändras från nuvarande två veckor till fyra veckor. På så sätt tryggas tillräcklig varaktighet och kontinuitet i skyddet för klienters och patienters liv och hälsa samt i den nödvändiga vården och omsorgen. Den föreslagna tidsfristen på fyra veckor ska dock tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 3–5 punkten. Någon motsvarande tidsfrist ska inte tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten och som ofta är mycket långvariga.

I 2 och 3 mom. föreskrivs det om begränsningar och tjänsteansvar i samband med att en arbetspliktig förordnas att sköta social- och hälsovårdsuppgifter. När det gäller arbetsplikt inom

social- och hälsovården är det också fråga om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på privata aktörer i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen. I fråga om uppgifterna är det på grund av social- och hälsovårdens särdrag inte möjligt att ge en uttömmande förteckning över sådana uppgifter av karaktären offentliga förvaltningsuppgifter som avses i den föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelserna är till denna del nya jämfört med den gällande beredskapslagen och syftet är att beakta de begränsningar i fråga om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter som följer av 124 § i grundlagen. Genom regleringen begränsas för det första arbetskraftsmyndighetens beslutanderätt till den del de uppgifter som överförs omfattar sådana social- och hälsovårdsuppgifter som på grund av sin karaktär innebär betydande utövning av offentlig makt, och således ska ansvaret för skötseln av uppgifterna kvarstå hos myndigheten även under undantagsförhållanden. För det andra ska skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter också omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan en arbetspliktig inte förordnas att sköta sådana uppgifter som enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård endast kan skötas av en person som står i anställningsförhållande till ett välfärdsområde. Med stöd av bestämmelsen omfattar uppgifterna således inte heller de ”grindvaktsuppgifter” som ingår i social- och hälsovårdshelheten och som enligt den ovannämnda lagen endast kan skötas av personer som står i anställningsförhållande till ett välfärdsområde (se även ShUB 16/2021 rd). Begränsningen avser således inte 3 kap. i sin helhet, där det föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för anskaffning av tjänster från privata tjänsteproducenter. Avsikten är att begränsningen ska omfatta endast sådana lagstadgade uppgifter som de facto kan skötas endast av personer som står i anställningsförhållande till ett välfärdsområde. Momentet hänvisar till exempel till 3 kap. 12 § 3 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård, där det föreskrivs att välfärdsområdet ska ansvara för bedömningen av servicebehovet och vårdbehovet när det skaffar tjänster från en privat tjänsteproducent. Således kan till exempel ansvaret för bedömningen av servicebehovet och vårdbehovet inte överföras på en privat arbetspliktig.

Enligt momentet kan en arbetspliktig inte heller förordnas att sköta sådana uppgifter för vilka det någon annanstans i social- och hälsovårdslagstiftningen har föreskrivits att ett tjänsteförhållande är ett särskilt villkor. Kravet på tjänsteförhållande har på annat håll i lagstiftningen särskilt kopplats till uppgifter där det är fråga om betydande utövning av offentlig makt. Sådana uppgifter är till exempel vissa uppgifter som gäller barnskyddsåtgärder, som endast kan utföras av en tjänsteinnehavare (13 § i barnskyddslagen) eller bedömning av servicebehovet hos barn och andra personer som behöver särskilt stöd (36 § 5 mom. i socialvårdslagen).

I det föreslagna 3 mom. föreskrivs det om tjänsteansvar i anslutning till uppgifter som en arbetspliktig ska sköta. På personer som arbetskraftsmyndigheten förordnar att utföra i 1 mom. avsett arbete inom social- och hälsovården tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar i 40 kap. 1–3, 5, 7, 8, 9 och 10 § i strafflagen när de sköter uppgifter som ingår i arbetsförordnandet. I momentet föreslås även en informativ hänvisning till skadeståndslagen. Bestämmelsen motsvarar 20 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård.

45 §. *Skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter*. I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten att utföra befolkningsuppgifter. Paragrafen motsvarar i huvudsak 116 § i den gällande lagen och den kan tillämpas på motsvarande sätt som enligt det gällande rättsläget under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 2, 3 och 5 punkten. Syftet med befolkningsskyddet är att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med väpnade konflikter och olyckor, att hjälpa civilbefolkningen att övervinna de direkta verkningarna av dem, att tillgodose förutsättningarna för civilbefolkningens överlevnad samt att begränsa skador och lindra följderna av dem.

Befolkningsskyddsplikten grundar sig på Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (FördrS 8/1955) och tilläggsprotokollen till dem (FördrS

82/1980), i vilka föreskrivs en skyldighet att skydda befolkningen mot krigets verkningar. Enligt artikel 61 i kapitel VI (civilförsvar) i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna avses med civilförsvar fullgörandet av humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. I artikeln definieras de uppgifter som hör till befolkningsskyddet samt befolkningsskyddsorganisation (i artikeln används begreppen civilförsvar och civilförsvarsorganisation).

Enligt räddningslagen svarar varje myndighet för sin del för skyldigheterna enligt Genèvekonventionerna. I 65 § 1 mom. i räddningslagen föreskrivs att befolkningsskyddsuppgifter som statliga myndigheter, välfärdsområdesmyndigheter och kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk samt andra offentliga samfund har ansvar för samt beredskap för sådana uppgifter ingår i tjänsteåliggandena för deras tjänsteinnehavare och befattningshavare och i arbetsuppgifterna för deras anställda i arbetsavtalsförhållande. I 65 § i räddningslagen föreskrivs det också om samarbete vid befolkningsskyddsberedskap.

Den skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter som avses i den föreslagna paragrafen kan bli tillämplig, om skyldigheten enligt 37 § i räddningslagen att delta i räddningsverksamhet inte räcker till eller om det behövs insatser under en längre tid. Syftet med paragrafen är också att trygga räddningsverksamheten och nödcentralsverksamheten under undantagsförhållanden. Även om personalresurserna inom de organisationer som ansvarar för befolkningsskyddsuppgifter enligt räddningslagen ska planeras, reserveras och utbildas på förhand, är det nödvändigt att också personer som inte har reserverats på förhand kan förordnas till befolkningsskyddsuppgifter. Särskilt under långvariga undantagsförhållanden framhävs behovet av nya resurser. Under undantagsförhållanden omfattar befolkningsskyddet och räddningsväsendet ett större antal funktioner än räddningsväsendet under normala förhållanden.

Skyldigheten att utföra befolkningsskyddsuppgifter gäller enligt *1 mom.* varje i Finland bosatt person som enligt lagen om hemkommun har hemkommun i Finland och som har fyllt 18 men inte 68 år. Befolkningsplikten omfattar skyldighet att utföra evakuerings-, släcknings-, räddnings-, förstahjälps-, underhålls-, röjnings-, rengörings- och bygguppgifter, uppgifter i anslutning till ibruktagande och användning av skyddsrum, biträdande uppgifter vid en nödcentral eller andra med dessa jämförbara uppgifter som är nödvändiga för att skydda befolkningen.

Det föreslagna 1 mom. motsvarar i huvudsak 116 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att ledningsuppgifter och specialuppgifter inom befolkningsskyddsorganisationen inte längre ska nämnas separat bland de uppgifter som omfattas av befolkningsskyddsplikten, men att det till uppgifterna fogas evakuerings- och bygguppgifter samt uppgifter i anslutning till ibruktagande och användning av skyddsrum. I praktiken har de uppgifter som läggs till ingått i de specialuppgifter inom befolkningsskyddet som avses i den gällande bestämmelsen, med andra ord handlar de föreslagna ändringarna till denna del om att precisera ordalydelsen i bestämmelsen. I situationer där paragrafen blir tillämplig behövs befolkningsskyddspliktiga för att bygga tillfälliga skyddsrum eller andra konstruktioner, för uppgifter i anslutning till ibruktagandet av befintliga skyddsrum och användningen av dem när skydd behövs samt för evakueringsuppgifter.

Befolkningsskyddsplikten omfattar bland annat biträdande uppgifter vid en nödcentral, som kan omfatta både operativa och administrativa uppgifter. De operativa uppgifterna indelas i nödcentralstjänster och andra uppgifter. Nödcentralstjänsterna är arbete i anslutning till nödmeddelanden och de andra uppgifterna är uppgifter i anslutning till bland annat utrikesministeriets jourtelefon och testning av larmanordningar. I detta sammanhang avses med biträdande uppgifter vid en nödcentral sådana uppgifter som inte innebär utövning av offentlig makt. Bestämmelsen gör det således inte möjligt att förordna en befolkningspliktig till exempel till uppgiften som jourhavande vid en nödcentral. Undantagsförhållanden kan öka arbetsmängden inom nödcentralernas stödtjänster, till exempel inom olika sådana serviceuppgifter som gör det möjligt för

de jourhavande vid nödcentralerna att orka när arbetstiderna blir längre och arbetsmängden ökar.

De i momentet avsedda övriga uppgifterna, som kan jämställas med de ovannämnda uppgifterna och som är nödvändiga för att skydda befolkningen, ska uppfylla definitionen av befolkningsskydd enligt tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna. Uppgifterna kan således vara till exempel planerings- och organiseringsuppgifter inom befolkningsskyddet eller uppgifter i anslutning till distribution av förnödenheter inom humanitärt bistånd. Ett förordnande om skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter ges av inrikesministeriets eller välfärdsområdets räddningsmyndighet.

Enligt det föreslagna *2 mom.* beslutar statsrådet om det maximala antal personer som förordnas med stöd av den skyldighet som avses i 1 mom. Beroende på situationen kan beslutet vara riksomfattande eller regionalt, och det kan vid behov ändras om undantagsförhållandena fortsätter och läget förändras. Syftet med statsrådets beslut är att hantera omfattningen av tillämpningen av skyldigheten och på så sätt säkerställa proportionaliteten i tillämpningen av befogenheten.

Ett förordnande till befolkningsskyddsuppgifter kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 3 och 5 punkten ges för högst två veckor åt gången och det kan förnyas endast en gång. I fråga om en enskild befolkningsskyddspliktig kan ett förordnande således i praktiken gälla högst fyra veckor. Begränsningen motsvarar vad som föreskrivs i 116 § 2 mom. i den gällande lagen och syftet är att säkerställa att skyldigheten är proportionerlig och skälig med tanke på den som har skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter. Under så kallade militära undantagsförhållanden, det vill säga undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten, finns inte någon motsvarande tidsmässig begränsning.

I *3 mom.* föreslås det att på fullgörandet av befolkningsskyddsplikten som arbetspliktig ska endast en del av bestämmelserna i kapitlet om arbetsplikt tillämpas. I praktiken ska bestämmelserna i kapitlet enligt förslaget tillämpas, med undantag för arbetspliktsregistret och de skyldigheter att lämna uppgifter och de bestämmelser om rätten att få uppgifter som gäller registret. I 92 § i räddningslagen föreskrivs särskilt om registret över beredskapsuppgifter inom befolkningsskyddet. I fråga om skyldigheten att utföra befolkningsskyddsuppgifter är alltid välfärdsområdets eller inrikesministeriets räddningsmyndighet arbetsgivare. Vad som i de nämnda bestämmelserna föreskrivs om arbetskraftsmyndigheten, ska i fråga om skyldigheten att utföra befolkningsskyddsuppgifter tillämpas på välfärdsområdets och inrikesministeriets räddningsmyndigheter.

46 §. *Allmän arbetsplikt.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om allmän arbetsplikt. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll i huvudsak 95 § 1 mom. i den gällande beredskapslagen. Bestämmelserna om befogenhetens användningsområde ändras dock delvis och till paragrafen fogas ett bemyndigande för statsrådet att utfärda tillämpningsförordningar.

Allmän arbetsplikt kan tas i bruk endast under undantagsförhållanden enligt 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten. Syftet med befogenheten är enligt förslaget att trygga försvaret, skyddet av befolkningen eller verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle. Enligt förslaget hör tryggandet av social- och hälsovården inte längre till den allmänna arbetsplikten, utan till den särskilda arbetsplikt inom social- och hälsovården som föreskrivs i 44 §. Det föreslås att formuleringen i den gällande lagen om att trygga produktion eller service som är särskilt viktig för försörjningsberedskapen ersätts med en något mer allmän formulering om användningsändamålet, det vill säga att trygga verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle.

Allmän arbetsplikt ska enligt förslaget även i fortsättningen vara en befogenhet som tillämpas i sista hand i förhållande till de befogenheter för att trygga tillgången på arbetskraft som ingriper mindre i de grundläggande fri- och rättigheterna. Allmän arbetsplikt kan således införas endast

om åtgärderna enligt 7 kap. eller den särskilda arbetsplikt som avses i 44 och 45 § inte är tillräckliga åtgärder för att uppnå de syften som anges i paragrafen. Statsrådet bedömer om nämnda befogenheter är tillräckliga när ibruktagningsförordningen utfärdas, det vill säga det ska ändå vara möjligt att börja tillämpa allmän arbetsplikt utan att de andra befogenheterna först eller samtidigt har tagits i bruk. Då måste statsrådet dock först ha konstaterat att situationen är sådan att åtgärderna enligt 7 kap. inte är tillräckliga åtgärder.

Den allmänna arbetsplikten ska gälla i Finland bosatta personer i åldern 18–67 år som enligt lagen om hemkommun (201/1994) har hemkommun i Finland. Bestämmelser om hur hemkommunen bestäms finns i 2 kap. i lagen om hemkommun.

Den övre åldersgränsen för allmän arbetsplikt bestäms utifrån den lägsta åldern för den övre åldersgränsen för försäkringsskyldighet enligt 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen om pension för arbetstagare (395/2006). Enligt bestämmelsen upphör försäkringsskyldigheten efter den kalendermånad under vilken en arbetstagare som är född 1957 eller tidigare fyller 68 år, en arbetstagare som är född 1958–1961 fyller 69 år och en arbetstagare som är född 1962 eller senare fyller 70 år. Den övre åldersgränsen för arbetsplikten bestäms på nämnda grund till 67 år och är således densamma för alla arbetspliktiga, med beaktande av att det inom vissa sektorer finns lagstadgade specialbestämmelser om pensionering tidigare. I praktiken innebär den övre åldersgränsen för arbetsplikt att en person som redan har gått i pension men inte har fyllt 68 år kan förordnas att fullgöra arbetsplikt genom ett arbetsförordnande.

Den nedre åldersgränsen för allmän arbetsplikt bestäms utifrån den allmänna myndighetsåldern. Enligt 2 § i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) avses med omyndig en person som inte har fyllt 18 år. Varje person som inte fyllt 18 år är barn också enligt definitionen i artikel 1 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59–60/1991). Den undre åldersgränsen för arbetsplikt kan också anses ha samband med åldern för fullgörande av beväringstjänst. Enligt 2 § 1 mom. i värnpliktslagen börjar värnplikten vid ingången av det år då den värnpliktige fyller 18 år och slutar vid utgången av det år då han fyller 60 år.

I *2 mom.* föreslås ett bemyndigande för statsrådet att utfärda förordning om de sektorer eller uppgifter inom vilka arbetsplikt kan bli tillämpbar. Bemyndigandet att utfärda förordning är nytt jämfört med den gällande beredskapslagen och syftet är att begränsa arbetskraftsmyndighetens prövningsrätt i fråga om givande av arbetsförordnande.

I 30 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland föreskrivs det att fullgörandet av arbetsplikt som gäller medborgarna allmänt kan för den som har hembygdsrätt endast åläggas i civila uppgifter inom landskapet.

47 §. *Förordnande av arbetspliktig att sköta offentlig förvaltningsuppgift.* I lagen föreslås uttryckliga bestämmelser om möjligheten att ålägga en person som omfattas av allmän arbetsplikt att under vissa förutsättningar sköta också sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Paragrafen är ny i förhållande till den gällande beredskapslagen. Det har ansetts finnas ett särskilt behov av bestämmelserna, med beaktande av att till följd av undantagsförhållanden kan myndigheternas uppgifter plötsligt öka eller ett oförutsett underskott i myndigheternas personalresurser uppstå, vilket inte nödvändigtvis kan avhjälpas genom vanlig rekrytering eller interna personalarrangemang inom förvaltningen.

Hänvisningen till vad som föreskrivs någon annanstans i lag i det föreslagna *1 mom.* är avsedd att framför allt gälla särskild arbetsplikt inom social- och hälsovården och skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter, vilka är primära i förhållande till den allmänna arbetsplikten. Utövandet av den föreslagna befogenheten kan komma i fråga närmast i en situation när särskild arbetsplikt inte kan anses vara tillräcklig för att trygga tillgången på arbetskraft under undantagsförhållanden. Förordnande till arbetsplikt kan bli aktuellt främst i situationer när en myndighets resurser till följd av undantagsförhållanden inte är tillräckliga för att myndigheten ska

kunna utföra sina lagstadgade uppgifter och bristen på arbetskraft inte i tillräcklig utsträckning kan avhjälpas med andra befogenheter som gäller tillgången på arbetskraft eller med vanlig rekrytering eller interna arrangemang inom förvaltningen. I 46 §, som gäller allmän arbetsplikt, ställs de centrala förutsättningarna också för sådant förordnande att sköta förvaltningsuppgifter som avses i den föreslagna bestämmelsen. Offentliga förvaltningsuppgifter kan således inom ramen för de förutsättningar som gäller arbetspliktigas ställning och rättigheter endast åläggas personer som omfattas av allmän arbetsplikt. Ett arbetsförordnande ska dessutom uppfylla kravet på att arbetet är nödvändigt med tanke på försvaret, skyddet av befolkningen eller verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle.

Enligt momentet kan en arbetspliktig förordnas att sköta endast sådana osjälvständiga offentliga förvaltningsuppgifter som bistår arbetsgivaren och som inte inbegriper utövning av offentlig makt. Med uppgifter av biträdande art avses i det föreslagna sammanhanget att ett arbetsförordnande endast kan gälla uppgifter i syfte att komplettera arbetsgivarens verksamhet och att den arbetspliktige ska ha en biträdande roll gentemot arbetsgivaren. Genom ett arbetsförordnande kan man således inte i något fall överföra helhetsansvaret för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter på den arbetspliktige. Med osjälvständiga förvaltningsuppgifter avses att ett arbetsförordnande inte kan omfatta offentliga förvaltningsuppgifter som förutsätter självständig prövningsrätt eller särskilt ansvar, utan det kan närmast vara fråga om uppgifter av teknisk och rutinmässig karaktär. Detta utesluter inte i sig möjligheten att också förordna en person att till exempel sköta en förvaltningsuppgift som kräver ett visst specialkunnande, om förutsättningarna för att ge ett arbetsförordnande annars uppfylls. Den begränsning som gäller utövning av offentlig makt innebär att en arbetspliktig inte kan förordnas att sköta förvaltningsuppgifter som inbegriper till exempel ansvar för behandlingen av förvaltningsbeslut eller utövande av beslutanderätt eller faktisk offentlig makt som grundar sig på självständig prövning, såsom användning av maktmedel.

Det kan framför allt vara fråga om sådana tekniska eller rutinmässiga förvaltningsuppgifter som verkställigheten av befogenheterna enligt den föreslagna lagen förutsätter, såsom att ta emot och registrera uppgifter som hänför sig till förfarandet med inköpstillstånd samt att förmedla uppgifterna till myndigheterna. Det kan också vara fråga om sådana biträdande uppgifter i samband med myndighetstillsynen som inte innefattar tillsynsbefogenheter, till exempel biträdande uppgifter i samband med avspärrning av områden. Med hjälp av den föreslagna arbetsplikten kan man också genom att tillfälligt avhjälpa bristen på arbetskraft hos en myndighet göra det möjligt att rikta de anställdas arbetsinsats till skötseln av uppgifter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Arbetsplikten medför inte möjlighet att avvika från de krav i fråga om tjänsteförhållande eller behörighet som enligt lag förutsätts för skötseln av uppgifterna.

Enligt förslaget ska närmare bestämmelser om de offentliga förvaltningsuppgifter som hör till användningsområdet för arbetsplikten utfärdas genom förordning av statsrådet. Eftersom skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i princip alltid innebär skötseln av en viss myndighets lagstadgade uppgifter, måste både de förvaltningsuppgifter som en arbetspliktig kan förordnas att sköta och de myndigheter för vilkas räkning uppgifterna är avsedda att utföras specificeras tillräckligt noga i tillämpningsförordningen. Tillämpningsförordningen begränsar således arbetskraftsmyndighetens prövningsrätt vid beslut om att ge ett arbetsförordnande.

Ett förordnande att sköta de offentliga förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen får ges endast i den omfattning som är nödvändig med tanke på det syfte som eftersträvas med utövandet av befogenheten, dock för högst fyra veckor åt gången. Därefter ska det göras en ny bedömning av om förutsättningarna för arbetsförordnandet uppfylls. Syftet med bestämmelserna är att med beaktande av arbetspliktsförhållandets särdrag säkerställa att sådana arbetsförordnanden som avses i den föreslagna bestämmelsen används i så begränsad utsträckning som möjligt och att den arbetspliktige på behörigt sätt kan sköta de uppgifter som ingår i arbetsförordnandet. Om

det fortfarande finns behov av och förutsättningar för att ge ett arbetsförordnande, kan arbetskraftsmyndigheten förnya arbetsförordnandet med iakttagande av de begränsningar i fråga om arbetsförordnanden som anges i kapitlet.

I det föreslagna *2 mom.* kompletteras den övervakning från arbetsledningens sida som med stöd av 52 § ska tillämpas på arbetspliktsförhållanden med ett krav på att arbetsgivaren bland sina anställda ska utse ett tillräckligt antal ansvariga personer som har till uppgift att genom anvisningar se till att de uppgifter som ankommer på arbetspliktiga som handlar för arbetsgivarens räkning sköts på behörigt sätt. I det föreslagna sammanhanget finns det ett uttryckligt behov av reglering med beaktande av att det inte kan förutsättas att en arbetspliktig har kännedom om den lagstiftning som hänför sig till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Syftet med förslaget är att säkerställa att de allmänna lagarna om förvaltning och vid behov de krav enligt den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen som hänför sig till uppgiften beaktas på behörigt sätt vid skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifter som ankommer på en arbetspliktig. Det föreslås inga särskilda behörighetsvillkor för de ansvariga personerna. De som utses till ansvariga personer ska dock ha tillräcklig sakkunskap om ansvar och skyldigheter i anslutning till skötseln av de uppgifter som ankommer på arbetspliktiga samt förutsättningar att under arbetspliktstiden kontinuerligt sköta de uppgifter som ankommer på de ansvariga personerna.

48 §. *Arbetspliktigas skyldighet att anmäla sig*. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om den arbetspliktiges skyldighet att efter inkallelse anmäla sig hos arbetskraftsmyndigheten. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll 96 § i den gällande beredskapslagen. Paragrafen innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan den är avsedd att tillämpas alltid när någon av arbetsplikterna enligt 44–46 § införs.

I *1 mom.* föreskrivs det om den arbetspliktiges skyldighet att för lämnande av uppgifter och förordnande till arbete efter inkallelse anmäla sig hos arbetskraftsmyndigheten på sin boningseller vistelseort. Med boningsort avses den arbetspliktiges stadigvarande boningsort och med vistelseort avses en eventuell annan tillfällig ort där personen vistas. Avsikten är att den arbetspliktige efter inkallelse ska kunna anmäla sig hos den arbetskraftsmyndighet som är närmast, om inte något annat sätt att anmäla sig på är möjligt enligt inkallelsen från arbetskraftsmyndigheten.

Det föreslagna 1 mom. gör det också möjligt för den arbetspliktige att anmäla sig hos arbetskraftsmyndigheten till exempel via ett elektroniskt system, per telefon eller e-post eller på något annat sätt som arbetskraftsmyndigheten meddelar. Arbetskraftsmyndigheten ska i inkallelsen ange det eller de sätt på vilka den arbetspliktige kan anmäla sig hos arbetskraftsmyndigheten. Av arbetskraftsmyndighetens inkallelse ska framgå åtminstone den arbetspliktiges anmälningsskyldighet, var och hur den arbetspliktige kan anmäla sig samt tidsfristen för anmälan.

Den arbetspliktiges anmälan kompletterar arbetspliktsregistret, eftersom arbetskraftsmyndigheten i samband med anmälan kan be den arbetspliktige lämna de uppgifter som behövs för verkställigheten av arbetsplikten. I arbetspliktsregistret kan införas den arbetspliktiges identifikationsuppgifter, uppgifter om den arbetspliktiges yrke, utbildning och sysselsättning samt försörjningsplikt, arbetsförmåga och anlitbarhet. Uppgifter som gäller hälsotillstånd eller funktionsnedsättning och som hänför sig till arbetsförmågan får registreras om det är nödvändigt att behandla uppgifterna för att de ska kunna beaktas på det sätt som avses i 50 § 1 mom. De samlade registeruppgifterna om en viss arbetspliktig gör det möjligt att ge ett arbetsförordnande och att beakta de begränsningar och andra omständigheter som ska beaktas i förordnandet för att säkerställa att arbetsplikten verkställs på ett ändamålsenligt sätt.

En inkallelse enligt 1 mom. kan enligt *2 mom.* delges som vanlig delgivning eller som offentlig delgivning i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningslagen. Enligt 55 § 1 mom. i förvaltningslagen verkställs delgivning i första hand som vanlig eller bevislig delgivning. Offentlig

delgivning kan användas, om delgivningen inte kan verkställas som vanlig eller bevislig delgivning. Offentlig delgivning kan användas också när en handling ska delges över trettio personer som är kända eller när personernas antal är okänt. På grund av det stora antalet arbetspliktiga delges en inkallelse som gäller arbetsplikt i praktiken oftast som offentlig delgivning. Inkallelsen kan dessutom publiceras i medierna och riktas till vissa områden och yrkeskategorier eller på något annat sätt avgränsas tillräckligt noggrant.

49 §. *Arbetsförordnande.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om givande av och innehållet i ett arbetsförordnande. Paragrafen motsvarar i huvudsak 97 § i den gällande beredskapslagen. Det föreslås dock att bestämmelserna om innehållet i ett arbetsförordnande uppdateras och preciseras till vissa delar. Paragrafen innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan avsikten är att den ska tillämpas alltid när någon av arbetsplikterna enligt 44–46 § införs.

I *1 mom.* föreskrivs om arbetskraftsmyndighetens behörighet att genom sitt beslut ge en arbetspliktig ett arbetsförordnande. I momentet anges också vad ett arbetsförordnande åtminstone ska innehålla. Av det arbetsförordnande som arbetskraftsmyndigheten ger den arbetspliktige ska åtminstone framgå den arbetspliktiges namn, arbetsgivarens namn, arbetsplatsens adress, arbetsuppgiften samt den tidpunkt då arbetspliktsförhållandet börjar. Enligt den föreslagna nya 6 punkten ska också arbetsförordnandets längd framgå av förordnandet. Om arbetsförordnandets längd inte kan fastställas på förhand, ska arbetsförordnandets längd bindas till giltighetstiden för den ibruktagningsförordning som gäller befogenheten eller till exempel till tidpunkten för slutförandet av det projekt för vilket arbetsförordnandet ges. Bestämmelser om de maximala giltighetstider för arbetsförordnanden som ska tillämpas på vissa arbetspliktsförhållanden föreslås i 44, 45 och 47 §.

Ett beslut om ett arbetsförordnande är ett förvaltningsbeslut på vilket förvaltningslagen i regel ska tillämpas. På givande av arbetsförordnande kan också lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) tillämpas, till exempel i fråga om delgivning av beslut om arbetsförordnande. Ett arbetsförordnande kan också alltid ges den arbetspliktige personligen. Ändring i ett förvaltningsbeslut om arbetsförordnande får sökas genom besvär. Enligt det föreslagna 167 § 2 mom. hindrar dock inte ett eventuellt ändringssökande att beslutet verkställs omedelbart.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenters behörighet att genom sitt beslut ge ett i 1 mom. avsett arbetsförordnande i landskapet Åland. I praktiken innebär detta att i landskapet Åland ger närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter arbetsförordnande till arbetspliktiga. På innehållet i arbetsförordnandet tillämpas 1 mom. På Åland ska den begränsning som följer av självstyrelselagen för Åland (1144/1991) beaktas när ett arbetsförordnande ges. I 30 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland föreskrivs det att fullgörandet av arbetsplikt som gäller medborgarna allmänt kan för den som har hembygdsrätt endast åläggas i civila uppgifter inom landskapet. Bestämmelser om hembygdsrätten finns i 2 kap. i självstyrelselagen för Åland.

50 §. *Omständigheter som ska beaktas när ett arbetsförordnande ges.* I den föreslagna paragrafen anges de omständigheter som arbetskraftsmyndigheten ska beakta när den ger ett arbetsförordnande. Paragrafen motsvarar i huvudsak 99 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att bestämmelserna preciseras och uppdateras till vissa delar jämfört med den gällande lagen. Paragrafen innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan den är avsedd att tillämpas alltid när en befogenhet som gäller arbetsplikt tas i bruk.

Ett arbetsförordnande får enligt det föreslagna *1 mom.* ges endast för sådant arbete som den arbetspliktige skäligen förmår utföra med beaktande av ålder, hälsotillstånd, eventuell funktionsnedsättning, familjeförhållanden, utbildning, tidigare arbetserfarenhet samt arten av det ar-

bete som förordnandet gäller. Det föreslås även att om den arbetspliktige inte kan ges ett förordnande för heltidsarbete av orsaker som avses i 1 mom., kan denne åläggas att utföra deltidsarbete. Enligt förslaget definieras deltidsarbete inte närmare, utan det är arbetskraftsmyndigheten som fattar beslut om detta.

Syftet med det föreslagna 1 mom. är att säkerställa att arbetsplikten inte leder till en oskälig situation för individen. Samtidigt tryggar regleringen för sin del att syftet med befogenheten uppnås genom att arbetskraftsmyndigheten förpliktas att fästa särskild uppmärksamhet vid att den som får ett arbetsförordnande också i praktiken kan klara av de arbetsuppgifter som arbetsförordnandet gäller. Arbetskraftsmyndigheten får enligt bestämmelsen ge en arbetspliktig ett arbetsförordnande endast om myndigheten bedömer att den arbetspliktige skäligen förmår utföra det arbete som avses i arbetsförordnandet. Om en arbetspliktig inte skäligen förmår utföra arbete på heltid, kan denne ges ett arbetsförordnande för deltidsarbete i fråga om ett visst arbete. I en situation där en arbetspliktig inte skäligen förmår utföra ett visst sådant arbete på heltid eller deltid som avses i arbetsförordnandet, får ett arbetsförordnande inte ges för arbetet i fråga.

Arbetskraftsmyndigheten ska i enlighet med momentet göra en bedömning skilt för varje sektor och arbetsplats, eftersom även om en arbetspliktig inte skäligen kan utföra arbete inom en viss sektor eller på en viss arbetsplats är det möjligt att den arbetspliktige skäligen förmår utföra arbete på heltid eller deltid inom någon annan sektor eller på någon annan arbetsplats, Det att en arbetspliktig inte skäligen kan utföra ett visst arbete på basis av kriterierna i 1 mom. innebär alltså inte att den arbetspliktige kategoriskt ska befrias från arbetsplikt. Skäligheten enligt paragrafen ska alltid bedömas också i förhållande till hur kritiskt behovet av arbetskraft under undantagsförhållandena är och till de rådande undantagsförhållandena som helhet. Under särskilt allvarliga, omfattande och långvariga undantagsförhållanden är det således möjligt att göra en vidare tolkning av skälighet och det kan också finnas grund för att ändra tolkningen av vad som är skäligt, om de övergripande förhållandena förändras och undantagsförhållandena blir långvariga.

När arbetskraftsmyndigheten utfärdar ett arbetsförordnande är den bunden av utredningsskyldigheten enligt 31 § i förvaltningslagen, som myndigheten delvis kan fullgöra genom registeruppgifterna och sin rätt att få dessa uppgifter. Eftersom en del av de omständigheter som avses i det föreslagna 1 mom. ändå inte nödvändigtvis framgår direkt av registren, grundar sig arbetskraftsmyndighetens prövning i stor utsträckning också på uppgifter som personen själv lämnat i förfarandet enligt 48 §. Det föreslås att arbetskraftsmyndighetens utredningsskyldighet kompletteras med en bestämmelse i *2 mom.* om den arbetspliktiges skyldighet att inom en av arbetskraftsmyndigheten utsatt skälig tid lägga fram en tillförlitlig utredning om de omständigheter som avses i 1 mom., om den arbetspliktige åberopar sådana omständigheter. En skälig tidsfrist kan i allmänhet anses vara cirka två veckor, men den ska i sista hand fastställas från fall till fall med beaktande av åtminstone hur brådskande behovet av arbetskraft är och de rådande undantagsförhållandena som helhet. Den arbetspliktiges skyldighet att till stöd för sitt åberopande lägga fram en utredning föreslås vara mer omfattande än i den gällande lagen, i vilken skyldigheten att lägga fram en utredning endast gäller hälsoskäl.

En tillförlitlig utredning definieras inte uttömmande i momentet, eftersom avsikten är att arbetskraftsmyndigheten ska ha prövningsrätt i fråga om vad som i en viss situation kan anses vara en tillförlitlig utredning om hälsoskäl eller andra personliga skäl. När det gäller hälsoskäl ska åtminstone en utredning eller ett intyg från en hälsovårdare eller en läkare betraktas som en tillförlitlig utredning, men en tillförlitlig utredning kan också vara något annat. Utgångspunkten är dock att en tillförlitlig utredning är en utredning av en utomstående aktör om de grunder som den arbetspliktige har lagt fram. Om det inte är möjligt att få en sådan utredning, kan en tillförlitlig utredning dock också vara den arbetspliktiges egen utredning, om arbetskraftsmyndigheten i sin helhetsbedömning anser att den är tillförlitlig.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det att vårdnadshavaren till ett barn under sju år eller ett kroniskt eller långvarigt sjukt barn eller en person som bär ansvaret för vården av någon annan som behöver fortlöpande omsorg i princip inte får ges ett arbetsförordnande utanför det pendlingsområde som avses i 10 § i lagen om ordnande av arbetskraftsservice. Enligt 1 kap. 10 § i lagen om ordnande av arbetskraftsservice är en persons pendlingsområde ett område som sträcker sig 80 kilometer från personens faktiska bostad.

Även på grund av vård av ett barn som är äldre än sju år kan det med beaktande av barnets särskilda behov vara nödvändigt att begränsa den tid barnet skulle vara tvunget att vara ensam hemma utan vård och omsorg. Ett litet barn är redan på grund av sin ålder i en särskilt utsatt ställning. Barnet kan till exempel ha någon medicinering som en förälder måste sköta. Ett barn kan också ha till exempel särskilda behov på grund av en funktionsnedsättning. Med tanke på barnets bästa är det inte ändamålsenligt att uttömmande fastställa situationerna. Med särskilda behov som ska beaktas med tanke på barnets bästa avses dock inte endast medicinska behov, utan hit hör också andra behov som hänför sig till barnets välbefinnande. Barnets bästa ska beaktas i första hand i allt beslutsfattande. Barnets vårdnadshavare är vanligen den person som ansvarar för barnets dagliga behov och vård. I praktiken kan dock också någon annan person än barnets juridiska vårdnadshavare ta hand om barnet, barnet kan till exempel bo i en fosterfamilj.

Även en vuxen person kan vara i behov av särskild vård eller omsorg på grund av hälsotillstånd, nedsatt funktionsförmåga eller funktionsnedsättning. Den som tar hand om en anhörig eller närstående kan vara en sådan närståendevårdare enligt avtal som avses i lagen om stöd för närståendevård (937/2005), men också en närståendevårdare utan avtal.

Det är dock möjligt att avvika från huvudregeln i momentet, om upprätthållandet av produktion som är viktig med tanke på försvaret nödvändigt kräver det, med beaktande av den arbetspliktiges särskilda utbildning eller någon annan därmed jämförbar orsak. En annan därmed jämförbar orsak kan anses vara till exempel särskild skicklighet eller erfarenhet som förvärvats genom ett yrke. Den föreslagna grunden för avvikelse kan tillämpas endast i fråga om den allmänna arbetsplikten. I fråga om arbetsplikten inom social- och hälsovården och skyldigheten att utföra befolkningsskyddsuppgifter är det i momentet avsedda förbudet mot att ge ett arbetsförordnande utanför pendlingsområdet således ovillkorligt.

51 §. *Begränsningar i fråga om arbetsförordnanden.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om begränsningar i fråga om arbetsförordnanden. Paragrafen motsvarar i huvudsak 98 § i den gällande beredskapslagen. Jämfört med den gällande paragrafen föreslås det dock att det fogas nya bestämmelser om personer i vissa förtroendeuppdrag eller tjänster, och att paragrafens innehåll preciseras också till andra delar.

Enligt det föreslagna *1 mom.* får ett arbetsförordnande inte ges republikens president, medlemmar av statsrådet, riksdagsledamöter, de högsta laglighetsövervakarna, domare eller åklagare. Bestämmelsen motsvarar delvis 98 § 2 mom. i den gällande lagen, i vilket det anges att om en person är i offentlig tjänst eller i offentligt uppdrag eller behövs i anställning hos en sådan offentlig eller privat inrättning eller ett motsvarande företag vars oavbrutna verksamhet under undantagsförhållanden är nödvändig för uppnående av denna lags syfte, får han eller hon inte förordnas i annat arbete, om inte särskilda skäl kräver det. Förslaget avviker från den nämnda gällande bestämmelsen så att den begränsning som gäller de personer som anges i bestämmelsen är ovillkorlig. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa oavhängigheten i de högsta statsorganens, de högsta laglighetsövervakarnas och rättsväsendets verksamhet under undantagsförhållanden.

Enligt *2 mom. 1 punkten* får ett arbetsförordnande inte ges den som befrias från att bli inkallad till tjänst i enlighet med 89 § i värnpliktslagen. Med stöd av 89 § i värnpliktslagen kan vissa personer på ansökan befrias från att bli inkallade till tjänst, om inkallandet i tjänst kunde äventyra försvarsmaktens utrustning eller underhåll, den allmänna ekonomin eller andra allmänna

intressen. Enligt 89 § 4 mom. är enbart en ansökan inte en giltig orsak att utebli från tjänstgöringen, så enbart en ansökan hindrar inte heller att ett arbetsförordnande ges. Punkten gäller således endast sådana personer som redan har beviljats ett sådant undantag från förordnande till tjänstgöring som avses i 89 § i värnpliktslagen.

Enligt den föreslagna *2 punkten* får ett arbetsförordnande inte ges den som är i tjänst hos Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet eller polisen. I fråga om Försvarsmakten motsvarar bestämmelsen nuläget, men begränsningarna som gäller Gränsbevakningsväsendet och polisen är nya. I fråga om Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet avses i detta sammanhang alla sådana personer som är i tjänst hos dem oberoende av anställningsförhållandets art och rättsliga grund. Till exempel personer som har blivit inkallade till tjänst med stöd av värnpliktslagen betraktas således vara i tjänst hos Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet.

Enligt *3 punkten* får ett arbetsförordnande enligt 44 §, som gäller arbetsplikt inom social- och hälsovården, eller ett arbetsförordnande enligt 46 §, som gäller allmän arbetsplikt, inte ges den som på förhand har reserverats för befolkningsskyddsuppgifter. Punkten begränsar således inte att en person förordnas att fullgöra arbetsplikt med stöd av 45 §, som gäller skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter, utan den gäller endast i fråga om de övriga begränsningsgrunder som anges i paragrafen.

Enligt *4 punkten* får ett arbetsförordnande inte ges den som annars utför sådant arbete eller sådana uppgifter som anges genom förordning av statsrådet och som är nödvändiga med tanke på syftet med denna lag under undantagsförhållanden. Punkten motsvarar delvis 98 § 2 mom. i den gällande lagen, som behandlas ovan, men enligt förslaget kan det inte heller till denna del göras undantag från begränsningen. Det föreslås att det till bestämmelsen samtidigt fogas ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om det arbete och de uppgifter som avses i punkten. I praktiken kompletterar punkten i synnerhet den föreslagna 2 punkten, dock så att det arbete och de uppgifter som anses nödvändiga under respektive undantagsförhållanden fastställs skilt för varje situation. Syftet med det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning är att begränsa arbetskraftsmyndighetens prövningsrätt.

I den föreslagna *5 punkten* föreskrivs det att ett arbetsförordnande inte får ges den som för den tid arbetet varar är bunden till vården av ett barn eller en annan person som behöver fortlöpande omsorg, om vården inte kan ordnas på annat sätt. Barn har dock rätt att i första hand vårdas av sina föräldrar. Med annan person som behöver omsorg avses en person vars funktionsförmåga är så nedsatt på grund av sjukdom, skada eller någon annan orsak att personen behöver kontinuerlig vård och tillsyn. Till den del arbetskraftsmyndigheten bedömer att begränsningsgrunden enligt punkten inte uppfylls, kan den grund som avses i 50 § 3 mom. dock begränsa givandet av ett arbetsförordnande utanför pendlingsområdet.

Enligt det föreslagna *3 mom.* ska en person på begäran av arbetskraftsmyndigheten lägga fram en tillförlitlig utredning om den i 2 mom. avsedda grund som begränsar givandet av ett arbetsförordnande. Det föreslås inte att innehållet i en tillförlitlig utredning anges uttömmande i lagen, utan det är arbetskraftsmyndigheten som i sista hand avgör saken. I praktiken är det kanske oftast fråga om till exempel ett intyg av arbetsgivaren.

52 §. *Arbetspliktsförhållande.* I den föreslagna paragrafen definieras arbetspliktsförhållande och anges tidpunkten för när ett arbetspliktsförhållande upphör.

I *1 mom.* föreskrivs det att en person står i arbetspliktsförhållande, om arbetskraftsmyndigheten enligt 49 § förordnar personen att mot vederlag utföra i 44–46 § avsett arbete åt arbetsgivaren under dennes ledning och övervakning. Även om ett arbetspliktsförhållande inte är ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, definieras det således ändå i hög grad av att arbetet utförs mot vederlag och av att arbetsgivaren har rätt att leda och övervaka arbetet.

Paragrafens *2 mom.* är nytt och i det föreskrivs om arbetsgivarens skyldighet att se till att den arbetspliktige känner till de skyldigheter och det ansvar som är förknippade med skötseln av uppgiften på behörigt sätt. Bestämmelsen avser inte bara juridiska ansvar och skyldigheter i anslutning till offentliga förvaltningsuppgifter, utan är viktig också med tanke på andra uppgifter som ingår i arbetsförordnandet. Det kan till exempel vara fråga om omständigheter som hänför sig till den arbetspliktiges eller andra personers hälsa eller säkerhet, bland annat arbetarskyddsanvisningar. Arbetsgivaren ska således informera den arbetspliktige om alla skyldigheter och ansvar som är av betydelse för skötseln av uppgifterna.

Tidpunkten för när ett arbetspliktsförhållande börjar och upphör anges i regel i arbetsförordnandet. Det föreslagna *3 mom.* innehåller dock en specialbestämmelse enligt vilken arbetspliktsförhållandet kan upphöra också före den tid som anges i arbetsförordnandet, om arbetskraftsmyndigheten på grund av att arbetet blivit färdigt eller av någon annan orsak befriar den arbetspliktige från det arbete som avses i arbetsförordnandet. I praktiken kan det till exempel vara fråga om en situation där arbetspliktsarbetet hänför sig till ett visst projekt som blir klart tidigare än beräknat. I momentet föreskrivs det inte uttömmande om när arbetskraftsmyndigheten kan befria den arbetspliktige från det arbete som avses i arbetsförordnandet, eftersom avsikten är att myndigheten ska ha prövningsrätt till denna del. Befrielse från arbetet kan till exempel bero på att arbetet blivit färdigt eller har upphört av någon annan orsak, på den arbetspliktiges hälsotillstånd, på att de omständigheter som ska beaktas när ett arbetsförordnande ges eller kriterierna för begränsningar i fråga om arbetsförordnanden har uppfyllts, på att den arbetspliktige har överförts till ett annat arbetspliktsarbete eller på något annat som har samband med den arbetspliktige eller arbetsgivaren. Arbetskraftsmyndigheten kan befria den arbetspliktige från det arbete som avses i arbetsförordnandet också till exempel om arbetsgivaren anser att den arbetspliktige inte klarar av att fullgöra sin uppgift.

Om ibruktagningsförordningen om arbetsplikt upphävs innan arbetsförordnandets giltighetstid löper ut, upphör arbetspliktsförhållandena när förordningen upphör att gälla, eftersom det inte längre finns någon grund för utövande av befogenheten. I en sådan situation behöver arbetskraftsmyndigheten således inte genom ett separat förvaltningsbeslut befria alla personer som står i arbetspliktsförhållande.

53 §. *Villkoren i arbetspliktsförhållande.* I det föreslagna *1 mom.* föreskrivs det att villkoren i ett arbetspliktsförhållande bestäms enligt det kollektivavtal som enligt lagen om kollektivavtal eller 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen binder arbetsgivaren eller enligt det tjänstekollektivavtal som enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) eller lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970) binder arbetsgivaren. Om det inte finns ett tillämpligt arbets- eller tjänstekollektivavtal, ska till den arbetspliktige betalas lön som skäligen motsvarar de uppgifter som denne förordnats att utföra.

Ett arbetspliktsförhållande är inte ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, utan det grundar sig på ett förordnande av arbetskraftsmyndigheten, det vill säga ett förvaltningsbeslut. På grund av ett arbetsförordnande ingås till exempel inte något arbetsavtal för den tid arbetspliktsförhållandet varar eller något avtal om villkoren för arbetspliktsförhållandet som omfattas av den vanliga avtalsfriheten. På arbetspliktsförhållanden är inte heller till exempel arbetsavtalslagen eller statstjänstemannalagen direkt tillämpliga. Därför föreslås det att det i momentet föreskrivs särskilt om de villkor som ska tillämpas på ett arbetspliktsförhållande och som är bindande för båda parterna (arbetsgivaren och den arbetspliktige). Syftet med bestämmelsen är att de arbetspliktiga som arbetar hos arbetstagaren på basis av ett arbetspliktsförhållande och de övriga personer som arbetstagare sysselsätter ska ha en jämlik ställning i fråga om de villkor som tillämpas i arbetet och på arbetsplatsen.

I *2 mom.* föreslås en kompletterande bestämmelse där det anges att i ett arbetspliktsförhållande och i arbete som utförs på basis av det ska i övrigt i tillämpliga delar på motsvarande sätt iakttas

vad som föreskrivs eller överenskommits om arbetsavtals- och tjänsteförhållanden samt om arbete som utförs på basis av dem. Detta innebär att till exempel bestämmelserna om arbetstid, arbetarskydd, jämlikhet och jämställdhet ska tillämpas på arbetspliktsförhållanden på motsvarande sätt som på arbetsavtals- och tjänsteförhållanden. I tillämpliga delar avser i detta sammanhang till exempel att det i arbetspliktsförhållandet inte är möjligt att avvika från innehållet i arbetsförordnandet på basis av vad som någon annanstans i lag föreskrivs eller överenskommits om arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden och om arbete som utförs på basis av dem. Ett arbetspliktsförhållande kan till exempel inte sägas upp eller hävas med stöd av lagstiftningen om arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden. Det föreslagna 2 mom. gör det också möjligt att på arbetspliktsförhållanden tillämpa till exempel andra tilläggsbefogenheter enligt denna lag, om sådana har tagits i bruk. I praktiken är det fråga om till exempel avvikelser från anställningsvillkoren med stöd av den föreslagna 41 §.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det om fortbeståndet av den arbetspliktiges tidigare arbetsavtals- eller tjänsteförhållande under den tid arbetspliktsförhållandet varar. Den arbetspliktiges tidigare arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, som den arbetspliktige var anställd i omedelbart innan arbetspliktsförhållandet aktiverades, fortsätter enligt momentet utan avbrott. Det föreslås också att det i momentet föreskrivs att avbrottstiden betraktas som tid som jämställs med arbete vid beräkningen av andra sådana förmåner som bestäms på basis av arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet än lön och semester och som kräver att arbetsvillkoret uppfylls. En sådan förmån kan vara till exempel grunddagpenning. Begreppet ”omedelbart innan arbetsplikten aktiverades”, som används i momentet, innebär att personen hade ett gällande arbetsavtals- eller tjänsteförhållande innan arbetspliktsförhållandet aktiverades och att detta arbets- eller tjänsteförhållande fortsätter utan avbrott under den tid arbetspliktsförhållandet varar. En person kan till exempel ha varit på semester eller permitterad innan arbetspliktsförhållandet aktiverades och detta begränsar inte att personen har varit anställd i ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande omedelbart innan arbetspliktsförhållandet inleddes.

I det föreslagna *4 mom.* föreskrivs det om den arbetspliktiges rätt att i första hand återvända till det arbete som denne hade innan arbetsplikten aktiverades. Om det tidigare arbetet inte kan erbjudas, ska arbetsgivaren erbjuda den arbetspliktige ett motsvarande arbete enligt arbetsavtalet eller tjänsteförhållandet. Om inte heller detta är möjligt ska arbetsgivaren erbjuda annat avtalsenligt arbete. Med sådant tidigare arbete som avses i momentet och som den arbetspliktige har rätt att återvända till avses det arbetsavtals- eller tjänsteförhållande som den arbetspliktige lämnade för att utföra det arbete som avses i arbetsförordnandet.

54 §. *Arbetsgivares upplysningsplikt*. Den föreslagna paragrafen ersätter 102 § i den gällande beredskapslagen och motsvarar den till sitt sakinnehåll. I paragrafen föreskrivs det om arbetsgivarens skyldighet att lämna uppgifter till arbetskraftsmyndigheten.

Enligt det föreslagna *1 mom.* är arbetsgivaren på begäran av arbetskraftsmyndigheten skyldig att lämna myndigheten för verkställigheten av arbetsplikten nödvändiga uppgifter om den arbetspliktsarbetskraft som har anställts och om användningen av den. Skyldigheten gäller inte arbetsgivarens övriga anställda, utan endast arbetspliktsarbetskraft och användningen av den. Arbetskraftsmyndigheten ska i sin begäran närmare specificera de uppgifter som den behöver.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om arbetsgivarens skyldighet att omedelbart underrätta arbetskraftsmyndigheten när det arbete som arbetsförordnandet avser upphör. Momentet gäller endast situationer där arbetet upphör före den dag då arbetspliktsförhållandet upphör enligt arbetsförordnandet. Arbetskraftsmyndigheten behöver uppgiften om att arbetet upphör för att kunna avsluta arbetspliktsförhållandet i enlighet med 52 § 3 mom.

55 §. *Arbetspliktsregistret.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om arbetspliktsregistrets användningsändamål och innehåll, gemensamt personuppgiftsansvar, uppgiftsfördelningen mellan de personuppgiftsansvariga, behandlingen av uppgifterna i registret samt bevaringstiden

för uppgifterna. Paragrafen motsvarar till sitt sakinnehåll 103 § i den gällande beredskapslagen. Arbetspliktsregistret är ett personregister som upprättas under undantagsförhållanden.

I *1 mom.* föreskrivs det om inrättande av ett arbetspliktsregister under undantagsförhållanden för verkställigheten av arbetsplikten och styrningen av arbetskraften. Arbets- och näringsministeriet beslutar om inrättande av ett arbetspliktsregister. Registret ska inrättas enligt behov och endast i behövlig omfattning, det vill säga registret ska inte nödvändigtvis automatiskt inrättas till följd av att en befogenhet som gäller arbetsplikt tas i bruk. Till beslutsfattandet om inrättande av ett register hör bland annat att fastställa behovet av ett register och registrets omfattning. Närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter (nedan utvecklings- och förvaltningscentret) svarar för det tekniska inrättandet av registret på basis av ministeriets beslut. Att svara för inrättandet av registret innebär att utvecklings- och förvaltningscentret i arbetspliktsregistret samlar de personuppgifter från andra register som behövs för verkställigheten av arbetsplikten. Inrättandet av registret omfattar också andra datatekniska åtgärder som ibruktagandet, inrättandet, förandet och utvecklandet av registret kräver. Arbets- och näringsministeriet kan vid behov stödja inrättandet av registret.

Enligt det föreslagna *2 mom.* innehåller arbetspliktsregistret uppgifter om de arbetspliktiga och om arbetsgivarna. I registret införs den arbetspliktiges identifikationsuppgifter, vilka är åtminstone namn, födelsetid, personbeteckning, adress och andra kontaktuppgifter. I arbetspliktsregistret kan det också föras in uppgifter om den arbetspliktiges yrke, utbildning och sysselsättning samt försörjningsplikt, arbetsförmåga och anlitbarhet. I registret kan det dessutom föras in uppgifter om namnen på arbetsgivarna och om produktions- eller servicebranscher samt om var verksamhetsställena finns.

Enligt den sista meningen i 2 mom. får uppgifter som gäller hälsotillstånd eller funktionsnedsättning och som hänför sig till arbetsförmågan föras in i registret endast om det är nödvändigt att behandla uppgifterna för att de ska kunna beaktas på det sätt som avses i 50 § 1 mom. Arbetskraftsmyndigheten kan med stöd av den nämnda bestämmelsen bli tvungen att behandla uppgifter som gäller en arbetspliktigs hälsotillstånd eller eventuella funktionsnedsättning för att kunna bedöma hurdant arbete den arbetspliktige kan åläggas att utföra. Uppgifter som gäller hälsotillstånd eller eventuell funktionsnedsättning och som hänför sig till arbetsförmågan får enligt den föreslagna bestämmelsen föras in i arbetspliktsregistret endast om det är nödvändigt att behandla dessa uppgifter för att de ska kunna beaktas på det sätt som avses i 50 § 1 mom.

Rättslig grund för behandlingen av dessa personuppgifter, som kan jämställas med sådana uppgifter om hälsa som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, är i dessa fall artikel 9.2 led h i dataskyddsförordningen. Enligt det ledet ska förbudet att behandla uppgifter inte tillämpas om behandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med förebyggande hälso- och sjukvård och yrkesmedicin, bedömningen av en arbetstagares arbetskapacitet, medicinska diagnoser, tillhandahållande av hälso- och sjukvård, behandling, social omsorg eller förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg och av deras system, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet och under förutsättning att de villkor och skyddsåtgärder som avses i artikel 9.3 är uppfyllda. I ett sådant fall ställer artikel 9.3 i dataskyddsförordningen som villkor för behandlingen att personuppgifterna behandlas av eller under ansvar av en yrkesutövare eller annan person som omfattas av lagstadgad tystnadsplikt. Ansvaret för behandlingen av uppgifterna ska bäras av myndigheter, som enligt 22 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är bundna av handlingssekretess och enligt 23 § i den lagen av tystnadsplikt.

De uppgifter som förs in i arbetspliktsregistret är enligt förslaget sekretessbelagda. Sekretessen gäller alla uppgifter som med stöd av momentet förs in i arbetspliktsregistret. Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga om inte offentligheten har begränsats genom lag. I 24 § 1 mom. i offentlighetslagen föreskrivs

det om sekretessbelagda myndighetshandlingar, men bestämmelserna kan inte anses vara tillräckligt heltäckande i fråga om de uppgifter som ska föras in i arbetspliktsregistret, och därför föreslås det att det föreskrivs särskilt om sekretessen för uppgifter i registret. Uppgifterna i registret innehåller till exempel uppgifter om det finländska försvarets funktion med tanke på samhället, om de arbetspliktigas placering runt om i Finland, om verksamhetsställen som är kritiska med tanke på Finlands säkerhet och försvar, om arbetsgivare, om produktionssektorer och produktionsanläggningar samt om de arbetspliktigas yrkesskicklighet med tanke på en fungerande infrastruktur i Finland. Med beaktande av de intressen som ska skyddas genom sekretess jämfört med deras offentlighet, är den föreslagna sekretessen för registeruppgifterna proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet. Dessutom kan registret innehålla känsliga uppgifter som det är nödvändigt att skydda genom sekretess för att kriterierna i 10 § 1 mom. i grundlagen ska uppfyllas.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det om de gemensamt personuppgiftsansvariga för arbetspliktsregistret, vilka är arbets- och näringsministeriet, utvecklings- och förvaltningscentret samt arbetskraftsmyndigheterna. I momentet föreskrivs det även om uppgiftsfördelningen mellan de gemensamt personuppgiftsansvariga för arbetspliktsregistret enligt dataskyddsförordningen, utlämnandet av uppgifter ur arbetspliktsregistret, behandlingen av uppgifter i registret och om den registrerades rättigheter.

Syftet med och medlen för arbetspliktsregistret definieras i 55 § 1 mom., varvid det enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen är möjligt att i den nationella lagstiftningen föreskriva om personuppgiftsansvariga. Gemensamt personuppgiftsansvarigas respektive ansvar kan fastställas genom ett inbördes arrangemang mellan dem eller helt eller delvis genom medlemsstatens nationella rätt.

Arbets- och näringsministeriet svarar för inrättandet av arbetspliktsregistret genom sitt beslut, i vilket bland annat behovet av ett register och registrets omfattning fastställs. Utvecklings- och förvaltningscentret inrättar registret i praktiken efter det ovannämnda beslutet, det vill säga begär uppgifter ur behövliga register. Utvecklings- och förvaltningscentret svarar också för att fastställa det närmare syftet med arbetspliktsregistret i samarbete med arbets- och näringsministeriet. Arbets- och näringsministeriet och utvecklings- och förvaltningscentret fastställer tillsammans registrets struktur och de tekniska kraven på registret, inklusive de element som är centrala med tanke på dataskyddet som standard. De ovannämnda aktörerna bestämmer också tillsammans de närmare ändamål och medel som kännetecknar en personuppgiftsansvarig i fråga om arbetspliktsregistret. När man dessutom beaktar att det är mycket svårt att verkställa arbetsplikt och styra arbetskraften utan båda parters medverkan, är deras behandlingsåtgärder oupplösligt knutna till varandra. Arbetskraftsmyndigheternas roll som personuppgiftsansvarig grundar sig på deras uppgift enligt beredskapslagen, det vill säga att verkställa arbetsplikten med stöd av 8 kap. Arbetskraftsmyndigheterna ansvarar för de uppgifter som hänför sig till verkställigheten av arbetsplikten och använder uppgifterna i arbetspliktsregistret för skötseln av de uppgifter som anges i kapitlet. Dessutom för de in uppgifter i registret för skötseln av de uppgifter som avses i beredskapslagen.

Arbets- och näringsministeriets, utvecklings- och förvaltningscentrets samt arbetskraftsmyndigheternas behandling av uppgifterna i arbetspliktsregistret grundar sig på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, det vill säga att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att utföra en lagstadgad uppgift som åvilar den personuppgiftsansvarige.

I 3 mom. föreskrivs det dessutom om uppgiftsfördelningen mellan de gemensamt personuppgiftsansvariga. Arbets- och näringsministeriet svarar i enlighet med det föreslagna 1 mom. för beslutet om inrättande av ett register, vilket enligt vad som konstateras ovan inbegriper bland annat att fastställa behovet av att inrätta ett register och registrets omfattning. Utvecklings- och förvaltningscentret svarar i praktiken för inrättandet av registret och i anslutning till detta för andra tekniska och organisatoriska åtgärder som enligt den allmänna dataskyddsförordningen

åläggs den personuppgiftsansvarige. Utvecklings- och förvaltningscentret svarar för registrets allmänna funktion och användbarhet, för uppgifternas integritet och för skyddet och bevarandet av uppgifterna samt för det tekniska genomförandet av tjänster i anslutning till registret. Dessa uppgifter omfattar i fråga om arbetspliktsregistret bland annat den personuppgiftsansvariges skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och 12.2 i den allmänna dataskyddsförordningen, inbyggt dataskydd och dataskydd som standard enligt artikel 25, ansvar för säkerheten i samband med behandling enligt artikel 32, konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 35 samt förhandssamråd enligt artikel 36 samt sådana allmänna uppgifter som gäller arbetspliktsregistrets datasäkerhet. Arbetskraftsmyndigheterna svarar för uppgifter i anslutning till verkställigheten av arbetsplikten, såsom att ge arbetsförordnanden, och de använder uppgifterna i arbetspliktsregistret och för in i registret uppgifter som de samlat in och uppgifter om beslut som de fattat för skötseln av de uppgifter som enligt denna lag ankommer på arbetskraftsmyndigheten. Det föreslås att arbetskraftsmyndigheternas ansvar avgränsas så att respektive arbetskraftsmyndighet svarar för behandlingen av uppgifter i fråga om sina egna kunder.

Enligt det föreslagna 3 mom. svarar utvecklings- och förvaltningscentret också för utlämnandet av uppgifter ur arbetspliktsregistret till sådana aktörer som enligt lag och trots sekretessbestämmelserna har rätt att få uppgifter om arbetspliktiga. För tydlighetens skull föreslås det att det i 3 mom. dessutom föreskrivs att den registrerade får utöva sina rättigheter enligt den allmänna dataskyddsförordningen med avseende på och emot var och en av de personuppgiftsansvariga.

Enligt det föreslagna *4 mom*. avförs uppgifterna ur arbetspliktsregistret sex månader efter det att tillämpningen av befogenhetsbestämmelserna har upphört. Uppgifterna kan dock behövas senare, kanske först efter flera decennier, till exempel för att utreda intjänad pension eller arbetsrelaterade sjukdomar. Därför föreslås det att de avförda uppgifterna ska arkiveras. I fråga om arkiveringen hänvisas till arkivlagen (831/1994) och vad som bestäms och föreskrivs med stöd av den. Under normala förhållanden är arbetspliktsregistret således alltid tomt efter den tidsfrist på sex månader som avses i bestämmelsen.

56 §. *Rätt att få uppgifter samt utlämnande av uppgifter ur arbetspliktsregistret.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om myndigheternas rätt att få uppgifter och om utlämnande av uppgifter ur arbetspliktsregistret. Paragrafen motsvarar i huvudsak 103 a § i den gällande beredskapslagen.

Enligt det föreslagna *1 mom.* har arbets- och näringsministeriet samt utvecklings- och förvaltningscentret rätt att få i 55 § 2 mom. avsedda uppgifter av den registrerade och ur befolknings- och pensionsskyddsregistren samt uppgifter om personer som arbetar inom social- och hälsovården ur de register som förs av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, om uppgifterna behövs för skötseln av de uppgifter de har enligt denna lag. De uppgifter som nämns i momentet ska lämnas ut på begäran av arbets- och näringsministeriet eller utvecklings- och förvaltningscentret. Det behöver inte föreskrivas särskilt om arbetskraftsmyndigheternas rätt att få uppgifter ur olika register, eftersom enligt den föreslagna 55 § är arbetskraftsmyndigheterna gemensamt personuppgiftsansvariga för arbetspliktsregistret och behandlar i enlighet med detta uppgifterna i registret på det sätt som behövs för skötseln av deras egna uppgifter. Enligt förslaget ska varje arbetskraftsmyndighet behandla uppgifterna om sina egna kunder och bland annat föra in uppgifter som erhållits av den arbetspliktige i registret.

Enligt 55 § 1 mom. beslutar arbets- och näringsministeriet om inrättande av ett arbetspliktsregister. Utöver de uppgifter som hänför sig till arbetspliktsregistret sköter ministeriet inom sitt förvaltningsområde uppgifter i anslutning till den styrning och övervakning av beredskapen som avses i 9 §. Enligt 55 § 1 mom. svarar utvecklings- och förvaltningscentret för inrättandet av arbetspliktsregistret. Som det konstaterats ovan omfattar inrättandet av registret bland annat insamling av sådana uppgifter från andra register som behövs i registret för verkställigheten av arbetsplikten. Arbetskraftsmyndigheten svarar för uppgifter i anslutning till verkställigheten av arbetsplikten, såsom att ge arbetsförordnande.

Arbetskraftsmyndigheterna använder uppgifterna i arbetspliktsregistret och för in uppgifter i registret. I praktiken samlar utvecklings- och förvaltningscentret således in uppgifter i arbetspliktsregistret från andra myndigheter. Enligt förslaget har arbetskraftsmyndigheterna tillgång till sekretessbelagda uppgifter som samlats in i registret från andra myndigheter, men i regel begär eller tar de inte emot sådana uppgifter från andra register. Arbetskraftsmyndigheterna för in uppgifter i registret endast till den del uppgifterna innehas av arbetskraftsmyndigheten. Sådana uppgifter är till exempel uppgifter om åläggande av arbetsplikt eller uppgifter som framkommit i kundkontakter eller som en person lämnat i samband med anmälan som arbetspliktig och som inverkar på verkställigheten av arbetsplikten. Arbetskraftsmyndighetens behandling av uppgifter begränsas av hänvisningen i momentet till 55 § 2 mom., där det föreskrivs om de uppgifter som ska föras in i arbetspliktsregistret.

Arbets- och näringsministeriet har i princip inget behov av att behandla sådana uppgifter som förts in i arbetspliktsregistret. Ett sådant behov kan dock undantagsvis uppstå, till exempel om en arbetspliktig riktar en begäran till arbets- och näringsministeriet om att få i registret införda uppgifter om sig själv.

I fråga om arbetskraftsmyndigheterna grundar sig behandlingen av sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen, såsom uppgifter om hälsotillstånd eller funktionsnedsättning i anslutning till arbetsförmågan, på artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen, enligt vilken särskilda kategorier av personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med förebyggande hälso- och sjukvård och yrkesmedicin, bedömningen av en arbetstagares arbetskapacitet, medicinska diagnoser, tillhandahållande av hälso- och sjukvård, behandling, social omsorg eller förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg och av deras system, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet. Arbets- och näringsministeriet, utvecklings- och förvaltningscentret samt arbetskraftsmyndigheterna behandlar även särskilda kategorier av personuppgifter för skötseln av de lagstadgade uppgifter enligt beredskapslagen som hänför sig till den personuppgiftsansvariges roll och som gäller tryggande av tillgången på arbetskraft inom samhällsviktiga funktioner under undantagsförhållanden, vilket innebär att grunden för behandlingen är artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen: Behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. De krav som enligt underpunkterna ställs i fråga om proportionalitet, skydd för personuppgifter och den registrerades grundläggande rättigheter och intressen anses vara uppfyllda. Proportionaliteten förverkligas för sin del genom hänvisningen till 55 § 2 mom., där det framgår vilka uppgifter det är fråga om. Alla som har rätt att få uppgifter är myndigheter som omfattas bland annat av skyldighet att iaktta sekretess enligt 6 kap. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och av tjänsteansvar.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om arbets- och näringsministeriets, utvecklings- och förvaltningscentrets samt arbetskraftsmyndighetens rätt att av andra myndigheter få uppgifter om företags eller andra sammanslutningars betydelse för försvaret eller för tryggandet av kontinuiteten i landets näringsliv, om uppgifterna är nödvändiga för en ändamålsenlig verkställighet av arbetsplikten. Alla myndigheter som enligt förslaget har rätt att få uppgifter ska ha sådana uppgifter enligt beredskapslagen som hänför sig till en ändamålsenlig verkställighet av arbetsplikten. Uppgifterna lämnas ut på begäran av en myndighet som har rätt att få uppgifterna.

Enligt det föreslagna *3 mom*. kan ur arbetspliktsregistret trots vad som föreskrivs om sekretess för uppgifter lämnas ut uppgifter om personer som avses i 44 § till social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken till den del uppgifterna är nödvändiga för planeringen och verkställigheten av den särskilda arbetsplikt inom social- och hälsovården som avses i 44 §. Användningen av uppgifter som lämnats ut ur arbetspliktsregistret regleras i dataskyddslagen och i eventuella specialbestämmelser om mottagare av uppgifter.

Enligt det föreslagna 55 § 3 mom. svarar utvecklings- och förvaltningscentret för utlämnandet av uppgifter ur arbetspliktsregistret till sådana aktörer som enligt lag och trots sekretessbestämmelserna har rätt att få uppgifter om arbetspliktiga.

9 kap. Stödjande av den militära försvarsberedskapen

I kapitlet föreslås bestämmelser om befogenheter som har en direkt koppling till höjande och upprätthållande av Finlands militära försvarsberedskap. Kapitlet motsvarar till sitt centrala innehåll kapitel 16 om den militära försvarsberedskapen i den gällande beredskapslagen. Enligt förslaget ska befogenheterna i kapitlet kunna tas i bruk endast under militära undantagsförhållanden, det vill säga undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

De tilläggsbefogenheter för undantagsförhållanden som föreslås i kapitlet gäller i sak skyldighet att tillhandahålla tjänster, begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar samt så kallad rätt att ta i besittning eller i användning. Det är således fråga om liknande befogenheter som i föreslagna 10 och 11 kap. Syftet med befogenheterna i föreslagna 10 och 11 kap. är dock i första hand att trygga verksamheten för det civila samhället och de civila myndigheterna och på så sätt hantera de effekter som en kris har på samhället. Syftet med befogenheterna i kapitlet om militär försvarsberedskap är däremot att direkt trygga höjandet och upprätthållandet av Finlands militära försvarsberedskap. Befogenheterna har således en nära koppling till den sista meningen i den föreslagna 1 §, enligt vilken ett av syftena med beredskapslagen är att stödja beredskapen att avvärja hot mot rikets territoriella integritet och självständighet. På grund av befogenheternas olika användningsändamål och de militära undantagsförhållandenas särskilda karaktär föreslås det därför att de befogenheter som direkt hänför sig till det militära försvaret av Finland fortsättningsvis ska samlas i ett eget kapitel i lagen. Befogenheterna i de föreslagna 10 och 11 kap. skiljer sig åt även i fråga om de ersättningsgrunder för åtgärderna som anges i 23 kap.

Försvarsmakten svarar för Finlands militära försvar. Gränsbevakningsväsendet deltar dessutom i det militära försvaret i enlighet med 3 § 3 mom. i gränsbevakningslagen. En central ändring jämfört med gällande lag är att i det föreslagna kapitlet om militär försvarsberedskap beaktas även Gränsbevakningsväsendets roll när det gäller att höja och upprätthålla försvarsberedskapen. Bestämmelserna i 16 kap. i den gällande lagen gäller endast Försvarsmakten. Gränsbevakningsväsendets roll vid ordnandet av Finlands militära försvar behandlas närmare i avsnitt 2.3.14.

Militära undantagsförhållanden betraktas vanligen som ett typfall av undantagsförhållanden och sådana undantagsförhållanden kan kräva särskilt exceptionella åtgärder av statsmakten. En militär kris är normalt förknippad med mycket exceptionella resursbehov, vilka även kan öka om krisen drar ut på tiden, bland annat till följd av att materiel förstörs. I synnerhet är omfattningen av Försvarsmaktens krigstida trupper så stor att det under normala förhållanden inte i realiteten är möjligt att skaffa och lagra all materiel som trupperna behöver, och dessutom kan också mängden tjänster som trupperna behöver öka betydligt. I regel kan det också antas att den kommersiella tillgången på materiel och tjänster som trupperna behöver försämras under undantagsförhållanden. Faktum är att Finlands försvarsförmåga därför inte fullständigt kan tryggas endast genom Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets beredskap och förhandsanskaffningar. Tryggandet av det militära försvarets verksamhetsförutsättningar kan utöver de materiella behoven förutsätta också ett exceptionellt kraftfullt och omfattande ingrepp i människors rörelsefrihet och vistelse i krigszonerna och andra områden som är centrala med tanke på höjandet och upprätthållandet av den militära försvarsberedskapen. De föreslagna tilläggsbefogenheterna kan därför betraktas som en nödvändig del av den legislativa beredskapen inför en militär kris.

De rättigheter att ta i besittning eller i användning och skyldigheter att tillhandahålla tjänster som föreslås i kapitlet är alltid avsedda att tillämpas i sista hand i förhållande till arrangemang som baserar sig på frivillighet. Utgångspunkten är således att också materiel, andra varor, områden och lägenheter samt tjänster som behövs för höjande och upprätthållande av den militära

försvarsberedskapen även under undantagsförhållanden i första hand ska försöka köpas, hyras, arrenderas eller anskaffas genom andra frivilliga arrangemang.

57 §. *Skyldighet att överlåta fordon, fartyg och luftfartyg.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om skyldigheten att överlåta fordon, fartyg eller luftfartyg i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning. Det föreslås att befogenheten ska kunna tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten för höjande eller upprätthållande av den militära försvarsberedskapen. Paragrafen motsvarar i huvudsak 112 § i den gällande beredskapslagen.

Enligt det föreslagna *1 mom.* ska Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet genom sitt beslut kunna ålägga ägaren eller innehavaren av ett fordon, ett fartyg eller ett luftfartyg att överlåta fordonet, fartyget eller luftfartyget i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning. Beslutet om att fordonet, fartyget eller luftfartyget övergår i Försvarsmaktens besittning fattas av Försvarsmakten och i Gränsbevakningsväsendets besittning av Gränsbevakningsväsendet. Det är fråga om ett förvaltningsbeslut enligt förvaltningslagen.

Begreppet fordon är i paragrafen omfattande och omfattar på motsvarande sätt som definitionen i fordonslagen all slags anordningar som är avsedda för färd på marken och som inte löper på skenor. Det handlar således inte bara om motorfordon. Överlåtelse av nyttjanderätten till fordon skiljer sig från den skyldighet att utföra transporter som avses i 59 och 70 § genom att transporterna inte utförs av ett företag som tillhandahåller transporttjänster, utan fordonet används av en tjänsteman vid Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet i enlighet med befogenheten.

Typiskt är det fråga om ett motordrivet fordon eller ett släpfordon, men befogenheten har alltså inte begränsats så att den endast skulle gälla sådana. Skyldigheten att överlåta motordrivna fordon gäller i första hand lastbilar, traktorer, terrängpersonbilar, snöskotrar och i vissa fall arbetsmaskiner. Bland annat olika släpvagnar är i sin tur släpfordon.

Med fartyg avses i bestämmelsen i princip detsamma som i 2 § 14 punkten i lagen om fartygs tekniska säkerhet och säker drift av fartyg. Enligt den bestämmelsen avses med fartyg färdmedel och anordningar som vilar på och är avsedda för färd på vatten. Begreppet luftfartyg motsvarar i sin tur definitionen i 2 § 6 punkten i luftfartslagen, enligt vilken det med luftfartyg avses en anordning som kan få bärkraft i atmosfären genom luftens reaktioner med undantag av luftens reaktioner mot mark- eller vattenytan. I paragrafen avsedda fordon, fartyg eller luftfartyg kan också vara obemannade. Överlåtelseskyldigheten gäller i huvudsak olika snabbgående motorbåtar, förbindelsebåtar och transportfartyg, det vill säga i första hand relativt små fartyg. Dessutom kan registrerade motorbåtar komma i fråga.

I fråga om luftfartyg gäller Försvarsmaktens behov sambandsflyggruppernas materiel, som omfattar små en- och tvåmotoriga flygplan och lätta helikoptrar. För Gränsbevakningsväsendets del gäller behovet komplettering av bevakningsflygdivisionens materiel, som omfattar helikoptrar och flygplan. Behovet av obemannade luftfartyg gäller i första hand sådana anordningar av olika storlekar vars huvudsakliga användningsändamål är fotografering eller transport av material.

Den föreslagna befogenheten ska kunna tillämpas på både bemannade och obemannade fordon, fartyg och luftfartyg. I den mån åtgärden avser ett obemannat fordon omfattar överlåtelseskyldigheten även det styrsystem som är nödvändigt för att använda fordonet.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan den skyldighet som avses i 1 mom. i fråga om fartyg också gälla den som utövar faktisk bestämmanderätt i frågor som gäller fartygets trafik. Med en sådan aktör som utövar faktisk bestämmanderätt avses redaren. Utformningen av bestämmelsen baserar sig på definitionen enligt lagen om farledsavgift (1122/2005) av vem som är ansvarig för betalningen av farledsavgiften. Ägaren av ett fartyg som är registrerat i fartygsregistret utövar

inte nödvändigtvis faktisk bestämmanderätt i frågor som gäller fartygets trafik. Skyldigheten att överlåta ett fartyg gäller endast fartyg som är registrerade i det finska fartygsregistret.

58 §. *Skyldighet att överlåta varor.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om skyldigheten att till Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet överlåta sådana varor som är nödvändiga med tanke på inkvartering av trupper, befästningsarbeten, tryggande av energiförsörjningen eller utrustande av trupper eller andra motsvarande varor som är nödvändiga med tanke på höjandet och upprätthållandet av försvarsberedskapen. Sådana varor är exempelvis olika verktyg, små maskiner, datatekniska anordningar samt lösöre som behövs för inkvartering av de trupper som grupperas. Vidare kan Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet i situationer som förutsätter höjande av försvarsberedskapen och då stora mängder reservister måste kallas in ha behov av olika varor som är nödvändiga för att trygga energiförsörjningen. Befogenheten täcker även rätten att ta virke och torv i 45 § i den gällande lagen när det gäller Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets behov.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 110 § i den gällande beredskapslagen och den kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

59 §. *Skyldighet att tillhandahålla tjänster.* I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten för sammanslutningar och näringsidkare att tillhandahålla Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet transport-, bespisnings-, inkvarterings-, reparations-, underhålls- eller byggtjänster, medicinska tjänster, tjänster som hänför sig till datateknik och datasystem samt andra tjänster som är nödvändiga med tanke på höjandet eller upprätthållandet av försvarsberedskapen. Paragrafen motsvarar i huvudsak 111 § i den gällande lagen och den kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

Utgångspunkten är att Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet i sin verksamhet stöder sig på sina befintliga underhållssystem, och att ett så kallat system för fältunderhåll inrättas först när man inte längre kan sörja för truppernas underhåll inom ramen för det normala systemet. Tjänster som avses i bestämmelsen är exempelvis olika tjänster i anslutning till bespisning och inkvartering av de upprättade och grupperade trupperna. Till de tjänster som avses i bestämmelsen hör dessutom reparations- och underhållstjänster i anslutning till olika fordon och annan apparatur. Byggtjänster behövs främst för befästningsarbeten och i anslutning till grupperingen av trupper. I de flesta fall är det tillräckligt om Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet kan låta bygga de konstruktioner eller andra objekt som de behöver utan att behöva ta alla för ändamålet behövliga resurser, exempelvis schaktningsmaskiner, i sin besittning.

Genom skyldigheten att tillhandahålla transporttjänster säkerställs genomförandet av person- och materialtransporter för Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets behov. Transportbehoven kan bli mycket stora inom loppet av en kort tid, varvid Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets tillgängliga transportkapacitet inte är tillräcklig för att nödvändiga transporter ska kunna genomföras. De medicinska tjänsterna utförs under undantagsförhållanden i första hand med Försvarsmaktens, Gränsbevakningsväsendets, andra myndigheters och Finlands allierades kapacitet. Också behovet av medicinska tjänster kan bli omfattande, varvid det blir nödvändigt att utöka kapaciteteten i fråga om medicinska tjänster genom att förplikta privata tillhandahållare av hälso- och sjukvårdstjänster och medicinska tjänster att utföra medicinska tjänster för Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Datateknikens och datasystemens betydelse för försvaret har ökat i och med digitaliseringen av systemen och den tekniska utvecklingen. Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets tillgång till nödvändiga drifts-, stöd-, underhålls- och utvecklingstjänster i anslutning till de datatekniska systemen säkerställs genom skyldigheten att tillhandahålla tjänster.

Den skyldighet att tillhandahålla tjänster som avses i bestämmelsen gäller inte enskilda medborgare i form av arbetsplikt eller annan tjänstgöringsskyldighet utan endast sammanslutningar och näringsidkare. Bestämmelser om allmän arbetsplikt föreslås i 8 kap. Medan försvarstillstånd

råder har militärmyndigheterna dessutom med stöd av 26 § i lagen om försvarstillstånd befogenhet att bland annat beordra att företag, inrättningar, yrkesutövare eller näringsidkare som är verksamma på ett område på vilket det är nödvändigt att i brådskande ordning vidta särskilda militära försvarsåtgärder på grund av angrepp eller annan motsvarande mot området riktad verksamhet eller omedelbart hot därom producerar tjänster för de trupper som används för att försvara området.

60 §. *Skyldighet att överlåta nyttjanderätten till programvara eller datasystem.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om skyldigheten för sammanslutningar och enskilda att till Försvarsmakten överlåta nyttjanderätten till programvara eller datasystem. Den föreslagna befogenheten motsvarar delvis bestämmelserna i 60 och 63 § i den gällande beredskapslagen. Paragrafen kan tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten. Begreppet datasystem är i paragrafen bredare än begreppet programvara och innebär ett system som består av data, programvaror och maskinvaror som används för behandling av data samt databehandlingsregler.

Det föreslås att skyldigheten att överlåta en programvara eller ett datasystem ska basera sig på ett nödvändigt behov som har samband med försvarsförmågan under militära undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten. Under militära undantagsförhållanden kan det uppkomma ett nödvändigt behov av att få nyttjanderätt till en sådan programvara eller ett sådant datasystem som kan trygga till exempel det militära ledningssystemets funktionsförmåga. Till exempel med tanke på cyberförsvaret gör befogenheten det möjligt att inom Finlands militära försvar använda datasystem och programvaror som utvecklats av reservister, organisationer och sammanslutningar. Befogenheten i paragrafen är en kritisk tilläggsresurs för Försvarsmakten för upprätthållande av Försvarsmaktens tekniska ledningsförmåga och den har särskild betydelse när det gäller att stödja de viktigaste partnerna, som en del av den kritiska infrastrukturen.

Skillnaden mellan den föreslagna befogenheten och den skyldighet att tillhandahålla tjänster som avses i föregående paragraf är att när det är fråga om skyldighet att tillhandahålla tjänster kan myndigheten kräva att tjänsteproducenten producerar en viss tjänst i enlighet med kraven och med producentens resurser. Med skyldighet att överlåta programvara eller datasystem avses i sin tur överföring av besittningen av en programvara eller ett datasystem till Försvarsmakten, varvid Försvarsmakten svarar för driften och användningen av programvaran eller datasystemet med sin egen personal. Enligt förslaget ska befogenheten kunna tillämpas på datasystem och programvaror som är i såväl sammanslutningars som fysiska personers besittning.

61 §. *Skyldighet att överlåta mark- och vattenområden och lägenheter*. I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten att överlåta fastigheter, andra mark- och vattenområden samt lägenheter för höjande och upprätthållande av den militära försvarsberedskapen. Paragrafen motsvarar i huvudsak 113 § i den gällande lagen. Med lägenhet avses i paragrafen en byggnad eller en del av en byggnad.

Med stöd av det föreslagna *1 mom.* ska Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet kunna ålägga ägaren eller innehavaren av en fastighet, ett annat mark- eller vattenområde eller en lägenhet att överlåta fastigheten, mark- eller vattenområdet eller lägenheten i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning. Höjandet och upprätthållandet av den militära försvarsberedskapen i allvarliga internationella krissituationer är ofta förknippat med hur upprättandet av Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets krigstida styrkor och grupperingen av dessa på det planerade aktionsområdet genomförs. Dessutom kan det redan innan trupperna upprättas uppstå behov att fördela olika slags materiel ur Försvarsmaktens depåer och upplag. Vidare kan områden behövas exempelvis för reservarrangemang i anslutning till flygfält, för nya vägar eller broar eller för reservhamnar. Områden kan också användas för truppövningar i situationer där de övningsområden Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet under normala förhållanden förfogar över inte är tillräckliga.

När det gäller placeringen av Gränsbevakningsväsendets trupper ska även de behov som hänför sig till gränssäkerhets-, sjöräddnings- och miljöskadebekämpningsuppgifter beaktas samtidigt med de militära behoven samt ändringsbehoven i fråga om områden och lokaler när gränstrupperna byter uppdrag eller övergår från Gränsbevakningsväsendet till Försvarsmakten och tillbaka.

Paragrafens 1 mom. innehåller även en begränsning av tillämpningen av befogenheten, enligt vilken besittningen av en lägenhet som används för stadigvarande boende behöver överlåtas endast om det finns synnerligen vägande militära skäl till det. Bestämmelsen motsvarar 113 § 2 mom. i den gällande lagen. Som synnerligen vägande militära skäl kan betraktas exempelvis sådan gruppering som krävs för ett omfattande vapensystems funktion eller någon liknande omständighet som utesluter alternativa lösningar i fråga om grupperingen. Även om det i sista hand är den militära myndigheten som bedömer om synnerligen vägande militära skäl föreligger, understryker bestämmelsen att åtgärder först i sista hand ska riktas mot lokaler som används för stadigvarande boende. Utgångspunkten bör därför vara en strävan att i första hand rikta åtgärder mot andra lägenheter än sådana som används för stadigvarande boende.

Enligt det föreslagna *2 mom.* ska Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet ha rätt att på de fastigheter och andra områden som nämns i 1 mom. omedelbart vidta sådana åtgärder som behövs för att bygga, ändra eller skära av vägar, för att bygga lager, befästningsobjekt, järnvägar samt andra trafikleder och försvarsanordningar och för upprätthållande av aktionsberedskapen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 113 § 3 mom. i den gällande lagen. Höjande och upprätthållande av beredskapen kan kräva ändringar i ett områdes infrastruktur och i de områden som används för att röra sig. I fråga om vägnätet möjliggör de föreslagna bestämmelserna bland annat att Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet vid behov i de områden som tagits i besittning kan installera sådana trafikanordningar som är nödvändiga med tanke på försvarsförberedelserna. Det föreslås att även vägar i området ska kunna ändras eller stängas tillfälligt genom åtgärder av Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet. Med trafikled avses i bestämmelsen en sådan trafikled som byggts för trafik, en outbyggd rutt eller en förbindelse där trafiktjänster tillhandahålls och som utgör en del av ett trafiknät som hör till trafiksystemet. Sådana kan vara till exempel landsvägars vägområden och områden, konstruktioner, anläggningar och anordningar som hör till vägar. Sådana är också farleder i vattendrag samt järnvägar och järnvägsområden.

62 §. *Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar.* I paragrafen föreslås bestämmelser om sådana begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som utfärdas av militära skäl eller för skyddande av utomstående. Paragrafen motsvarar i huvudsak 115 § i den gällande beredskapslagen och den kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

Enligt 15 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten får Försvarsmaktens regionala eller lokala förvaltningsmyndighet förbjuda obehöriga att röra sig på ett område eller en plats som Försvarsmakten förfogar över eller begränsa denna rätt, om militära orsaker eller skyddet av utomstående mot faror nödvändigtvis kräver det. Enligt 2 mom. i den paragrafen kan också den som leder en övning bestämma om förbud eller begränsningar enligt 1 mom. på områden eller platser som försvarsmakten tillfälligt förfogar över för att hålla övning och som används för att förvara materiel, för gruppering av trupper eller för verksamhet som kan vara farlig för utomstående.

Enligt 71 § 1 mom. i gränsbevakningslagen får det genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om begränsningar av eller förbud mot rätten att vistas i lokaler eller områden som Gränsbevakningsväsendet besitter, om det är nödvändigt för att förhindra fara för personer eller för att skydda en synnerligen viktig verksamhet inom Gränsbevakningsväsendet. En tillfällig begränsning av eller ett tillfälligt förbud mot rätten att vistas inom en del av ett militärt övningsområde eller en del av ett övningsområde som hänför sig till gränssäkerheten eller på en fastighet som Gränsbevakningsväsendet tagit i användning enligt 39 § 3 mom. kan för den

tid övningen pågår eller fastigheten används meddelas av en gränsbevakningsman med minst kaptens eller kaptenlöjtnants grad.

Under militära undantagsförhållanden när Finlands militära beredskap höjs och upprätthålls ökar Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets behov av områden samt behovet att övervaka trafik och vistelse på deras verksamhetsområden avsevärt. Det är möjligt att delvis bemöta behovet genom att ta områden i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning i enlighet med den föreslagna 61 §, varvid ovannämnda bestämmelser om begränsning av rätten att röra sig och vistas enligt lagstiftningen för normala förhållanden kan tillämpas även på områden som tagits i besittning. Det är dock inte ändamålsenligt eller motiverat med hänsyn till proportionalitetsprincipen enligt 31 § att ta alla sådana områden i besittning där det är nödvändigt att begränsa rätten att röra sig och vistas.

Som exempel på situationer där befogenheten tillämpas kan nämnas flygbaser som anläggs i samband med höjandet av försvarsberedskapen, civila sambandscentraler samt objekt som är viktiga med tanke på trafiken. De viktigaste av dessa områden ska vid behov kunna tas i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning med stöd av den föreslagna 61 §, men i områdenas omedelbara närhet är det nödvändigt att endast begränsa rätten att röra sig, och det är inte ändamålsenligt att områdena tas i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning. Detta gäller i synnerhet temporära flygbaser. I praktiken kan personer som bor i det skyddade objektets omedelbara närhet släppas in, medan obehöriga förbjuds att röra sig på området. En begränsning av rörelsefriheten som införs med stöd av den föreslagna paragrafen ingriper mindre i de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är fallet om Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet med stöd av den föreslagna 61 § tar områdena i sin besittning, och först därefter meddelar begränsningar eller förbud beträffande rätten att röra sig på dem. Också med tanke på upprätthållandet av samhällets övriga funktioner vore det skäl att se till att de företag som verkar i området trots begränsningarna i rörelsefriheten i mån av möjlighet kan fortsätta sin verksamhet, och att områdets invånare inte behöver evakueras när den militära försvarsberedskapen höjs.

Med stöd av 16 § i territorialövervakningslagen kan rätten att färdas på skyddsområden under vissa förutsättningar begränsas. Med skyddsområden avses enligt bestämmelsen till sina gränser noggrant fastställda delar av Finlands territorialvatten. Skyddsområdet får inte vara större än vad som nödvändigtvis krävs med tanke på organiseringen av rikets säkerhet. Med stöd av 26 § i territorialövervakningslagen kan sjötrafik avbrytas temporärt. Temporärt avbrytande enligt territorialövervakningslagen vore dock inte ändamålsenligt under långvariga undantagsförhållanden. Exempelvis i samband med att sjöminor läggs ut behöver också rätten att röra sig begränsas på vidsträckta havsområden.

Paragrafens *2 mom.* är nytt och där föreskrivs om övervakning av de begränsningar som avses i 1 mom. Enligt förslaget ska Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet vardera för sin del svara för övervakningen av begränsningarna.

10 kap. Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar samt förflyttning av befolkning

I kapitlet föreslås bestämmelser om begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar, evakuering av befolkningen och förlängning av tiden i förvar under undantagsförhållanden. Genom befogenheterna i kapitlet kan man under undantagsförhållanden tillfälligt på ett betydande sätt ingripa i synnerhet i den rörelsefrihet som tryggas i 9 § i grundlagen. Befogenheterna i kapitlet kan dessutom påverka åtminstone den personliga frihet som tryggas i 7 § i grundlagen och den näringsfrihet som tryggas i 18 § i grundlagen. Särskilda bestämmelser om sådana begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som är nödvändiga för tryggande av den militära försvarsberedskapen finns i den föreslagna 62 §.

Människors rätt att röra sig eller vistas på ett bestämt område kan redan under normala förhållanden begränsas på det sätt som beskrivs i avsnitt 2.3. De befogenheter som gäller rörelsefriheten och som ingår i lagstiftningen för normala förhållanden är dock i allmänhet noggrant avgränsade både i fråga om det tidsmässiga och geografiska tillämpningsområdet och lämpar sig därför främst för lokala och tidsmässigt mycket begränsade störningssituationer. Det är däremot inte i praktiken möjligt att effektivt hantera mer omfattande situationer som hotar befolkningens säkerhet, den allmänna ordningen och säkerheten eller gränssäkerheten med stöd av de befogenheter som ingår i lagstiftningen för normala förhållanden.

Undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen kan till den geografiska omfattningen, varaktigheten och verkningarna vara betydligt mer omfattande än störningssituationer av olika grad under normala förhållanden och hanteringen av dem kan därför kräva av myndigheterna betydligt mera omfattande åtgärder som i högre grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Behovet att tillämpa befogenheterna i kapitlet kan hänföra sig till många olika scenarier för undantagsförhållanden. Som ett typiskt exempel på en situation där befogenheter utövas kan betraktas en storolycka som gör att det inte längre är säkert att vistas i ett visst område, varför det är nödvändigt att begränsa vistelse där. Befogenheterna kan också behövas till exempel när befolkningen i sin helhet bör flyttas bort från en krigszon. Ett av syftena med beredskapslagen är enligt 1 § att skydda befolkningen under undantagsförhållanden, och i fråga om militära undantagsförhållanden grundar sig statens skyldighet att skydda befolkningen mot faror även på bestämmelserna i Genèvekonventionen. Ett nödvändigt behov att begränsa människors rätt att röra sig och vistas på ett område kan handla förutom om att skydda befolkningen också till exempel om att trygga vissa myndighetsfunktioner och därigenom effektivt hantera undantagsförhållandena och följderna av dem. Exempelvis exceptionellt omfattande och våldsamma upplopp kan leda till en situation som inte längre kan hanteras effektivt genom lindrigare medel än de som föreslås. År 2020 ansågs det nödvändigt att införa en begränsning i rörelsefriheten även för att förhindra spridning av en farlig smittsam sjukdom. Nödvändigheten av de föreslagna befogenheterna hänger i många avseenden samman inte bara med hanteringen av en situation som redan uppkommit utan också med behovet att förhindra att situationen förvärras ytterligare. Staten är skyldig att sörja för befolkningens säkerhet och samhällsordningen under alla förhållanden.

De föreslagna paragrafernas ordalydelse ger uttryck för kravet att graden av begränsning av rörelsefriheten (ett kategoriskt förbud eller en lindrigare begränsning, den geografiska omfattningen samt varaktigheten) ska stå i rätt proportion till de rådande undantagsförhållandena samt de grunder på vilka rörelsefriheten begränsas. Vid tillämpningen ska den begränsning som tas i bruk alltså anpassas till det hot som ska avvärjas, så att begränsningarna inte ingriper i någons rättigheter i större utsträckning eller omfattning eller genom att orsaka större skada än vad som är nödvändigt för att hantera situationen. De begränsningar som avses i de föreslagna bestämmelserna kan också till exempel vara tidsmässiga begränsningar av rörelsefriheten som är bundna till en viss tid på dygnet, om mer omfattande begränsningar inte är nödvändiga eller proportionerliga. I respektive tillämpningssituation bör det därför bedömas om ett kategoriskt förbud mot att röra sig och vistas på ett bestämt område är nödvändigt eller om det räcker med en lindrigare begränsning för att avvärja hotet.

Vid användningen av det bemyndigande att utfärda förordning som paragraferna möjliggör bör man dessutom i enlighet med vad situationen tillåter på behörigt sätt beakta skyddet för de friheter som hör till kärnområdet för rörelsefriheten och rätten att röra sig av tvingande skäl (GrUB 8/2020 rd, GrUB 11/2020 rd).

63 §. *Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för skyddande av befolkningen.* I paragrafen föreslås bestämmelser om tillfälliga begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som utfärdas genom förordning av statsrådet i syfte att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa. Paragrafen motsvarar i huvudsak 118 § i den gällande lagen, men regleringen preciseras så att begränsningarna också kan gälla tillträde till eller lämnande

av en bestämd ort eller en del av den. Paragrafen ska på motsvarande sätt som motsvarande bestämmelse i den gällande lagen kunna tillämpas under alla undantagsförhållanden.

Enligt *1 mom.* får rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller i ett bestämt område genom förordning förbjudas eller begränsas tillfälligt, om det är nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa. Ett förbud eller en begränsning som avses i bestämmelsen får på grund av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna utfärdas för högst tre månader åt gången. Den föreslagna maximitiden motsvarar bestämmelserna i 118 § i den gällande lagen. Det är möjligt att fortsätta tillämpningen av befogenheten också under en längre tid än det, om förutsättningarna för tillämpningen fortsättningsvis uppfylls.

Genom statsrådets förordningen ska det också anges till vilka delar det eventuellt är tillåtet att röra sig och vistas. Vid bedömningen av begränsningarnas omfattning bör hänsyn bland annat tas till vars och ens rätt att återvända till sin bostadsort och att utnyttja sin rörelsefrihet för att utöva nödvändigt arbete eller nödvändig näringsverksamhet eller för att fullgöra en lagstadgad skyldighet. Möjligheten att begränsa tillämpningen av befogenheten så att den inte omfattar till exempel rätten att röra sig eller vistas för ett visst ändamål är dock beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar enligt paragrafen kan behöva införas till exempel i samband med allvarliga olyckor eller allvarliga skador på infrastrukturen. Exempelvis en instabil byggd miljö kan orsaka en allvarlig risk för rasolyckor och en olycka eller annan förstörelse i industribyggnader kan orsaka en fara som beror på farliga kemiska ämnen. I en situation där Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp kan det också vara fråga om objekt eller områden där det till exempel finns eller misstänks finnas odetonerad ammunition eller andra explosiva varor. I konfliktdrabbade områden har sådana vanligen bestått av minerade områden. Också till exempel i samband med en olycka i ett kärnkraftverk kan det vara fråga om allvarlig fara för liv och hälsa. En allvarlig olycka på en sådan anläggning kan beroende på väderförhållandena ha strålningskonsekvenser som kräver omfattande skyddsåtgärder även på andra håll i Finland. Det kan på motsvarande sätt som i nuläget bli aktuellt att tillämpa paragrafen också bland annat för att skydda befolkningen mot en smittsam sjukdom som utgör ett allvarligt hot mot människors liv och hälsa eller för att förhindra att en sådan sjukdom sprids.

Enligt *2 mom.* övervakar polisen iakttagandet av de begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som avses i paragrafen. Regleringen motsvarar polisens uppgift under covid-19-pandemin att övervaka de begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som tagits i bruk enligt gällande 118 § för att skydda befolkningen. Det är motiverat att polisen sköter övervakningsuppdraget eftersom övervakningen av att begräsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningarna iakttas kräver utövande av polisens befogenheter.

64 §. *Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om tillfälliga begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som utfärdas genom förordning av statsrådet i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Paragrafen motsvarar i huvudsak 122 c § i den gällande lagen (706/2022). Befogenheten ska dock förutom under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten också kunna utövas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten. Dessutom preciseras begränsningen så att begränsningarna också kan gälla tillträde till eller lämnande av en viss ort eller en del av den. Med stöd av befogenheten är det inte heller möjligt att utfärda ett kategoriskt vistelseförbud. Den begränsning som avses i paragrafen kan på motsvarande sätt som i nuläget också vara till exempel en tidsmässig begränsning av rörelsefriheten som är bunden till en viss tid på dygnet. En begränsning i rörelsefriheten eller vistelsebegränsning enligt paragrafen kan införas för högst två veckor åt gången.

Syftet med regleringen är att bemöta framför allt hybridhot som är förenade med en strävan efter att skapa instabilitet i samhället och undergräva myndigheternas handlingsförmåga eller

befolkningens kristålighet. Syftet med begränsningen är att, i de eventuella situationer där den tillämpas, skydda samhällsfreden i det område som begränsningen gäller samt att skydda personer som befinner sig där mot våld eller rättskränkningar. Syftet med befogenheten är också att bidra till att trygga statsrådets förutsättningar att skydda samhällsfreden i samband med allvarliga och omfattande störningar av den allmänna ordningen och säkerheten.

Ett i bestämmelsen avsett hot som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten kan under undantagsförhållanden orsakas av en helhet bestående av många faktorer. Den tändande gnistan för våldsamma upplopp kan vara till exempel ett brott som äventyrar samhällsordningen, såsom en terrorattack eller något annat grovt brott, massinvandring eller någon annan oförutsedd händelse som eventuellt rubbar samhällsordningen. Beroende på hur situationen utvecklas kan den leda till omfattande och okontrollerade oroligheter. Där kan också delta personer eller grupper vars syfte är att omvandla en fredlig demonstration till ett våldsamt upplopp.

Också eventuella begränsningar, ransoneringar och allmän brist under undantagsförhållanden kan förvärra oroligheter, vilket kan ta sig i uttryck som allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten. För att hantera dessa störningar kan begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar vara nödvändiga.

Den föreslagna befogenheten motsvarar i sak i huvudsak 63 § i lagförslaget. Eftersom hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i allmänhet tidsmässigt är mera begränsade, ska befogenheten kunna tas i bruk för högst två veckor åt gången.

Den föreslagna paragrafen gör det möjligt att begränsa rätten att röra sig eller vistas på en bestämd ort eller i en del av den. Bestämmelsens regionala räckvidd är således mer begränsad än motsvarande 63 § som gäller skyddande av befolkningen och som möjliggör begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar också på områden som är större än en ort. De situationer som avses i paragrafen gäller främst hot som beror på lokala folkströmmar, vilka inte ens om de är omfattande kan anses förutsätta att begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar omfattar ett område som är större än en viss ort. På en större ort kan det snarast vara fråga om begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar i en viss stadsdel. En förutsättning är dock att myndigheternas normala befogenheter inte är tillräckliga för att hantera situationen. Bestämmelsen hindrar emellertid inte att begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar samtidigt införs för flera orter eller flera delar av en viss ort, om det kan anses vara nödvändigt med beaktande av hur allvarlig situationen är och enligt en helhetsbedömning av situationen.

Enligt *2 mom.* övervakar polisen de begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som avses i paragrafen. Övervakningen av att begränsningarna i rörelsefriheten och vistelsebegränsningarna iakttas kräver att polisen utövar sina befogenheter. Upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, som är centralt för syftet med den föreslagna befogenheten, hör dessutom till polisens grundläggande uppgifter.

65 §. *Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för upprätthållande av gränssäkerheten.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om tillfälliga begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som utfärdas genom förordning av statsrådet för upprätthållande av gränssäkerheten. Med upprätthållande av gränssäkerheten avses enligt 2 § 6 punkten i gränsbevakningslagen åtgärder som vidtas i hemlandet och utomlands för att förhindra brott mot bestämmelserna om passerande av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och garantera säkerheten vid passerande av gränsen. Upprätthållande av gränssäkerheten är Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgift i alla säkerhetssituationer.

Paragrafen är ny och dess syfte är att säkerställa att personer som orsakar olägenhet för upprätthållandet av gränssäkerheten inte rör sig eller vistas i områden som är viktiga för upprätthållandet av gränssäkerheten. Bestämmelsen gör det möjligt att införa olika begränsningar och totalförbud som gäller både rätten att röra sig och vistas. För att upprätthålla gränssäkerheten kan det vara nödvändigt att helt och hållet förbjuda vistelse i ett visst område, till exempel i situationer med omfattande olaglig inresa. För att säkerställa en effektiv övervakning av området och förhindra verksamheten för dem som ordnar olaglig inresa kan det då vara nödvändigt att utomstående personer inte alls vistas i området.

Befogenheten ska kunna utövas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten och den ska kunna tillämpas endast till den del det är nödvändigt för att avvärja ett hot eller hantera en situation som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar gränssäkerheten. Sådana begränsningar i rörelsefriheten eller vistelsebegränsningar som avses i paragrafen kan införas för högst två veckor åt gången.

Enligt 4 § 1 mom. i gränsbevakningslagen verkar Gränsbevakningsväsendet där det är motiverat för upprätthållande av gränsordningen och gränssäkerheten och utförande av sådana uppgifter med anknytning till det militära försvaret som ankommer på gränsbevakningsväsendet, samt på havsområdet och inom Finlands ekonomiska zon. Befogenheten ska därför kunna tillämpas i närheten av riksgränsen, i ett gränsövergångsställes omedelbara närhet och i havsområden som hör till Finlands territorialvatten. Med riksgräns avses finska statens gränser till en annan stat, det vill säga både Schengenområdets yttre gränser och de inre gränserna. Till tillämpningsområdet hör också sådana områden utanför de normala gränsövergångsställena genom vilka inresa till Finland i enskilda fall är tillåten genom det förfarande för tillstånd att passera gränsen som avses i 13 § i gränsbevakningslagen. Med havsområde avses även tillhörande skärgård och havskust.

Gränsbevakningsväsendet verkar i glest befolkade områden där andra behöriga myndigheter inte regelbundet är närvarande. Gränsbevakningsväsendet kan som stöd för sin verksamhet till exempel använda värnpliktiga som förordnats till tjänst vid Gränsbevakningsväsendet med stöd av värnpliktslagen. Paragrafen kompletterar de begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet som anges i 64 § till den del det är fråga om utförande av Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter.

Behovet av befogenheten hänför sig särskilt till bemötandet av hybridhot. Hybridhot är vanligen förenade med en strävan efter att skapa instabilitet i samhället och undergräva myndigheternas handlingsförmåga eller befolkningens kristålighet. Syftet med befogenheten är också att skydda Finlands territoriella integritet, som centralt hänför sig till upprätthållandet av gränssäkerheten, samt att säkerställa att allierade smidigt och tryggt kan passera riksgränsen samt säkerställa trygg verksamhet i närheten av riksgränsen, i ett gränsövergångsställes omedelbara närhet och i havsområden. Ett i bestämmelsen avsett hot som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar gränssäkerheten kan under undantagsförhållanden orsakas av en helhet bestående av många faktorer. Det kan till exempel vara fråga om omfattande eller instrumentaliserad inresa, som kan vara förenad med en främmande stats påverkansförsök. Avsikten kan också vara att genom omfattande hybridpåverkan eskalera den beskrivna utvecklingen. Upprätthållandet av gränssäkerheten kan äventyras allvarligt redan innan de intressen som skyddas av den äventyras.

Enligt *2 mom.* övervakar Gränsbevakningsväsendet att de begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som införts för upprätthållande av gränssäkerheten iakttas. Upprätthållande av gränssäkerheten, som är centralt för syftet med befogenheten, hör till Gränsbevakningsväsendet grundläggande uppgifter.

66 §. *Begränsning av vägtrafiken.* Paragrafen är ny och där föreskrivs om begränsning av vägtrafiken för att trygga transporter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Den föreslagna befogenheten kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten.

Enligt *1 mom.* ska Trafikledsverket för tryggande av transporter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena på begäran av den ansvariga myndigheten kunna begränsa annan motorfordonstrafik eller förbjuda den i sin helhet för viss tid på vägar eller områden som Trafikledsverket bestämmer. I sak gäller paragrafen begränsning av rörelsefriheten. Eftersom en begränsning eller ett förbud som införs med stöd av paragrafen dock endast gäller motorfordonstrafik på vissa vägar eller i vissa områden, är en begränsning eller ett förbud som införs med stöd av paragrafen snävare än en begränsning eller ett förbud som införs med stöd av 63–65 §.

Syftet med den föreslagna befogenheten är att trygga till exempel Försvarsmaktens transporter under krigstillstånd. Transporter som behöver skyddas kan vara till exempel transporter av farliga ämnen och transporter med oupplysta fordon, varvid nödvändigheten när det gäller tillämpningen av befogenheten är kopplad till skyddet av både själva transporten och andra vägtrafikanter. Försvarsmakten har inte själv befogenheter att begränsa eller förbjuda trafiken, med undantag för militära områden. Med befogenheten kan tryggas förutom Försvarsmaktens transporter även andra myndigheters nödvändiga transporter, evakueringstransporter samt transporter av material som är viktiga för samhällets vitala funktioner.

Med vägar eller områden avses i paragrafen landsvägar, vägområden som ägs av kommunen samt enskilda vägar och områden i anslutning till dessa, det vill säga hela det tillgängliga vägnätet. Med ett förbud avses i bestämmelsen ett ovillkorligt förbud mot att färdas med motorfordon på vägar som omfattas av förbudet, medan en begränsning kan vara mer avgränsad och gälla exempel endast vissa typer av fordon eller vissa tider på dygnet.

Ett förbud eller en begränsning som avses i paragrafen införs av Trafikledsverket på begäran av den myndighet som ansvarar för transporten. Den myndighet som begär att en begränsning ska införas ska i sin begäran motivera behovet av åtgärden samt ange inom vilket område förbudet eller begränsningen behövs och inom vilken tidsperiod. De i 29–31 § angivna allmänna principerna för tillämpningen av tilläggsbefogenheterna som gäller bland annat nödvändighet och proportionalitet vid tillämpningen ska beaktas när beslutet fattas. Begränsningen eller förbudet bör därför både regionalt och tidsmässigt avgränsas till vad som är absolut nödvändigt. Polisen ska enligt förslaget övervaka iakttagandet av en begränsning eller ett förbud som har införts med stöd av 1 mom.

En trafikeringsbegränsning eller ett trafikeringsförbud får enligt momentet inte hindra någon från att färdas till sin stadigvarande bostad. Bestämmelsen hindrar inte nödvändigtvis att en begränsning eller ett förbud tillämpas även på färd till en persons stadigvarande bostad, om det finns en alternativ rutt till bostaden som rimligen kan användas.

Enligt *2 mom.* övervakas de begränsningar av vägtrafiken som avses i 1 mom. av polisen.

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen har landskapet behörighet i fråga om vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik, farleder för den lokala sjötrafiken. På Åland är det infrastrukturavdelningen vid landskapsregeringen samt Fordonsmyndigheten som ansvarar för dessa frågor. Under undantagsförhållanden har den befogenhet som avses i bestämmelsen anvisats Trafikledsverket. På Åland övervakar polisen att begränsningarna och förbuden iakttas.

67 §. *Förlängning av tiden i förvar.* Paragrafen är ny. Paragrafen innehåller en befogenhet att förlänga hållandet i förvar av en person som med stöd av 2 kap. 9 eller 10 § i polislagen har

gripits, om det utifrån personens hotelser eller tidigare uppträdande eller utifrån annan information om personens agerande är sannolikt att personen kommer att orsaka omedelbar allvarlig fara eller störning för den allmänna ordningen eller säkerheten eller göra sig skyldig till ett brott som avses i 17 kap. 4 eller 5 § i strafflagen. Befogenheten ska inte kunna tillämpas på en person som är under 18 år. Befogenheten ska kunna tillämpas endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten.

Syftet med förslaget är att bemöta eventuella hybridhot som kan vara förenade med en strävan efter att genom folkströmmar orsaka fara eller störningar för den allmänna ordningen och säkerheten samt därigenom undergräva stabiliteten i samhället och myndigheternas handlingsförmåga. I sådana stora folkströmmar kan delta också personer eller grupper vars syfte är att omvandla situationen till ett våldsamt upplopp. Omfattande våldsamma folkströmmar kan försvåra även polisens möjligheter att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. I en exceptionellt omfattande situation som allvarligt hotar den allmänna ordningen och säkerheten kan tiderna i förvar enligt lagstiftningen för normala förhållanden visa sig vara otillräckliga med tanke på hanteringen av situationen, varvid det är nödvändigt att i begränsad utsträckning kunna förlänga tiden i förvar.

Syftet med den föreslagna befogenheten är att få en situation som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten under kontroll och nerlugnad. De förvarstider som anges i 2 kap. 9 och 10 § i polislagen har inte ansetts vara tillräckliga med tanke på ovannämnda situationer, eftersom en person som friges efter 12 eller 24 timmar kan återvända till sammankomstplatsen eller till någon ny ort med avsikten att inleda ett nytt våldsamt upplopp. Syftet med regleringen är att polisen ska ha förutsättningar att få situationen under kontroll. Genom tillämpning av denna befogenhet kan man möjligtvis även undvika att sådana i 64 § angivna mer omfattande begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar behöver införas för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Polisens åtgärder ska enligt den föreslagna bestämmelsen kunna gälla främst personer som har för avsikta att eskalera och styra utvecklingen i riktning mot våldsamma upplopp så att det kan anses att personen på sannolika i bestämmelsen avsedda grunder kommer att orsaka omedelbar allvarlig fara eller störning för den allmänna ordningen eller säkerheten eller göra sig skyldig till ett brott som avses i 17 kap. 4 eller 5 § i strafflagen. I fråga om alla personer som gripits är det dock inte nödvändigtvis skäl att misstänka brott.

Tiden i förvar ska kunna förlängas endast genom beslut av en polisman som hör till befälet (t.ex. en allmän ledare). På beslutsnivå ska det säkerställas att förlängningen av respektive gripande står i proportion till de rådande undantagsförhållandena och att alla personer som gripits behandlas så rättvist som möjligt. Det föreslagna beslutet om förlängning av förvarstiden är en operativ åtgärd från polisens sida och utgör således inte ett överklagbart förvaltningsbeslut. Om en polisman emellertid misstänks ha förfarit felaktigt eller försummat sina tjänsteuppdrag, kan förfarandet prövas genom förvaltningsklagan.

Tagandet i förvar ska kunna förlängas med högst tre dygn, dock högst så länge det är nödvändigt för att avvärja ett hot eller hantera en situation som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten. Särskilt våldsamma kravaller och längre oroligheter samtidigt på flera ställen eller på olika orter kan medföra att polisens befogenheter under normala förhållanden inte räcker till för att kontrollera situationen. Befogenheten kan således inte tillämpas till exempel vid sådana sammankomster som ordnas under fredliga former och som åtnjuter skydd för mötesfriheten.

68 §. *Befolkningens skyldighet att förflytta sig.* I paragrafen föreslås bestämmelser om befolkningens skyldighet att förflytta sig. Den föreslagna skyldigheten motsvarar 121 § i den gällande beredskapslagen. Befolkningen eller en viss del av befolkningen inom ett visst område ska förflytta sig annanstans, om det är nödvändigt med tanke på befolkningens säkerhet. Det föreslås

att den befogenhet som gäller förflyttning av befolkningen i överensstämmelse med 121 § i den gällande beredskapslagen ska kunna utövas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

Bakom paragrafen ligger förpliktelser enligt internationell humanitär rätt. I artikel 58 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna föreskrivs det om försiktighetsåtgärder avseende följderna av anfall. Finland är skyldigt att vidta förebyggande åtgärder för att skydda civilbefolkning och civil egendom, bland annat genom att evakuera befolkning som finns i närheten av militära mål. Å andra sidan begränsar förpliktelserna enligt internationell humanitär rätt staters rätt att tvångsförflytta befolkning från en plats till en annan. Förflyttning av befolkning ska göras på ett sätt som respekterar övriga förpliktelser som gäller befolkningsförflyttning enligt internationell humanitär rätt.

Det föreslås att den föreslagna befogenheten ska kunna tillämpas självständigt, men den ska också vid behov kunna kompletteras med en begränsning av rörelsefriheten eller vistelsebegränsning enligt 63 §. I förslaget föreslås det inte att försummelse att iaktta ett föreläggande om förflyttning av befolkningen ska vara straffbart, och polisen övervakar i princip inte verkställigheten av föreläggandet. I själva verket är en skyldighet för befolkningen att förflytta sig således en i någon mån lindrigare åtgärd än ett sådant vistelseförbud eller en sådan vistelsebegränsning enligt den föreslagna 63 § som övervakas av polisen och som omfattas av straffansvar. Utgångspunkten är att den befogenhet som gäller befolkningens skyldighet att förflytta sig ska kunna tas i bruk redan i viss mån föregripande till exempel vid hot om väpnat angrepp och skyldigheten ska vid behov kunna effektiviseras genom ett förbud mot att röra sig eller vistas som införs för samma område eller en del av det.

Det föreslås att det ska föreskrivas mer exakt än vad som är fallet i dag om det beslutsfattande som gäller förflyttning av befolkning och om den regionala verkställigheten. Med stöd av 1 mom. får statsrådet utfärda bestämmelser om vilka områden och vilken del av befolkningen evakueringarna gäller. Enligt gällande lag svarar inrikesministeriet för den allmänna ledningen av förflyttningen. Enligt *2 mom.* i den föreslagna paragrafen svarar inrikesministeriets räddningsmyndighet för den allmänna ledningen av förflyttningen på riksnivå. Räddningsmyndigheterna föreslås svara för den regionala ledningen av förflyttningen och för verkställigheten i samarbete med andra myndigheter. Detta omfattar samordning på riksnivå av olika myndigheters verksamhet samt rätt att bestämma när förflyttning ska ske samt var den befolkning som ska förflyttas ska placeras, om det inte annars är möjligt att hantera situationen och genomföra förflyttningen. Bestämmelser om den regionala verkställigheten finns inte i den gällande beredskapslagen.

Enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen har riket behörighet i fråga om befolkningsskyddet, dock så att beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsregeringens samtycke. Evakuering av befolkning enligt beredskapslagen är befolkningsskydd. Inrikesministeriets räddningsmyndighet svarar för den allmänna ledningen av förflyttningen på riksnivå. I riket svarar räddningsmyndigheterna för den regionala ledningen av förflyttningen och för verkställigheten i samarbete med andra myndigheter. På Åland är det kommunerna som svarar för den regionala ledningen av förflyttningen av befolkningen och för verkställigheten.

69 §. *Skyldighet att anmäla förflyttning.* Paragrafen är ny och den föreslås innehålla bestämmelser om anmälningsskyldighet för personer som förflyttat sig i enlighet med 68 § eller som omfattas av ett vistelseförbud enligt 63 eller 65 §. Syftet med det föreslagna anmälningsförfarandet är att säkerställa att kommunerna och välfärdsområdena i en situation där befolkning i stor omfattning och snabbt förflyttar sig till olika orter har tillgång till så aktuell information som möjligt om antalet personer som eventuellt bosätter sig på deras område för en längre tid samt om deras servicebehov. Syftet med paragrafen är således att trygga det allmännas lägesbild över var

befolkningen de facto till exempel i en omfattande evakueringssituation vistas och på så sätt möjligheten att styra resurserna på ett ändamålsenligt sätt.

Sådan förflyttning av befolkning som behövs under undantagsförhållanden ska i praktiken så långt som möjligt basera sig på att befolkningen förflyttar sig på egen hand. Till den del de personer som omfattas av skyldigheten att förflytta sig inte har möjlighet att förflytta sig på egen hand, ska räddningsmyndigheterna se till att befolkningen förflyttas till behövliga delar. Sådan förflyttning av befolkning genomförs i praktiken stegvis så att befolkningen i det första skedet hänvisas till evakueringscenter eller motsvarande tillfällig inkvartering på andra orter. I detta skede har de förflyttade personerna rätt till de allra nödvändigaste tjänsterna, det vill säga nödinkvartering och matförsörjning, om vilka det föreskrivs i den paragraf som gäller ordnande av brådskande och nödvändiga tjänster för den förflyttade befolkningen. Dessutom ska välfärdsområdena redan i det första skedet ordna brådskande social- och hälsovård för dem som vistas inom deras område. De personer som förflyttats ska också ha rätt att förflytta sig någon annanstans och bosätta sig till exempel inom en annan kommuns område enligt eget val.

Under undantagsförhållanden kommer en del av befolkningen sannolikt att på eget initiativ förflytta sig för att bo eller vistas i ett annat område redan innan befolkningen förflyttas eller förbud mot rätten att röra sig eller vistelseförbud införs. Även dessa personer anses ha förflyttat sig på det sätt som avses i bestämmelsen om deras vanliga vistelseort är belägen inom ett områden från vilket det har bestämts att befolkningen ska förflyttas eller till vilket de på grund av ett förbud enligt 63 eller 65 § inte kan återvända och de börjar vistas inom en annan kommuns område. Också personer som förflyttat sig på eget initiativ ska således göra en anmälan enligt paragrafen till kommunen.

Anmälningsskyldigheten är avsedd att vara ett separat förfarande som tillämpas efter etableringen av bostadsorten och som ännu inte inverkar på bestämmandet av hemkommunen för den förflyttade personen. En anmälan efter att personen har gjort sitt eget val motsvarar i praktiken i stor utsträckning skyldigheten enligt lagen om hemkommun att anmäla tillfällig bostad.

Om det inte är möjligt för de förflyttade personerna att återvända till sin egentliga hemkommun inom en rimlig tid, ska bestämmelserna i lagen om hemkommun iakttas. Detta innebär att de personer som förflyttat sig ska göra en flyttningsanmälan om stadigvarande flyttning. När personens hemkommun då ändras, ska specialbestämmelserna om ansvaret för ordnandet av tjänster i beredskapslagen inte längre tillämpas.

Anmälningsskyldigheten enligt den föreslagna bestämmelsen ligger i synnerhet i de förflyttade personernas eget intresse och försummelse av anmälan medför inga påföljder eller konsekvenser i fråga om kommunens skyldighet att ordna tjänster. En person som förflyttat sig behöver i praktiken inte heller göra den anmälan som föreslås i paragrafen i det fall att personen direkt kan göra en flyttningsanmälan enligt lagen om hemkommun.

Anmälningsförfarandet ska enligt förslaget inte gälla de personer vars förflyttning ska ske med beaktande av de specialtjänster som personen enligt myndighetens bedömning behöver och som ordnas inom ett visst område. Sådana personer är till exempel personer som placerats långvarigt vid vårdinrättningar och som i praktiken förflyttas med vårdinrättningen till ett område på basis av räddningsmyndigheternas prövning och beslutsfattande. Anmälningsförfarandet ska inte heller gälla personer som har bott hemma, men som i praktiken behöver tjänster dygnet runt som stöd för att kunna bo hemma. Också i samband med förflyttning av dessa personer ska det vid prövningen av placeringsplatsen beaktas att det inom kommunens område finns tillgång till tillräckligt med sådan särskild service som personen behöver och som gör det möjligt för personen att bo hemma. I fråga om ovannämnda persongrupper finns det inget behov av ett anmälningsförfarande, eftersom personens nya placeringsplats grundar sig på särskild myndighetsprövning och personerna i praktiken inte har möjlighet att söka sig till någon annan plats än den plats

myndigheten bestämmer. Myndigheterna ska ha tillgång till tillräckliga uppgifter om dessa persongruppers servicebehov när de väljer en lämplig placeringsplats. Förflyttning av vårdhem, barnskyddsanstalter och andra vårdinrättningar ska planeras i samarbete med välfärdsområdena eller inom ramen för mekanismen för samarbete mellan välfärdsområden.

I *2 mom.* föreslås det bestämmelser om vilka uppgifter som ska ingå i anmälan. Av anmälan ska som identifieringsuppgifter för personen framgå åtminstone personens namn samt personbeteckning eller födelsetid. Bestämmelser om andra uppgifter som med tanke på innehållet i anmälan är nödvändiga för att identifiera personen och bedöma servicebehovet utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt momentet ska kommunen lämna identifieringsuppgifterna om de personer som anmälts till den, i praktiken alltså i princip namn och personbeteckning, till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för att myndigheten också under undantagsförhållanden ska ha så heltäckande och aktuella uppgifter som möjligt i befolkningsdatasystemet. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata kan också för egen del främja och övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen om hemkommun i en situation där förflyttningen av befolkningen blir långvarig eller i praktiken bestående. Med anmälda personer avses alla personer för vilka anmälan har gjorts, det vill säga både anmälaren själv och de personer som denne har vårdnaden om och för vilkas räkning anmälan har gjorts.

Genom förordning av statsrådet ska det få utfärdas närmare bestämmelser om hur kommunen ska lämna uppgifterna till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. I praktiken kan man till exempel vid evakueringscentren redan i det första skedet samla in uppgifter om de personer som förflyttats och om deras servicebehov för att utreda till vilken kommuns område det är mest ändamålsenligt att flytta dem. Denna typ av utredning av personers situation och insamling av uppgifter innebär i princip ännu inte personens egen anmälan enligt paragrafen, utan en anmälan förutsätter att de förflyttade personerna uttrycker sin egen vilja om en mer permanent bostadsort och gör anmälan till kommunen i fråga. Målet är att personer efter förflyttningen av befolkningen ska göra endast en anmälan, varefter anmälan av eventuella senare ändringar i bostadsorten ska grunda sig på bestämmelserna i lagen om hemkommun.

11 kap. Rätt att ta i besittning eller i användning och skyldighet att tillhandahålla tjänster

Det föreslås att de tilläggsbefogenheter för undantagsförhållanden som gäller den så kallade rätten att ta i besittning eller i användning och skyldigheten att tillhandahålla tjänster i huvudsak ska samlas i det här kapitlet. Bestämmelser om motsvarande befogenheter för Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet som har en direkt koppling med höjandet och upprätthållandet av den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten finns i det föreslagna 9 kap.

Syftet med tilläggsbefogenheterna i kapitlet är att säkerställa myndigheternas nödvändiga materiella resurser och verksamhetsförutsättningar under undantagsförhållanden. Befogenheterna gäller till exempel en enskilds skyldighet att överlåta fordon eller andra varor eller byggnader eller fastigheter till myndigheternas förfogande eller i myndigheternas besittning samt skyldighet att tillhandahålla myndigheterna vissa tjänster som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden.

Bestämmelserna i kapitlet ska alltid tillämpas i sista hand i förhållande till den materiella beredskap som myndigheterna har redan under normala förhållanden och arrangemang som baserar sig på frivilliga arrangemang med företag och näringsidkare. Också under undantagsförhållanden bör man således i första hand sträva efter att komma överens med tjänsteleverantörer inom branschen om transporter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Likaså ska man i första hand på frivillig basis försöka köpa eller hyra den materiel som myndigheterna behöver under undantagsförhållanden i en situation där den egna materielen inte längre räcker till. Eftersom frivilliga arrangemang dock inte nödvändigtvis i praktiken är

möjliga under undantagsförhållanden eller eftersom myndigheternas verksamhet inte kan tryggas effektivt och i tillräcklig utsträckning genom dem, ska myndigheterna i sista hand ha möjlighet att trygga sina nödvändiga resurser också med tvingande medel.

Utgångspunkten kan anses vara att myndigheterna bör kunna klara av tidsmässigt och till verkningarna mera begränsade undantagsförhållanden genom beredskap och frivilliga arrangemang. Befogenheterna i kapitlet kan dock anses nödvändiga i synnerhet med tanke på utdragna undantagsförhållanden och undantagsförhållanden som samtidigt påverkar flera samhällssektorer. Omfattande och utdragna undantagsförhållanden kan leda till att materiel som myndigheterna förfogar över till exempel förstörs eller att vissa resurser samtidigt är föremål för så omfattande och exceptionella behov att dessa de facto inte kan tillgodoses på andra sätt. Även till exempel en plötslig storolycka kan snabbt leda till en situation där befolkningens försörjning de facto inte kan tryggas annat än med hjälp av de befogenheter som föreslås i kapitlet. Med befogenheterna i kapitlet är det möjligt att i sista hand bland annat ordna nödvändig tillfällig inkvartering för befolkningen samt trygga myndigheternas verksamhetsförutsättningar och annan verksamhet som är nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena.

Vid tillämpningen av befogenheterna i kapitlet ska alltid omständigheterna under undantagsförhållandena och behoven i anslutning till upprätthållandet av samhällets vitala funktioner beaktas i sin helhet. Vid tillämpningen av befogenheterna ska det således säkerställas att de inte äventyrar andra myndighetsfunktioner som är centrala med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena eller försörjningsberedskapen. Det bör i regel undvikas att åtgärder riktas till exempel mot nödvändig materiel som andra myndigheter behöver. Olika myndigheters behov kan vid behov prioriteras med stöd av den föreslagna 25 §. Vid tillämpningen av befogenheterna ska dessutom de allmänna principerna för tillämpningen av tilläggsbefogenheterna i 29–31 § beaktas.

Tillämpningen av de befogenheter som gäller skyldigheten att tillhandahålla tjänster styrs på ett centralt sätt av det föreslagna 31 § 2 mom., enligt vilket en näringsidkare endast får åläggas sådana skyldigheter som näringsidkaren skäligen förmår fullgöra. I praktiken innebär detta oftast att företag med stöd av bestämmelserna i kapitlet kan åläggas att vidta endast sådana åtgärder som de också annars utför som en del av sin näringsverksamhet och för vilka de har tillräcklig materiel och kompetens.

I 70–73 § föreslås det bestämmelser om skyldigheten att utföra transporter och myndigheternas rätt att ta fordon i besittning eller i användning. Transport- och kommunikationsverket för register över leverantörer av transporttjänster samt bland annat fordons-, fartygs- och luftfartygsregister. Transport- och kommunikationsverket ska i de situationer som avses i paragraferna genom att utnyttja de register som verket för bistå andra myndigheter med att hitta behövliga fordon, fartyg och luftfartyg. I de register som förs av Transport- och kommunikationsverket finns också de kontaktuppgifter till ägare och innehavare av fordon, fartyg eller luftfartyg som polisen eller gränsbevakningsväsendet behöver när de fattar överlåtelsebeslut. Försörjningsberedskapscentralen förvaltar dessutom i samarbete med närings-, trafik- och miljöcentralen (nedan NTM-centralen) ett informationssystem över fordon och fartyg som reserverats för transporter som är kritiska med tanke på näringslivets försörjningsberedskap. Transport- och kommunikationsverket, som för fordons- och fartygsregistren, bistår i praktiken också med att hitta fordon och fartyg som behövs i detta syfte genom att utnyttja registren. Dessutom har Försvarsmakten ett eget informationssystem över fordon som reserverats för dess bruk. Läget i fråga om de fordon som i olika system reserverats för olika behov behöver samordnas mellan de myndigheter som nämns i beredskapslagen samt Försörjningsberedskapscentralen.

I 11 kap. 71 § 2 mom. och 72 § 2 mom. föreslås det bestämmelser om överlåtelse av besittningen av ett fordon, ett fartyg eller ett luftfartyg. I praktiken tillämpas bestämmelserna i huvudsak på sådana fordon, fartyg och luftfartyg i fråga om vilka ändringar i besittningsrätten med stöd av

lagstiftningen för normala förhållanden ska föras in i register som förs av myndigheter. Bestämmelser om registreringsskyldigheterna finns bland annat i fordonslagen (82/2021), luftfartslagen och fartygsregisterlagen (512/1993). De skyldigheter och tidsfrister i fråga om registrering som finns i annan lagstiftning ska tillämpas också när överföringen av besittningen grundar sig på en tilläggsbefogenhet enligt beredskapslagen.

Tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet grundar sig på förvaltningsbeslut som myndigheterna fattar och i vilka ändring får sökas i enlighet med 25 kap. Ett eventuellt ändringssökande hindrar dock inte att besluten verkställs omedelbart. Särskilda bestämmelser om ersättningar som betalas med anledning av åtgärderna finns i 23 kap.

70 §. *Skyldighet att utföra transporter*. I paragrafen föreslås bestämmelser om Transport- och kommunikationsverkets befogenhet att ålägga leverantörer eller tillhandahållare av transporttjänster att utföra transporter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. I paragrafen slås bestämmelserna i 77, 84, 85 och 122 a § i den gällande beredskapslagen samman till väsentliga delar. Befogenheten ska kunna utövas under alla undantagsförhållanden och dess användningsområde ska vara allmänt i den bemärkelsen att utövandet av befogenheten inte begränsas till endast sådana transportbehov som specificeras av vissa myndigheter som anges i lagen. Befogenhetens användningsområde bestäms däremot från fall till fall enligt hurdana transporter som under respektive undantagsförhållanden kan anses nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Utöver egentliga myndighetstransporter kan det också vara fråga om till exempel transporter i anslutning till sådan produktion som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle.

En skyldighet enligt paragrafen kan åläggas endast sådana leverantörer eller tillhandahållare av transporttjänster som avses i lagen om transportservice. Med transporttjänster avses i nämnda lag yrkesmässig transport av personer eller gods (2 § 1 punkten). Med transporttjänster avses till exempel transportverksamhet som bedrivs av innehavare av taxi-, person- och godstrafiktillstånd, såsom tillhandahållande av kollektivtrafiktjänster. Eftersom bestämmelsen i fråga är transportformsneutral, kan materiel för den transporttjänst som avses i paragrafen förutom ett fordon vara också till exempel ett tåg eller en färja, ett förbindelsefartyg i skärgården eller något annat fartyg eller luftfartyg.

De transporter som avses i den föreslagna paragrafen och som behövs med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena kan också vara andra typer av transporter än sådana som leverantören eller tillhandahållaren av transporttjänster tillhandahåller under normala förhållanden. Det kan således för leverantören eller tillhandahållaren vara fråga om en ny rutt, andra klockslag, ett nytt slags material som ska transporteras eller en annan grupp av personer som ska transporteras än normalt. Tillämpningen av paragrafen påverkas på ett centralt sätt av det föreslagna 31 § 2 mom., enligt vilket en näringsidkare endast får åläggas sådana skyldigheter som näringsidkaren skäligen förmår fullgöra. I fråga om transporttjänsterna anknyter förutsättningen bland annat till lämplig materiel och bestämmelser om saken finns bland annat i fordonslagen (82/2021) och till exempel i lagen om transport av farliga ämnen (541/2023). Också för fordon som används vid transport av sjuka och skadade, det vill säga ambulanser, har det ställts särskilda fordonstekniska krav i fordonslagen och i annan lagstiftning.

Bedömningen av hurdana transporter leverantören eller tillhandahållaren av transporttjänster skäligen förmår utföra beror också på hurdana lagstiftningsmässiga förutsättningar som har ställts för utförandet av transporten. Sådana lagstadgade skyldigheter åläggs till exempel i körkortslagen (386/2011) eller i lagstiftningen om yrkeskompetens i vägtrafik (II avd. 4 kap. i lagen om transportservice) samt till exempel i lagstiftningen om kör- och vilotider (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85). Bestämmelser om de särskilda krav som ställs på järnvägstrafiken finns bland annat i II avd. 6–

9 kap. i lagen om transportservice. Bestämmelser om särskilda krav som gäller sjöfart och sjötransporter finns i sin tur bland annat i II avd. 10–12 kap. i lagen om transportservice och i sjölagen (674/1994).

Det finns vissa undantag från kraven i EU-lagstiftningen om olika transporter som kan bli tillämpliga under undantagsförhållanden och som därmed kan beaktas vid bedömningen av hurdana transporter en leverantör eller tillhandahållare av transporttjänster skäligen kan anses kunna utföra. Bestämmelser om till exempel de undantag som anges i artikel 13.1 och 13.3 och artikel 14 i kör- och vilotidsförordningen får enligt 43 § i lagen om transportservice utfärdas genom förordning av statsrådet.

Också artikel 71 i den så kallade EASA-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139) möjliggör mycket täckande olika undantag från skyldigheterna under normala förhållanden. Undantagsartikeln utnyttjades bland annat under covid-19-pandemin. Enligt artikel 71.1 får medlemsstaterna bevilja undantag på vissa villkor, bland annat om säkerheten inte äventyras, medlemsstaten i möjligaste mån har lindrat eventuell snedvridning av marknadsvillkoren som en följd av undantaget, undantaget vad gäller omfattning och varaktighet är begränsat till vad som är absolut nödvändigt och det tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

Närmare bestämmelser om hurdana transportbehov som kan anses nödvändiga med tanke på hanteringen av de rådande undantagsförhållandena ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet. Det är fråga om en tillämpningsförordning som avses i 18 § och en sådan ska alltså alltid utfärdas innan befogenheten faktiskt börjar tillämpas. I praktiken ska det genom tillämpningsförordningen föreskrivas vilken myndighets behov av transporter eller transporter i anslutning till vilka andra samhälleliga behov som under undantagsförhållandena i fråga kan anses vara nödvändiga på det sätt som avses i paragrafen.

71 §. *Överlåtelse av fordon för att användas av polisen eller i polisens besittning.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om skyldigheten att överlåta ett fordon för att användas av polisen eller i polisens besittning. Befogenheterna är nya, även om den befogenhet som föreskrivits för vägtransportmyndigheten i 78 § i den gällande lagen kan tolkas möjliggöra att fordon tas för att användas av myndigheten också för att trygga polisens transportbehov. De befogenheter som ingår i paragrafen kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 5 punkten och syftet med dem är att bidra till att trygga polisens brådskande och nödvändiga transporter samt operativa verksamhet under undantagsförhållanden.

I *1 punkten* föreskrivs det om skyldighet för fordonets ägare eller innehavare att tillfälligt överlåta fordonet till polisen för att tillgodose dess brådskande och nödvändiga transportbehov, om dessa inte kan tryggas på behörigt sätt med iakttagande av förfarandet enligt 70 §. Med begreppet fordon avses detsamma som i 57 §.

Den föreslagna punkten kan bli tillämplig till exempel i en situation där polisen tillfälligt blir tvungen att flytta sina lokaler utanför de områden och lokaler som polisen normalt förfogar över eller när lokalerna blir otillräckliga till exempel på grund av förflyttning av befolkningen. När befolkningen förflyttas ska också polisen flytta för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I en situation där paragrafen tillämpas behöver polisen fordonsmateriel för olika transportbehov, exempelvis för transport av materiel som den använder, såsom vapen och andra maktmedelsredskap, olika slags skyddsutrustning, anordningar för kraftöverföring, bränsle samt data- och kommunikationsteknik. Transport av materiel av denna typ kan av säkerhetsskäl inte anförtros ett företag som tillhandahåller transporttjänster, utan fordonet ska användas av en tjänsteman inom polisförvaltningen i enlighet med befogenheten.

I praktiken är det inte möjligt för polisen att under normala förhållanden fullt ut förbereda sig för situationer av det slag som beskrivs ovan. Paragrafen ska dock alltid tillämpas i sista hand

i förhållande till arrangemang som baserar sig på frivilliga åtgärder, till exempel hyrning av fordon. Tillämpningen av paragrafen förutsätter dessutom att polisen i första hand strävar efter att trygga sina transportbehov genom det förfarande som anges i 70 §. Behovet av fordonsmateriel som behövs för att upprätthålla myndigheternas funktioner och samhällets övriga vitala funktioner ökar under undantagsförhållanden. Därför kan polisens tillgång till kompletterande fordonsmateriel inte grunda sig enbart på transporttjänster eller till exempel på hyrning av materiel.

Eftersom tagande av fordon för att användas av polisen enligt den föreslagna 1 punkten är mycket kortvarigt och kan jämställas med kortvarig hyrning av fordon, ska det inte vara möjligt att göra ändringar i ett fordon som tagits i användning med stöd av bestämmelsen. Det ska dock vara möjligt att fästa lätt borttagbara tejpningar eller identifieringsskyltar samt blinkande lyktor som fästs med magnet på fordonet eller fartyget.

I den föreslagna *2 punkten* föreskrivs det om skyldighet för fordonets ägare eller innehavare att överlåta fordonet i polisens besittning, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän säkerhet och ordning och om polisens operativa verksamhet inte annars kan tryggas. Under undantagsförhållanden kan polisen ha ett nödvändigt operativt behov av att öka antalet polisfordon. Skyldigheten att utföra transporter eller enbart rätten att använda fordonet bemöter inte nödvändigtvis detta behov. Överlåtelse av besittningen av ett fordon är långvarigare och motsvarar överlåtelse av besittningen av ett fordon till Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet i 57 §. Även om tagande av ett fordon i polisens besittning kan vara långvarigare än ibruktagande, ska ett fordon kunna hållas i polisens besittning endast så länge det finns ett nödvändigt behov av det, varefter besittningen av fordonet ska återgå till fordonets ägare eller innehavare.

Genom bestämmelserna i den föreslagna punkten tryggas polisens nödvändiga behov av operativ materiel för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Momentet kan bli tillämpligt till exempel i en situation där polisens uppgifter i fråga om allmän ordning och säkerhet under undantagsförhållanden har ökat väsentligt och polisen genom på förhand planerade åtgärder har varit tvungen att öka mängden fältpersonal (patruller) till exempel genom åtgärder för att höja beredskapen eller genom personer som ger internationellt bistånd (Prüm). Polisens operativa fordonsmateriel kan då vara otillräcklig. Också exempelvis polisfordon som förstörts i samband med ett väpnat angrepp eller annars är obrukbara kan ersättas med stöd av befogenheten i denna paragraf. Syftet med momentet är att säkerställa att polisen under undantagsförhållanden har tillgång till tillräcklig fordonsmateriel för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, om polisens operativa verksamhet inte annars kan tryggas.

Överlåtelse av besittningen av ett fordon enligt den föreslagna 2 punkten gör det också möjligt att utföra nödvändiga ändringsarbeten i ett fordon som tagits i besittning. Som nödvändiga ändringsarbeten kan i fordonet till exempel installeras utrustning och larmljus och dessutom ska fordonet kunna målas.

72 §. *Överlåtelse av fordon, fartyg eller luftfartyg för att användas av Gränsbevakningsväsendet eller i Gränsbevakningsväsendets besittning.* I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten att överlåta fordon, fartyg eller luftfartyg för att användas av Gränsbevakningsväsendets eller i Gränsbevakningsväsendets besittning. Befogenheterna är nya, även om den befogenhet som föreskrivits för vägtransportmyndigheten i 78 § i den gällande lagen kan tolkas möjliggöra att fordon tas för att användas av myndigheten också för att trygga Gränsbevakningsväsendets transportbehov. De föreslagna befogenheterna ska kunna tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten.

Upprätthållandet av gränssäkerheten under undantagsförhållanden baserar sig på att Gränsbevakningsväsendets personal samt reservister, beväringar och kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst och som förordnats till tjänstgöring vid Gränsbevakningsväsendet och det material som anvisas dem används i gränssäkerhetsuppgifter. Gränsbevakningsväsendet är berett att ta emot

och använda också de internationella resurser som Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån anvisat för gränssäkerhetsuppdrag vid de yttre gränserna. Antalet personer som är föremål för Gränsbevakningsväsendets verksamhet kan öka särskilt i situationer med instrumentaliserad inresa och massinvandring enligt 11 § 1 mom. 5 punkten. Gränsbevakningsväsendets personalstyrka och materiella beredskap har dimensionerats i enlighet med normala förhållanden, störningssituationer under normala förhållanden samt till vissa delar beredskap för undantagsförhållanden. Det är dock varken möjligt eller ändamålsenligt för Gränsbevakningsväsendet att fullt ut ha beredskap för den mängd materiel som behövs under undantagsförhållanden.

Genom befogenheten säkerställs det att det finns tillräckligt med användbara fordon när Gränsbevakningsväsendets uppgifter blir allt mer brådskande och antalet uppgifter ökar, behovet av fordon ökar och de egna fordonen skadats eller förstörts. I detta sammanhang kan behovet gälla exempelvis fordon som är avsedda för transport av bränsle, bussar, fyrhjulingar, snöskotrar, grävmaskiner och skogsbrukstraktorer. Alla transporter som Gränsbevakningsväsendet behöver kan inte utföras med hjälp av transporttjänster på grund av de befogenheter behövs för uppgifterna, riskerna i anslutning till dem och samhällets övriga behov. Ovannämnda fordon kan behövas bland annat för byggande, underhåll och nedmontering av gräns- och hinderanordningar som är nödvändiga för upprätthållande av gränssäkerheten, för byggande och underhåll av stråk, trafikleder och tillfälliga flyg- och flygningsplatser, för anpassning av fastigheter, områden och byggnader som tagits i besittning så att de lämpar sig för Gränsbevakningsväsendets verksamhet, för byggande, underhåll och nedmontering av tillfälliga byggnader, bryggor och andra konstruktioner, för byggande, underhåll och nedmontering av informations- och datakommunikationsnät, för lyftning, sänkning och förflyttning av materiel samt för avspärrning, befästningsarbeten och röjning. Gränsbevakningsväsendet har inte och det är inte ändamålsenligt för Gränsbevakningsväsendet att under normala förhållanden reservera en sådan mängd arbetsmaskiner av den typ som kan behövas under undantagsförhållanden.

Med fordon och fartyg avses i paragrafen detsamma som i 57 §, som handlar om Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets rätt att ta i besittning eller i användning. I paragrafen avsedda fordon, fartyg eller luftfartyg kan också vara obemannade. I den mån åtgärden avser ett obemannat fordon omfattar överlåtelseskyldigheten även det styrsystem som är nödvändigt för att använda fordonet.

Enligt *1 mom.* ska Gränsbevakningsväsendet under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten kunna ålägga ägaren eller innehavaren av ett fordon, ett fartyg eller ett luftfartyg att överlåta fordonet, fartyget eller luftfartyget till Gränsbevakningsväsendet för att tillgodose dess brådskande och nödvändiga transportbehov, om dessa inte kan tryggas på behörigt sätt med iakttagande av förfarandet enligt 70 §. Befogenheten motsvarar till väsentliga delar polisens motsvarande befogenhet enligt 71 §. Överlåtelse av nyttjanderätten till ett fordon, ett fartyg eller ett luftfartyg skiljer sig från skyldigheten att utföra transporter genom att transporterna inte utförs av ett företag som tillhandahåller transporttjänster, utan fordonet används av en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet eller en värnpliktig som förordnats att tjänstgöra vid Gränsbevakningsväsendet.

Enligt *2 mom.* ska Gränsbevakningsväsendet under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten kunna ålägga ägaren eller innehavaren av ett fordon, ett fartyg eller ett luftfartyg att överlåta fordonet, fartyget eller luftfartyget i Gränsbevakningsväsendets besittning, om det är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten och om Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet inte annars kan tryggas.

Överlåtelse av besittningen av ett fordon är långvarigare och motsvarar överlåtelse av besittningen av ett fordon till Försvarsmakten enligt 57 § och överlåtelsen av besittningen av ett fordon till polisen enligt 71 §. Besittningen av ett fordon, ett fartyg eller ett luftfartyg kan i regel överlåtas till Gränsbevakningsväsendet för så lång tid som det är nödvändigt medan den ibruktagningsförordning som gäller befogenheten är i kraft. När det nödvändiga behovet upphör ska

besittningen av fordonet återgå till dess ägare. Syftet med momentet är att säkerställa att Gränsbevakningsväsendet under undantagsförhållanden har tillgång till tillräcklig fordonsmateriel för att upprätthålla gränssäkerheten, om Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet inte annars kan tryggas.

Överlåtelsen av besittningen av ett fordon gör det också möjligt att utföra nödvändiga ändringsarbeten i det fordon, fartyg eller luftfartyg som tagits i besittning. Som nödvändiga ändringsarbeten kan man till exempel måla fordon eller installera larmljus eller annan utrustning i dem.

De föreslagna befogenheterna hänför sig i sak till 39 a § i gränsbevakningslagen, där det föreskrivs om temporär skyldighet att överlåta egendom till Gränsbevakningsväsendet. I den paragrafen anges att om det är nödvändigt för utförandet av ett brådskande enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet som gäller upprätthållande av gränsordningen och gränssäkerheten, övervakning och tryggande av den territoriella integriteten eller upprätthållande och utveckling av försvarsberedskapen och situationen inte annars kan hanteras, har en gränsbevakningsman med minst kaptens eller kaptenlöjtnants grad rätt att beordra att privatpersoner, enskilda näringsidkare eller privata sammanslutningar kortvarigt, för högst sju dygn åt gången, ställer fordon, arbetsmaskiner och annan materiel, livsmedel, kommunikations- och dataförbindelser och -redskap samt övriga redskap och förnödenheter samt bränsle och smörjmedel och andra ämnen som behövs för att utföra uppdraget till Gränsbevakningsväsendets förfogande. Regleringen i fråga är dock endast avsedd för utförande av ett brådskande enskilt uppdrag och dess varaktighet är begränsad till sju dygn. Därför tryggar regleringen i fråga inte i tillräcklig utsträckning Gränsbevakningsväsendets behov av fordon under långvarigare undantagsförhållanden. Bestämmelserna i gränsbevakningslagen möjliggör inte heller att fordon tas i Gränsbevakningsväsendets besittning, vilket kan vara nödvändigt under undantagsförhållanden.

73 §. *Överlåtelse av fordon eller fartyg för att användas av räddningsmyndighet.* Paragrafen är ny och i den föreslås bestämmelser om räddningsmyndighetens rätt att ålägga ägaren eller innehavaren av ett fordon eller ett fartyg att överlåta fordonet eller fartyget till räddningsmyndigheten för att tillgodose brådskande och nödvändiga transportbehov som räddningsverksamheten och evakueringen av befolkningen förutsätter. Befogenheten kan tillämpas endast till den del de transportbehov som avses i bestämmelsen inte kan tryggas på behörigt sätt med iakttagande av förfarandet enligt 70 §. I en situation där paragrafen tillämpas kan inrikesministeriets eller välfärdsområdets räddningsmyndighet behöva fordon eller fartyg för förflyttning av befolkningen eller för nödvändiga transportbehov inom befolkningsskyddet.

Den föreslagna befogenheten kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 punkten. Befogenheten kan bli tillämplig till exempel i och med en snabb lägesutveckling under undantagsförhållanden i en situation där människor måste förflyttas från ett farligt område antingen på grund av ett väpnat angrepp eller hot om ett väpnat angrepp eller en synnerligen allvarlig storolycka. Befogenheten kan också behövas för att trygga transporten av det humanitära bistånd som är nödvändigt för befolkningens överlevnad, inklusive det internationella bistånd som Finland tar emot. Befogenheten ska också kunna tillämpas på transport av internationellt bistånd som Finland tar emot. Ett fordon som överlåts med stöd av paragrafen kan vara vilket som helst fordon eller fartyg som lämpar sig för person- och godstransporter. Fartyg kan behövas till exempel i situationer där de nödvändiga transportbehoven avser skärgården eller om broar eller andra delar av trafikleder har förstörts så att det område som transporterna gäller inte kan nås effektivt utan fartyg. Med fordon och fartyg avses i paragrafen detsamma som ovan.

74 §. *Skyldighet att överlåta markområden och lägenheter som behövs för befolkningsskyddet.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om skyldigheten att överlåta fastigheter, andra markområden och lägenheter som behövs för befolkningsskyddet. Paragrafen motsvarar i huvudsak 119 § 1 mom. i den gällande beredskapslagen. Det föreslås att paragrafen ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten och genom den säkerställs

fullgörandet av befolkningsskyddsskyldigheterna enligt Genèvekonventionerna. Med lägenhet avses i bestämmelsen en byggnad eller en del av en byggnad.

Befogenheten kan bli tillämplig till exempel i en situation där det inom området inte finns sådan färdig infrastruktur som lämpar sig för bestämmelsens syfte och som är nödvändig med tanke på befolkningsskyddet. För att trygga räddningsmyndighetens verksamhet eller skydda befolkningen kan det då behövas markområden där tillfälliga byggnader eller andra konstruktioner, såsom containrar, kan byggas eller till vilka sådana kan flyttas. Med stöd av befogenheten är det möjligt att ta fastigheter i räddningsmyndighetens besittning också för byggande av sådana tillfälliga skyddsrum som avses i 75 §. För detta ändamål kan man utnyttja till exempel redan befintliga underjordiska utrymmen, såsom tunnlar, parkeringsutrymmen eller utrymmen som annars lämpar sig för ändamålet.

Den föreslagna överlåtelseskyldigheten kan också tillämpas till exempel för placering av räddningsväsendets läges- och ledningscentraler, olika enheter som hör till befolkningsskyddsorganisationen jämte inventarier för dessa eller för inrättandet av olika övervaknings- och larmstationer. Lokaler kan också behövas som service- och inkvarteringslokaler för räddningsmyndigheterna och personer som ger internationellt bistånd samt för olika slags skyddsutrustning, anordningar för kraftöverföring, bränsle, data- och kommunikationsteknik och olika slags fordonsmateriel samt räddnings-, släcknings-, röjnings- och förstahjälpsmateriel som tillfälligt kan behöva placeras utanför de områden som räddningsmyndigheterna normalt förfogar över. Enligt artikel 61 b i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna (FördrS 81–82/1980) avses med befolkningsskyddsorganisationer sådana institutioner och andra enheter som bildats eller bemyndigats av en parts i konflikten behöriga myndigheter att fullgöra någon av de uppgifter som omnämnes i artikel 61 a och uteslutande avses och nyttjas för sådana ändamål. Enligt 66 § 2 mom. i räddningslagen beslutar inrikesministeriet på framställning av det behöriga ministeriet eller välfärdsområdets räddningsmyndighet vilka personer, vilken materiel samt vilka lokaler som berörs av skyddet enligt 1 mom. I landskapet Åland görs framställningen av Statens ämbetsverk på Åland. I praktiken utgörs befolkningsskyddsorganisationen av den personal som anges i beslutet.

Den föreslagna överlåtelseskyldigheten gäller inte lägenheter som används för stadigvarande boende. Begränsningen är ny jämfört med den gällande lagen och syftet med den är att säkerställa att utövandet av befogenheten inte medför oskälig olägenhet för fastighetens eller lägenhetens ägare eller innehavare. Även om en del av den fastighet eller byggnad som är föremål för åtgärden används för stadigvarande boende, hindrar begränsningen inte att sådana delar av fastigheten eller byggnaden som inte används för stadigvarande boende tas i besittning. Eftersom begränsningen endast gäller användning för stadigvarande boende, hindrar den inte heller att exempelvis en fastighet, ett markområde eller en lägenhet som används som semesterbostad tas i besittning.

75 §. *Skyldighet att* bygga *tillfälliga skyddsrum som behövs för befolkningsskyddet.* I paragrafen föreslås det befogenhet för statsrådet att genom sitt beslut ålägga kommunen att bygga tillfälliga skyddsrum på fastigheter eller andra markområden som kommunen äger eller som räddningsmyndigheten har tagit i sin besittning med stöd av 74 § för att skydda befolkningen. Paragrafen motsvarar delvis 119 § 2 mom. i den gällande beredskapslagen. De byggda skyddsrummen och antalet skyddsplatser i dem kan under undantagsförhållanden visa sig vara för små i förhållande till antalet invånare som vistas i området och behovet av skydd. Det kan utöver sedvanliga skyddsrum också vara fråga om andra slags tillfälliga skyddsrum som ska skydda mot splitter och annan direkt beskjutning, till exempel skyddsrum ovan jord som byggs av flyttbara element och konstruktioner. Skyddsrum av det sistnämnda slaget har byggts bland annat i Ukraina på kollektivtrafikstationer och andra motsvarande platser där personer som vistas där tillfälligt eller som är på väg någonstans inte har andra möjligheter till skydd.

Enligt förslaget ska beslutet om att förpliktiga kommunen fattas av statsrådet. Enligt den gällande lagen är det räddningsmyndigheten som har motsvarande behörighet. Nivån för beslutsfattandet höjs eftersom skyldigheten att bygga skyddsrum också kan vara en betydande skyldighet. Användningsområdet för befogenheten ska till skillnad från den gällande beredskapslagen också avgränsas så att det endast kan gälla kommuner, och skyldigheten att bygga tillfälliga skyddsrum kan således inte längre riktas mot andra fastighetsägare eller fastighetsinnehavare. Skyldigheten kan avse antingen en fastighet som kommunen redan äger eller alternativt en fastighet som räddningsmyndigheten med stöd av 74 § har tagit i sin besittning. Tillfälliga skyddsrum ska således även i fortsättningen kunna byggas också på fastigheter i privat ägo, men detta förutsätter att fastigheten först tas i besittning med stöd av den nämnda paragrafen. Befogenheten har samband med det föreslagna 20 kap., där det föreskrivs om reglering av byggande och byggprodukter.

76 §. *Skyldighet att överlåta varor som behövs inom räddningsväsendet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten att överlåta varor och lös egendom som behövs inom räddningsväsendet. Paragrafen motsvarar 117 § om skyldighet att överlåta varor som behövs i räddningsväsendet i den gällande beredskapslagen. Det föreslås att befogenheten ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

Enligt den föreslagna paragrafen ska räddningsmyndigheten genom sitt beslut för genomförande av befolkningsskyddet kunna ålägga en sammanslutning eller fysisk person att till räddningsmyndigheten överlåta sådan räddnings-, släcknings-, röjnings- och förstahjälpsmateriel som är nödvändig för räddningsverksamheten eller förflyttningen av befolkningen. Till exempel reservkraftsutrustning som hänför sig till dessa funktioner kan vara sådana nödvändiga varor. Genom den överlåtelseskyldighet som föreslås i paragrafen säkerställs för sin del fullgörandet av befolkningsskyddsskyldigheterna enligt Genèvekonventionerna. Befogenheten ska till exempel kunna tillämpas för att räddningsmyndigheten ska få tillgång till hjullastare, verktyg, arbetsredskap eller slangar som behövs för räddningsuppdrag i rasade byggnader. Det är svårt att förutse vilka varor som kan behövas under undantagsförhållanden. Med stöd av paragrafen kan räddningsväsendets materiel och varor kompletteras också på ett föregripande sätt för den eventualiteten att de förstörs.

Den föreslagna befogenheten är till sitt tillämpningsområde mer omfattande än befogenheten enligt 36 § i räddningslagen. Enligt 36 § 3 punkten i räddningslagen har räddningsmyndigheten bland annat rätt att beordra att byggnader, kommunikations- och dataförbindelser och redskap samt materiel, redskap och förnödenheter, livsmedel, bränsle och smörjmedel samt släckningsmedel som behövs för räddningsverksamheten ska ställas till förfogande. Befogenheter enligt räddningslagen kan utövas för att släcka en eldsvåda och förhindra att den sprider sig, för att avvärja andra olyckor och begränsa skador och för att undvika fara. Befogenheten enligt 36 § 3 punkten i räddningslagen är begränsad till materiel som behövs för ett enskilt uppdrag inom räddningsverksamheten.

77 §. *Skyldighet att överlåta lägenheter som behövs för inkvartering av förflyttad befolkning.* I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten att överlåta lägenheter i välfärdsområdets besittning för tillfällig inkvartering av förflyttad befolkning. Paragrafen motsvarar delvis 122 § i den gällande beredskapslagen. Enligt förslaget ska det i fortsättningen vara välfärdsområdena som har befogenheten att ta lägenheter i sin besittning eftersom de har huvudansvaret för arrangemangen vid mottagande av evakuerad befolkning som behöver hjälp. Enligt den föreslagna 153 § ska välfärdsområdet i huvudsak ansvara för tillfällig inkvartering och försörjning av den förflyttade befolkningen. Enligt 122 § i den gällande lagen är det kommunen som har motsvarande behörighet.

Den föreslagna befogenheten ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten och endast i situationer där man har varit tvungen att förflytta befolkning i enlighet med den föreslagna 68 §. Paragrafen kan således inte tas i bruk utan att också

den nämnda befogenhet som gäller förflyttning av befolkning har tagits i bruk. Eftersom den evakuerade befolkningen dock inte nödvändigtvis omedelbart kan återvända till det område från vilket den har förflyttats, kan tillämpningen av den befogenhet som gäller tagande av lokaler i besittning vid behov fortsätta också efter det att tillämpningen av den befogenhet som gäller förflyttning av befolkning har upphört. Avsikten är dock att befogenheten alltid ska tillämpas i sista hand i förhållande till arrangemang som baserar sig på frivillighet, och den tidsmässiga tillämpningen av befogenheten ska avgränsas till endast det nödvändiga. Välfärdsområdet ska således också om undantagsförhållandena fortsätter och befogenheten är i kraft sträva efter att begränsa användningen av den och hitta andra lösningar för ordnande av tillfällig inkvartering, såsom lösningar som baserar sig på frivillighet.

Med lägenhet avses i bestämmelsen en byggnad eller en del av en byggnad. I praktiken kan det för det första vara fråga om lokaler vars egentliga användningsändamål är inkvartering av människor, såsom hotell, vandrarhem och motsvarande inkvarteringslokaler. Utöver de egentliga inkvarteringslokalerna är det dock med stöd av befogenheten möjligt att i välfärdsområdets besittning ta också andra utrymmen som lämpar sig för tillfällig inkvartering, såsom idrottshallar och andra motsvarande stora byggnader, där det är möjligt att inkvartera ett stort antal människor och inrätta tillfälliga evakueringscenter samt mottagnings- och organiseringsplatser för befolkningen. När inkvartering ordnas bör man ta särskild hänsyn till personer i utsatt ställning, såsom personer med funktionsnedsättning, klienter och patienter vid enheter inom social- och hälsovården samt bostadslösa. I praktiken kan den föreslagna rätten att ta i besittning gälla mycket varierande lokaler allt från enskilda rum för exempelvis kunder inom hemvården inom social- och hälsovården till hela fastigheter för inrättande av allmänna evakueringscenter.

Den föreslagna befogenheten har ett nära samband med den regleringshelhet som gäller ordnande av boende i 15 kap. i lagförslaget. Kommunerna föreslås även i fortsättningen ansvara för ordnandet av boendet. Den föreslagna befogenheten att ta lägenheter i besittning är avsedd särskilt för ordnandet av akut inkvartering i det första skedet efter att befolkning evakuerats, medan kommunerna på motsvarande sätt som enligt den gällande beredskapslagen ansvarar för arrangemangen i samband med ordnandet av långvarigare boende. Gränsdragningen mellan den akuta fasen och ordnandet av långvarigare boende är inte nödvändigtvis helt klar och därför behövs det ett smidigt samarbete mellan kommunerna och välfärdsområdena också vid ordnandet av akut inkvartering. Kommunerna har vanligen lokaler som lämpar sig för inrättande av evakueringscenter till exempel i undervisnings- och idrottsväsendets bruk, medan välfärdsområdena inte själva äger sådana lokaler. Utgångspunkten är att kommunen och välfärdsområdet ska avtala om användningen av kommunernas lokaler.

Behovet av att tillämpa den föreslagna befogenheten och omfattningen när det gäller tillämpningen beror på antalet personer som anländer till det område som välfärdsområdet omfattar. Eftersom befogenheten ska kunna tillämpas endast i den omfattning det är nödvändigt för att ordna inkvartering för den förflyttade befolkningen, ska både statsrådet när det beslutar om ibruktagande av befogenheten och välfärdsområdet när det tillämpar befogenheten ha en uppfattning om den mängd befolkning som förflyttas och hur befolkningen placeras inom olika välfärdsområden. Tillämpningen av befogenheten anknyter därför också till den anmälningsskyldighet för den förflyttade befolkningen som anges i 69 § 3 mom.

Den överlåtelseskyldighet som avses i paragrafen ska enligt förslaget inte gälla lägenheter som används för stadigvarande boende. Befogenheten ska således dock kunna tillämpas till exempel på andra byggnader i samma fastighet eller på andra delar av en byggnad, även om en del av den används för stadigvarande boende, om en lägenhet som omfattas av skyldigheten uppfyller de övriga förutsättningarna enligt paragrafen.

78 §. *Skyldigheten att överlåta varor som behövs för försörjning av förflyttad befolkning.* I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten att överlåta varor som behövs för försörjning

av den förflyttade befolkningen. Befogenheten motsvarar delvis 122 § i den gällande beredskapslagen. Enligt paragrafen har välfärdsområdet rätt att genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller enskild person att överlåta lös egendom som är nödvändig för ordnande av inkvartering, bespisning och annan försörjning av den förflyttade befolkningen. I synnerhet i samband med omfattande evakuering av befolkning kan det vara nödvändigt att ta emot ett mycket stort antal människor som behöver hjälp inom en kort tid, och myndigheterna inom socialväsendet har då inte nödvändigtvis de resurser som behövs för att klara av situationen.

I praktiken kan befogenheten tillämpas i situationer där man har varit tvungen att förflytta en stor mängd människor och försörjningen av dem förutsätter till exempel sängkläder, hygienartiklar, matlagningsredskap och kläder. Det antas att befolkningen förflyttar sig mycket snabbt och i stor skala, varvid det kan antas att den förflyttade befolkningen inte kan ta med sig annat än de allra nödvändigaste förnödenheterna. Befogenheten behövs särskilt för att ordna försörjningen av personer som behöver särskilt stöd i en evakueringssituation. Personer som behöver särskilt stöd är till exempel personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet samt barn och äldre personer eller personer som annars är i en utsatt ställning. Syftet med befogenheten är att trygga sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. Under normala förhållanden förfogar välfärdsområdena inte över egendom eller utrustning som lämpar sig för detta ändamål, varvid sådan egendom eller utrustning under undantagsförhållanden behöver ordnas fram på annat sätt. Befogenheten ska dock alltid tillämpas i sista hand i förhållande till arrangemang som baserar sig på frivilliga åtgärder.

Behovet av att tillämpa den föreslagna befogenheten och omfattningen när det gäller tillämpningen beror på antalet personer som anländer till det område som välfärdsområdet omfattar. Eftersom befogenheten ska kunna tillämpas endast i den omfattning det är nödvändigt för att ordna inkvartering för den förflyttade befolkningen, ska både statsrådet när det beslutar om ibruktagande av befogenheten och välfärdsområdet när det tillämpar befogenheten ha en uppfattning om den mängd befolkning som förflyttas och hur befolkningen placeras inom olika välfärdsområden. Tillämpningen av befogenheten anknyter därför också till den anmälningsskyldighet för den förflyttade befolkningen som anges i 69 § 3 mom.

79 §. *Skyldighet att tillhandahålla tjänster som behövs för försörjning av förflyttad befolkning.* Paragrafen är ny och i den föreslås bestämmelser om skyldigheten för en sammanslutning eller näringsidkare att tillhandahålla tjänster som är nödvändiga för ordnande av inkvartering, mathållning eller annan försörjning av den förflyttade befolkningen. Befogenheten ska enligt förslaget kunna tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten. Tillämpningen av befogenheten är alltid kopplad till tillämpningen av den befogenhet som gäller förflyttning av befolkningen i 68 §, det vill säga befogenheten kan inte tas i bruk självständigt utan att den befogenhet som gäller förflyttning av befolkningen samtidigt är i bruk. I praktiken kan till exempel en förplägnadsrörelse med stöd av befogenheten åläggas en skyldighet att tillreda mat för den befolkning som förflyttats eller ett företag som bedriver inkvarteringsverksamhet en skyldighet att i sina lokaler inkvartera befolkning som förflyttats. Särskilda bestämmelser om rätten till ersättning för näringsidkare som ålagts en skyldighet föreslås i 157 §.

80 §. *Överlåtelse av varor i Gränsbevakningsväsendets besittning*. Paragrafen är ny och i den föreslås bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets rätt att genom sitt beslut ålägga var och en att i Gränsbevakningsväsendets besittning överlåta sådana varor som Gränsbevakningsväsendet bestämmer och som är nödvändiga för inkvartering, energiförsörjning eller utrustande samt andra motsvarande nödvändiga varor. Befogenheten ska enligt förslaget kunna utövas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten och dess syfte är upprätthållande av gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet har med stöd av 58 § i den föreslagna lagen en innehållsmässigt motsvarande rätt att ta varor i besittning eller i användning i anslutning till dess uppgifter inom det militära försvaret under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

De varor som avses i paragrafen kan vara till exempel föremål som behövs för inkvarteringen av Gränsbevakningsväsendets personal, personer som ger Gränsbevakningsväsendet internationellt bistånd eller personer som är föremål för Gränsbevakningsväsendets åtgärder, livsmedel, kommunikations- och datakommunikationsutrustning, bränsle, smörjmedel och andra ämnen, bränsletankar, verktyg, små maskiner, övervakningsanordningar, elkraftsaggregat eller andra motsvarande varor som är nödvändiga för upprätthållande av gränssäkerheten under undantagsförhållanden. Det är fråga om varor som Gränsbevakningsväsendet inte snabbt kan få genom normala upphandlingsförfaranden eller annars tillräckligt snabbt till exempel på grund av långa avstånd.

I 39 a § i den gällande gränsbevakningslagen föreskrivs det om motsvarande befogenhet för Gränsbevakningsväsendet för utförande av ett brådskande enskilt uppdrag. Överlåtelseskyldigheten kan påföras för högst sju dygn åt gången och den är avsedd att vara kortvarig. Under undantagsförhållanden kan Gränsbevakningsväsendets behov av de varor som avses i paragrafen vara långvarigt, och syftet med den föreslagna paragrafen är att till denna del komplettera bestämmelserna i gränsbevakningslagen.

81 §. *Tillhandahållande av tjänster till Gränsbevakningsväsendet.* Paragrafen är ny och i den föreslås bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets rätt att genom sitt beslut ålägga sammanslutningar och näringsidkare att tillhandahålla Gränsbevakningsväsendet transport-, bespisnings-, inkvarterings-, reparations-, underhålls- eller byggtjänster, medicinska tjänster, tjänster som hänför sig till datateknik och datasystem samt andra motsvarande tjänster som är nödvändiga med tanke på upprätthållandet av gränssäkerheten. Det föreslås att befogenheten ska kunna utövas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 5 punkten. Befogenheten hänför sig till 39 a § i den gällande gränsbevakningslagen där det föreskrivs om motsvarande befogenhet för Gränsbevakningsväsendet för utförande av ett brådskande enskilt uppdrag. Skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan dock med stöd av den paragrafen meddelas för högst sju dygn åt gången och den är avsedd att vara kortvarig. Under undantagsförhållanden kan Gränsbevakningsväsendets behov av de tjänster som avses i paragrafen vara långvarigt, och syftet med den föreslagna paragrafen är att till denna del komplettera bestämmelserna i gränsbevakningslagen.

Gränsbevakningsväsendet ska med stöd av 59 § i den föreslagna lagen ha motsvarande befogenheter i anslutning till dess uppgifter inom det militära försvaret under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

Gränsbevakningsväsendets personal, personer som ger Gränsbevakningsväsendet internationellt bistånd och personer som är föremål för Gränsbevakningsväsendets åtgärder kan ha behov av transport-, bespisnings- och inkvarteringstjänster samt medicinska tjänster. Reparations- och underhållstjänsterna kan gälla byggnader, fordon och olika anordningar. Byggtjänsterna kan hänföra sig till exempel till övervaknings-, hinder-, skydds- och signalanordningar, trafikleder och energiöverföringsleder i en situation där den befintliga infrastrukturen inte räcker till för att hantera situationen. Behovet av tjänster kan också hänföra sig till situationer där det samtidigt finns ett behov av att få sådana varor som avses i 80 § till Gränsbevakningsväsendets förfogande.

82 §. *Överlåtelse av lägenhet i Migrationsverkets besittning*. I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten att överlåta lägenheter i Migrationsverkets besittning. Paragrafen föreslås ha samma innehåll som 122 b § i den gällande lagen, som stiftades i samband med ändringen av beredskapslagen 2022 (706/2022). Paragrafen kan tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten. Syftet med paragrafen är att säkerställa att Migrationsverket har tillgång till tillräcklig inkvarteringskapacitet i situationer med exceptionellt omfattande massinvandring. Paragrafen ska dock alltid tillämpas i sista hand i förhållande till arrange-

mang som baserar sig på frivilliga åtgärder. De lokaler som behövs för ordnandet av mottagningstjänster ska således även under undantagsförhållanden i första hand tillhandahållas med myndigheternas egna resurser eller genom att de lokaler som behövs skaffas på marknaden.

Med stöd av paragrafen kan Migrationsverket genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en byggnad eller lägenhet som lämpar sig för gemensam inkvartering av minst 30 personer att överlåta byggnaden eller lägenheten i Migrationsverkets besittning. Den befogenhet som föreskrivs i paragrafen gäller således inte byggnader eller lägenheter som på grund av sin storlek eller sina andra egenskaper inte lämpar sig för inkvartering av minst det nämnda antalet personer. Vid valet av lokaler iakttas allmänna säkerhets- och hälsoföreskrifter och andra motsvarande bestämmelser. Migrationsverket samt vid behov även representanter för räddningsverket och kommunen ska kontrollera om fastigheten lämpar sig för mottagningsverksamhet.

Enligt paragrafen gäller skyldigheten inte lägenheter som används för stadigvarande boende. Bestämmelsen kan dock tillämpas på andra delar av en byggnad, även om en del av den används för stadigvarande boende, om en lägenhet som omfattas av skyldigheten uppfyller de övriga förutsättningarna enligt paragrafen. Jämfört med den gällande paragrafen innehåller bestämmelsen inte längre någon förutsättning enligt vilken överlåtelseskyldigheten inte får medföra oskälig olägenhet för byggnadens eller lägenhetens ägare eller innehavare. Till denna del kan begränsningen av tillämpning av befogenheten enligt 2 mom. och de allmänna principerna för tillämpningen av tilläggsbefogenheterna enligt 29–31 § anses vara tillräckliga, och därför behöver det inte föreskrivas särskilt om saken i anslutning till befogenhetsbestämmelsen.

83 §. *Överlåtelse av markområden eller lägenheter i polisens besittning.* Paragrafen är ny och i dess 1 mom. föreslås bestämmelser om polisens rätt att genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en fastighet, ett annat markområde eller en lägenhet att överlåta fastigheten, markområdet eller lägenheten i polisens besittning. Det föreslås att befogenheten ska kunna utövas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. Syftet med paragrafen är att säkerställa att polisen har tillgång till tillräckliga lokaler för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med lägenhet avses i paragrafen en byggnad eller en del av en byggnad.

Paragrafen ska alltid tillämpas i sista hand i förhållande till arrangemang som baserar sig på frivilliga åtgärder. En förutsättning för att befogenheten ska kunna tillämpas är att överlåtelsen är nödvändig för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Dessutom förutsätter tillämpningen av befogenheten att polisens operativa verksamhet inte annars kan tryggas. Syftet med paragrafen är att i sista hand på riksnivå och oberoende av område trygga en tillräcklig kapacitet för ordnande av den operativa verksamheten under undantagsförhållanden på det sätt som situationen kräver. Paragrafen kan bli tillämplig i situationer där det är nödvändigt att tillfälligt ställa lokaler till förfogande för polisen och personer som tillhandahåller internationellt bistånd (Prüm) både som funktionella arbetslokaler och service- och inkvarteringslokaler för personalen samt för materiel, såsom vapen och andra maktmedelsredskap, olika slags skyddsutrustning, anordningar för kraftöverföring, bränsle, data- och kommunikationsteknik samt olika slags fordonsmateriel i situationer där lokaler tillfälligt måste placeras utanför de områden och lokaler som polisen normalt förfogar över eller när lokalerna under undantagsförhållanden blir otillräckliga.

En fastighet, ett annat markområde eller en lägenhet kan också behövas för att inrätta polisens operativa ledningscentral. Behovet av att tillämpa befogenheten kan också hänföra sig till förflyttning av befolkning under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten. När befolkning förflyttas flyttar också polisen i huvudsak eftersom polisen är den myndighet som svarar för den allmänna ordningen och säkerheten. Inom ett område till vilket befolkning förflyttas har polisen inte nödvändigtvis tillräckligt med egna lokaler för poliser, materiel och annat material som flyttats från andra områden samt för inkvarterings- och servicelokaler. Bygg-

nader eller andra lägenheter kan också behövas som förvarslokaler för gripna. Även andra säkerhetsmyndigheter stöder sig på polisens förvarslokaler för gripna såväl under normala förhållanden som under undantagsförhållanden.

Det föreslås att lägenheter som används för stadigvarande boende inte ska omfattas av skyldigheten. Bestämmelsen ska dock kunna tillämpas på andra delar av en fastighet eller byggnad, även om en del av den används för stadigvarande boende, om en fastighet, ett markområde eller en lägenhet som omfattas av skyldigheten uppfyller de övriga förutsättningarna.

I *2 mom.* föreslås det att polisen ska ha rätt att på fastigheter och andra markområden som tagits i besittning i enlighet med 1 mom. vidta behövliga åtgärder för att bygga tillfälliga byggnader eller konstruktioner. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att bygga tillfälliga byggnader eller till exempel flytta containrar till ett markområde där det inte finns färdig infrastruktur.

84 §. *Överlåtelse av fastighet, annat mark- eller vattenområde eller lägenhet i Gränsbevakningsväsendets besittning*. Den föreslagna paragrafen är ny och i den föreslås att Gränsbevakningsväsendet ska ha rätt att genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en fastighet, ett annat mark- eller vattenområde eller en lägenhet att överlåta fastigheten, mark- eller vattenområdet eller lägenheten i Gränsbevakningsväsendets besittning. En förutsättning för tillämpningen av paragrafen är att detta är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten och att Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet inte annars kan tryggas. Det föreslås att befogenheten ska kunna utövas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten. Med lägenhet avses i paragrafen en byggnad eller en del av en byggnad.

Gränsbevakningsväsendet har med stöd av 61 § i den föreslagna lagen en till sitt innehåll i huvudsak motsvarande rätt att ta i besittning eller i användning i anslutning till dess uppgifter inom det militära försvaret under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 och 2 punkten.

Paragrafen kan bli tillämplig i en situation där det utöver de områden, lokaler, byggnader och andra lägenheter som Gränsbevakningsväsendet normalt använder behövs lokaler som tillfälliga arbets- och inkvarteringsplatser för Gränsbevakningsväsendets personal, reservister och personer som ger internationellt bistånd, som förvaringsplatser för materiel och fordon eller som registrerings-, inkvarterings- och servicelokaler för personer som är föremål för Gränsbevakningsväsendets åtgärder. Försörjningen av personer som är föremål för Gränsbevakningsväsendets åtgärder kan kräva till exempel användning av dricksvattenbrunnar, avloppsvattenanläggningar, elkraftsaggregat eller bränsletankar i fastigheter som tas i besittning. Inom havsområdet kan det vara nödvändigt att ta vattenområden i Gränsbevakningsväsendets besittning också utan de anknytande havsområdena. I vattenområden kan det placeras hinderanordningar eller så kan isen krossas för att förhindra användningen av vattenområdet eller för att styra trafiken och vistelsen i området.

Den överlåtelseskyldighet som avses i paragrafen ska enligt förslaget inte gälla lägenheter som används för stadigvarande boende. Begränsningen hindrar dock inte Gränsbevakningsväsendet från att ta andra delar av samma fastighet eller byggnad i besittning till den del de inte används för stadigvarande boende på det sätt som avses i bestämmelsen.

12 kap. Tryggande av befolkningens nödvändiga försörjning och ändringar av den sociala tryggheten

I kapitlet föreslås det bestämmelser om tryggande av befolkningens nödvändiga försörjning och ändringar av den sociala tryggheten under undantagsförhållanden. Befogenheterna i kapitlet gäller ändringar av den lagstadgade försäkringen, förmånerna och socialbidragen samt särskilt stöd under undantagsförhållanden. I kapitlet föreslås dessutom bestämmelser om minimibeloppet av förmånerna i en situation där de med stöd av befogenheterna i kapitlet behöver minskas.

Undantagsförhållanden kan medföra plötsliga och synnerligen stora utmaningar för den offentliga ekonomin samt ett behov av att snabbt styra statens utgifter från mindre kritiska användningsändamål till sådana ändamål som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Tryggandet av statens betalningsförmåga kan då förutsätta exceptionella åtgärder genom vilka statens medel tillfälligt kan styras på ett sätt som avviker från normala förhållanden. De föreslagna befogenheterna gör det möjligt att skjuta upp eller avbryta utbetalningen av vissa förmåner samt att tillfälligt sänka deras belopp. Genom befogenheterna kan statens betalningsförmåga på detta sätt snabbt tryggas, vilket på längre sikt är nödvändigt också för att trygga befolkningens oundgängliga försörjning.

85 §. *Ändringar av lagstadgade försäkringar, förmåner och socialbidrag.* I paragrafen föreslås bestämmelser om ändringar av olika lagstadgade försäkringar, förmåner och socialbidrag under undantagsförhållanden. Paragrafen motsvarar i huvudsak 56 och 57 § i den gällande beredskapslagen och innehåller bestämmelser om möjligheten att sänka olika pensioner, förmåner eller bidrag eller skjuta upp eller avbryta utbetalningen av dem. Det föreslås emellertid att paragrafens tillämpningsområde preciseras i fråga om pensioner och förmåner. Dessutom föreslås det att tiden för uppskovet förlängs till sex månader från de tre månader som anges i den gällande beredskapslagen. Det föreslås samtidigt att mekanismen för paragrafen ska ändras så att tillämpningen av befogenheten i fortsättningen inte inbegriper individuell prövning från utbetalarens sida, utan att den tillämpas direkt med stöd av ibruktagnings- och tillämpningsförordningarna på alla förmånstagare.

Befogenheterna att sänka beloppet av eller att skjuta upp eller avbryta utbetalningen av de förmåner som avses i paragrafen kan tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten och endast för att trygga befolkningens försörjning och statens betalningsförmåga. Försäkringssystemets funktion samt utbetalningen av olika pensioner och sociala förmåner kan under undantagsförhållanden vara förenade med hot när det gäller bland annat finansieringen av systemet, datakommunikationsförbindelsernas funktion eller det praktiska genomförandet av systemet och befolkningens försörjning. Befogenheten kan behöva tillämpas i en situation där det under rådande undantagsförhållanden av statsfinansiella orsaker inte är möjligt att enligt den lagstiftning som gäller under normala förhållanden betala lagstadgade försäkringar, förmåner eller socialbidrag till fullt belopp.

Syftet med regleringen är att trygga både statens betalningsförmåga och befolkningens rätt till oundgänglig försörjning enligt 19 § 1 mom. i grundlagen genom att göra det möjligt att fördela de disponibla medlen på så sätt att de räcker till för betalning av förmåner även under en längre tidsperiod. Verkställigheten av socialförsäkringen har genom lag anförtrotts självständiga offentligrättsliga inrättningar och privata försäkringsanstalter. De strävar efter att upprätthålla det system som de verkställer även under undantagsförhållanden. Målet är att de lagstadgade förmånerna under kristider ska betalas i enlighet med gällande bestämmelser så länge som möjligt och att utbetalningen av förmåner av fortlöpande karaktär ska fortsätta på normalt sätt. I vilken omfattning befogenheten behöver tillämpas beror på det läge som råder vid tidpunkten i fråga. I befogenheten föreskrivs det särskilt för det första om lagstadgade förmåner och för det andra om förmåner som hänför sig till sådan ersättning av eller sådant stöd för kostnader som beviljats för vissa ändamål samt om förmåner som gäller tryggande av försörjningen. Bestämmelser om minimibeloppet av förmåner som betalas i samband med utövandet av befogenheterna föreslås i 86 §.

Paragrafens *1 mom.* gäller förmåner som grundar sig på lagstadgade avgifter och som tryggar försörjningen, såsom lagstadgad pension, rehabiliteringspenning, arbetslöshetsdagpenning, en förmån som betalas på basis av sjuk-, olycksfalls- och yrkessjukdoms-, patient- eller trafikförsäkring samt en motsvarande annan förmån, såsom en motsvarande förmån som ersätter eller kompletterar dessa förmåner, samt arbetsmarknadsstöd och studiestöd. En person har rätt till de sociala förmåner som avses i paragrafen i de situationer där personens möjligheter att skaffa sig sin försörjning har försämrats till exempel under arbetslöshet, sjukdom och ålderdom. Genom

lag föreskrivs det om de villkor som ska uppfyllas för att en person ska kunna få förmånen i fråga.

I den gällande beredskapslagen nämns arbetspension och folkpension som exempel på pensioner. Det föreslås emellertid att bestämmelsen ändras så att det i fråga om pensioner används det mer täckande uttrycket lagstadgade pensioner. Med lagstadgade pensioner avses alla pensioner som betalas inom ramen för lagstadgade system, såsom arbetspensioner, folkpension, garantipension samt pensioner som betalas med stöd av lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar, patientförsäkringslagen, trafikförsäkringslagen och lagen om skada, ådragen i militärtjänst. Arbetspensionsanstalterna, Folkpensionsanstalten, skadeförsäkringsbolagen och Statskontoret svarar för verkställigheten av dessa pensioner och förmåner.

Enligt den föreslagna *1 punkten* kan utbetalningen av ovannämnda pensioner och förmåner skjutas upp med högst tre månader åt gången, dock högst sex månader. Att skjuta upp utbetalningen kan anses vara det lindrigaste sättet att genomföra ändringar i fråga om utbetalningen, eftersom åtgärden innebär att det uteblivna beloppet dock i sin helhet betalas till pensionstagaren senare. Det föreslås att den eventuella totala längden för uppskjutandet förlängs med tre månader jämfört med regleringen i den gällande beredskapslagen med tanke på långvariga undantagsförhållanden. Maximitiden på sex månader innebär dock att befogenheten i fråga om en och samma person inte kan tillämpas under en längre tid än det ens i en situation där undantagsförhållandena och tillämpningen av befogenheten fortsätter i mer än sex månader. Tidsgränsen på sex månader fastställer således den absoluta maximitiden för kedjorna när det gäller tillämpning av befogenheten.

Enligt den föreslagna *2 punkten* kan beloppet av ovannämnda pensioner och förmåner sänkas med högst 50 procent för högst tre månader. Eftersom en sänkning medför bestående förluster för pensions- och förmånstagarna, ska maximitiden på tre månader enligt den gällande beredskapslagen fortfarande anses vara motiverad till denna del. Maximitiden på tre månader kan också bestå av flera kortare perioder, men den utgör en absolut tidsgräns för kedjorna när det gäller tillämpningen av befogenheten. Storleken på sänkningen beror på hur stor sänkning som under undantagsförhållandena ska anses vara nödvändig för att trygga befolkningens försörjning och statens betalningsförmåga. Bestämmelsen gör det möjligt att till och med halvera det belopp som betalas ut, men storleken på sänkningen fastställs alltid i enlighet med principerna för tillämpning av befogenheterna, såsom till exempel proportionalitet.

I *3 punkten* föreslås att om de åtgärder som anges i 1 och 2 punkten inte är tillräckliga, kan utbetalningen också avbrytas för högst tre månader. Att avbryta utbetalningen är det kraftfullaste sättet att genomföra ändringar i fråga om utbetalningen av pensioner och förmåner. Därför kommer avbrytande i fråga som en sistahandsåtgärd, om uppskjutande av utbetalningen eller sänkning av pensionens eller förmånens belopp inte anses vara en tillräcklig metod. Bedömningen av behovet av att ta i bruk 3 punkten förutsätter dock inte att 1 och 2 punkten har tillämpats tidigare innan utbetalningen kan avbrytas. Behovet av att ta i bruk befogenheten ska dock alltid basera sig på en helhetsbedömning under undantagsförhållandena i fråga.

Paragrafens *2 mom.* gäller förmåner som till exempel syftar till att ersätta kostnader eller stödja ett visst ändamål. Bestämmelserna i 2 mom. gäller moderskapsunderstöd, adoptionsbidrag, underhållsstöd, barnbidrag, stöd för hemvård av barn, stöd för privat vård av barn, allmänt bostadsbidrag, bostadsbidrag för pensionstagare, arbetsmarknadsstöd, studiepenning, bostadstillägg, militärunderstöd, ersättning för skada ådragen i militärtjänst, handikappförmån, rehabiliteringsförmån samt motsvarande andra förmåner eller motsvarande förmåner som ersätter eller kompletterar dessa förmåner. Genom lag föreskrivs om rätten till olika förmåner, om beloppet av den förmån som betalas samt om de villkor (t.ex. en viss ålder, boendeform, någon skada eller sjukdom, studier eller vård av barn) som ska uppfyllas för att en person ska kunna få för-

månen i fråga. Handläggningen och utbetalningen av olika förmåner hör till Folkpensionsanstalten, om det inte har föreskrivits att handläggningen och utbetalningen ska verkställas av någon annan aktör.

Paragrafens 2 mom. gäller också utkomststöd. Under undantagsförhållanden kan man bli tvungen att begränsa stödbeloppet, även utkomststödets belopp, men dock endast så att personen eller familjen alltid har tillgång till minst det minimibelopp som avses i 86 §. Utkomststöd kan också under undantagsförhållanden beviljas även i brådskande fall i enlighet med 14 b § i lagen om utkomststöd till exempel för mat, anskaffning av nödvändiga läkemedel eller ordnande av brådskande inkvartering.

I momentet föreskrivs det på motsvarande sätt som i 1 mom. om möjligheten att skjuta upp utbetalningen av förmånerna med högst tre månader åt gången, dock högst sex månader (1 punkten), möjligheten att sänka deras belopp med högst 50 procent för högst tre månader (2 punkten) och möjligheten att avbryta utbetalningen av dem för högst tre månader, om de åtgärder som anges i 1 och 2 punkten inte är tillräckliga (3 punkten).

Närmare bestämmelser om storleken på nedsättningen, betalningsperioden för de nedsatta förmånerna och hur länge utbetalningen skjuts upp eller avbryts enligt 1 och 2 mom. under undantagsförhållanden utfärdas alltid genom de förordningar av statsrådet som avses i 1 och 2 mom. Bemyndigandet att utfärda förordning är nödvändigt, eftersom det först under undantagsförhållandena är möjligt att veta i fråga om vilka pensioner, försäkringar, understöd eller andra förmåner det förekommer problem vid utbetalningen och kan bedöma den behövliga varaktigheten och omfattningen av begränsningarna. Befogenheten kan således de facto tillämpas först efter det att tillämpningsförordningen har utfärdats.

Åland har delvis egen lagstiftning om olika pensioner och förmåner. Lagstiftningsgrunden för pensionerna för landskapets anställda skiljer sig i fråga om dem som anställts före 2008. Förmåner som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet är bland annat moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för hemvård av barn, bostadsbidrag och utkomststöd. Till den del landskapet ansvarar för stödbeloppen och utbetalningarna kan landskapet genom en överenskommelseförordning bemyndigas att besluta om dem under undantagsförhållanden. Om detta inte görs är det skäl att i ibruktagningsförordningen överväga att utesluta landskapet Åland från tillämpningsområdet.

86 §. *Minimibeloppet av förmånerna.* Syftet med den föreslagna paragrafen är att trygga minimiförsörjningen för en person och en familj i situationer där utbetalningen av pensioner eller olika förmåner har skjutits upp, deras belopp sänkts eller utbetalningen av dem avbrutits med stöd av 85 § i beredskapslagen. Det är meningen att bestämmelserna på motsvarande sätt som 56 § 3 mom. och 58 § i den gällande lagen ska säkerställa att det minimiskydd för försörjningen som tryggas i 19 § i grundlagen inte kränks. Syftet med regleringen är således att trygga förmånstagarna ett belopp som motsvarar åtminstone utkomststödets grunddel samt ett belopp som täcker de nödvändiga utgifterna för boende samt hälso- och sjukvård också för den tid då utbetalningen av andra förmåner har skjutits upp eller avbrutits. Den föreslagna paragrafen innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan avsikten är att den alltid ska tillämpas tillsammans med befogenheterna enligt 85 §.

Enligt det föreslagna *1 mom.* betalas till förmånstagare enligt 85 § under den tid utbetalningen av förmånen har skjutits upp, förmånsbeloppet är nedsatt eller utbetalningen av den avbrutits utkomststöd till ett sådant belopp att det sammanräknat med personens eller familjens övriga inkomster ger ett disponibelt belopp som motsvarar minst utkomststödets grunddel och därtill täcker de nödvändiga utgifterna för boende samt hälso- och sjukvård.

Till de utgifter som täcks med grunddelen hör bland annat utgifter för kost och kläder, smärre hälso- och sjukvårdsutgifter samt utgifter som beror på personlig hygien, användning av lokaltrafik, telefon och datakommunikation samt andra motsvarande utgifter som hänför sig till en persons och familjs dagliga uppehälle. Grunddelen för en ensamstående är 587,71 euro per månad 2024 och 593,55 euro per månad 2025. Dessutom beräknas till exempel för varje barn i familjen en egen grunddel som beaktas som en del av det utkomststöd som familjen får.

Utöver det belopp som motsvarar grunddelen borde personen eller familjen ha kvar pengar så att de täcker nödvändiga utgifter för boende och hälso- och sjukvård. Med nödvändiga boendeutgifter avses detsamma som i 7 a § i lagen om utkomststöd. Dessutom kan utkomststöd beviljas för andra hälso- och sjukvårdsutgifter än de som täcks med grunddelen (7 b § i lagen om utkomststöd). Typiska hälso- och sjukvårdsutgifter som ska beaktas separat är receptbelagda läkemedel. Om personen eller familjen har inkomster, dras deras belopp av från beloppet av det utkomststöd som betalas.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det på motsvarande sätt om pensionernas minimibelopp. Enligt det momentet utbetalas de pensioner som avses i 85 § 1 mom., oavsett om betalningsbeloppet minskas eller betalningen uppskjuts eller avbryts, alltid till ett så stort belopp att de pensioner förmånstagaren lyfter sammanlagt uppgår till ett belopp som motsvarar minst full folkpension enligt folkpensionslagen (568/2007). Folkpensionens fulla belopp är 775,50 euro per månad 2024. Beloppet är lägre om personen har sambo eller make.

87 §. *Tryggande av befolkningens betalningsförmåga och försörjning genom särskilt stöd under undantagsförhållanden.* Det föreslås att det i lagen tas in en befogenhet vars syfte är att säkerställa ett stöd som tryggar minimiförsörjningen i de situationer där det på grund av störningar i betalningsrörelsen visar sig omöjligt att betala ut olika förmåner ens i begränsad utsträckning. Avsikten med regleringen är att tillförsäkra var och en rätt till oundgänglig försörjning också under undantagsförhållanden.

Bestämmelsen motsvarar 57 a § i den gällande beredskapslagen och kan tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten och endast för att trygga befolkningens nödvändiga betalningsförmåga och försörjning.

Enligt det föreslagna *1 mom.* ska stödet kunna beviljas var och en som på grund av störningar i betalningsrörelsen inte kan använda sina tillgångar för att skaffa nödvändiga nyttigheter. Det kan vara omöjligt att utreda förutsättningarna för att få utkomststöd genom det vanliga förfarandet på grund av omfattande störningar i datakommunikationen eller till exempel på grund av att det inom en kort tid kommer in så många ansökningar om utkomststöd att de inte kan behandlas inom en tid som tryggar den oundgängliga försörjning som behövs för ett människovärdigt liv. I en sådan situation kan försörjningen tryggas kortvarigt genom särskilt stöd under undantagsförhållanden. Stödet kan betalas i form av en betalningsförbindelse eller genom något annat motsvarande förfarande såsom något annat betalningsinstrument eller utdelning av nödvändiga nyttigheter.

I 1 mom. avses med störningar i betalningsrörelsen omfattande och långvariga störningar i datakommunikationen och betalningsrörelsen, varvid gireringar, elektroniska betalningsmedel samt bank- och kreditkort inte kan användas som betalningsmedel, eller utbetalningen av förmåner av någon annan orsak fördröjs under en mycket lång tid, vilket äventyrar människors försörjning. Då är ett stort antal hushåll i behov av stöd som tryggar försörjningen, oberoende av vilken som är hushållets ordinarie utkomstkälla och om hushållet har tillgångar.

Stödet är enligt momentet avsett att täcka för ett människovärdigt liv nödvändiga livsmedel, läkemedel och andra motsvarande nödvändiga nyttigheter. Stödet föreslås inte inverka på rätten till andra förmåner. Avsikten är att stödet i regel ska återkrävas när de omständigheter som

föranlett betalningen av stödet har upphört. Särskilda bestämmelser om återkrav av stödet finns i den föreslagna 152 §.

Enligt det föreslagna *2 mom.* ska Folkpensionsanstalten svara för beviljande, utbetalning och annan verkställighet av stöd. På ansökan om och beviljande av stöd, handläggningen av stödärenden samt ändringssökande tillämpas förfarandet enligt 151 §.

I *3 mom.* föreslås det bestämmelser om välfärdsområdenas uppgift att sörja för befolkningens nödvändiga försörjning på andra sätt om det i situationer med störningar i betalningsrörelsen inte är möjligt att bevilja eller betala stöd. Det kan till exempel vara fråga om en situation där en långvarig störning i datasystemen som har vittgående konsekvenser eller någon annan motsvarande störning också hindrar utbetalningen av det särskilda stöd som avses i paragrafen. Välfärdsområdenas uppgifter kan gälla till exempel distribution av mat och olika nödvändiga nyttigheter. Avsikten med regleringen är att i sista hand trygga den nödvändiga omsorgen och försörjningen också under undantagsförhållanden.

Enligt det föreslagna *4 mom.* utfärdas närmare bestämmelser om stödbeloppet och om hur utbetalningen ska ordnas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att genom förordning föreskriva bland annat om sätten för betalning av stödet och om eventuella betalningsposter och om tidsplanen för dem. Stödbeloppet påverkas av de rådande omständigheterna, såsom hur länge störningssituationen fortgår samt eventuella begränsningar i utbudet av nyttigheter. Eftersom stödet är avsett att täcka för ett människovärdigt liv nödvändiga livsmedel, läkemedel och andra motsvarande nödvändiga nyttigheter, kan det stödbelopp som behövs bedömas i förhållande till utkomststödets grunddel, vilket motsvarar den etablerade andelen avsedd för matkostnader. Stödet ska dock under alla omständigheter täcka det belopp som behövs för nödvändiga livsmedel och läkemedel och för andra motsvarande nödvändiga nyttigheter. Den ovannämnda tillämpningsförordningen är alltid nödvändig för att befogenheten ska kunna tillämpas.

13 kap. Tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster

I kapitlet föreslås bestämmelser om befogenheter som gäller tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster under undantagsförhållanden. Befogenheterna i kapitlet handlar i praktiken om olika regleringsbefogenheter, vars syfte är att trygga tillgången till nödvändiga nyttigheter och nödvändiga tjänster i en situation där normala marknadsmekanismer inte räcker till för att tillgodose befolkningens behov eller de behov som är nödvändiga med tanke hanteringen av undantagsförhållandena.

De föreslagna befogenheterna gäller för det första tryggande av nödvändig produktion av nyttigheter, tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster för vissa myndigheter och näringsidkare, tryggande av tillräckliga konsumtionsnyttigheter samt prisreglering av konsumtionsnyttigheter. Befogenheterna gäller därtill reglering av utrikeshandeln och tryggande av varutransporter i hamnarna. Ett nödvändigt behov av att tillämpa befogenheterna i kapitlet hänför sig vanligen till en situation där den kris som lett till undantagsförhållanden är gränsöverskridande och på ett betydande sätt äventyrar tillgången till vissa produkter, råvaror eller komponenter från utlandet. Undantagsförhållandena kan emellertid också i sig på ett betydande sätt till exempel öka efterfrågan på en viss produkt, råvara eller komponent och på så sätt äventyra tillgången till den för ändamål som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. De båda scenarierna kan leda till en situation där det är nödvändigt att reglera produktionen eller försäljningen av en viss nyttighet eller tjänst eller priset på nyttigheten.

88 §. *Tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster för vissa myndigheter och näringsidkare.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om åtgärder genom vilka man kan säkerställa att de nyttigheter och tjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle eller för tryggande av den militära försvarsberedskapen räcker till för vissa myndigheter eller näringsidkare. Paragrafen motsvarar i huvudsak 33 § i den gällande lagen och den kan

tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. Den skyldighet som ålagts näringsidkarna följer direkt av innehållet i ibruktagningsförordningen och den nödvändiga tillämpningsförordning som gäller den.

Enligt *1 mom.* får en näringsidkare endast mot inköpstillstånd överlåta en nyttighet eller tjänst som näringsidkaren allmänt släppt ut på marknaden och som är nödvändig för att trygga verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle eller den militära försvarsberedskapen. Skyldigheten ska enligt förslaget vara avgränsad endast till de nyttigheter och tjänster som näringsidkaren också under normala förhållanden marknadsför till andra näringsidkare eller offentliga samfund. Inköpstillstånd kan beviljas endast sådana myndigheter och näringsidkare vars verksamhet hänför sig till tryggandet av ovannämnda funktioner.

Med stöd av bestämmelsen kan en näringsidkare åläggas att hålla också nyttigheter som omfattas av regleringen tillgängliga. Med detta avses att näringsidkaren ska hålla en nyttighet som näringsidkaren har till salu eller i lager tillgänglig för en sådan annan näringsidkare eller myndighet som avses i bestämmelsen. Med tillgänglighållande avses dock inte skyldighet att skaffa fler sådana produkter till lagret, utan att försäljningen uttryckligen ska riktas till sådan verksamhet som är nödvändig med tanke på syftet med regleringen.

Enligt *2 mom.* utfärdas genom förordning av statsrådet för det första närmare bestämmelser om den verksamhet för vilken inköpstillstånd kan beviljas. För det andra utfärdas det genom förordning närmare bestämmelser om de nyttigheter och tjänster som omfattas av inköpstillstånd samt om det praktiska genomförandet av regleringen. Eftersom behovet att tillämpa befogenheten beror på hurudana undantagsförhållanden det är fråga om och följderna av dem, är det möjligt att genom tillämpningsförordningen precisera de nyttigheter som ska regleras först under undantagsförhållandena.

Enligt *3 mom.* ska arbets- och näringsministeriet svara för den allmänna styrningen av verkställigheten av den reglering som avses i den föreslagna paragrafen samt övervaka att regleringen iakttas. Enligt förslaget ska livskraftscentralerna inom sina verksamhetsområden bevilja de inköpstillstånd som avses i paragrafen.

89 §. *Tryggande av nödvändig produktion av nyttigheter*. I paragrafen förbjuds eller begränsas en näringsidkares rätt att använda vissa material eller nyttigheter för andra ändamål än sådan produktion av nyttigheter som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle. Paragrafen motsvarar till sitt sakinnehåll 34 § i den gällande lagen. Paragrafen och bemyndigandet att utfärda förordning i den preciseras emellertid. Genom paragrafen möjliggörs dessutom förutom användningsförbud också olika begränsningsåtgärder.

Utgångspunkten är att en situation där det på marknaden råder brist på ett visst material eller en viss nyttighet i första hand ska hanteras genom den mekanism med inköpstillstånd som avses i 88 §. Om åtgärderna i fråga emellertid inte är tillräckliga för att hantera situationen, ska användningen av nyttigheter kunna regleras mer övergripande genom den föreslagna regleringen. Syftet med den föreslagna regleringen är således att i sista hand säkerställa att produktionen av nyttigheter styrs till tillverkning av sådana kritiska produkter, och i fråga om sådana material eller nyttigheter som det råder betydande brist på.

Befogenheten ska kunna tillämpas endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. Befogenhetens funktionsmekanism ska enligt förslaget basera sig på att användningen av ett visst material eller en viss nyttighet för andra ändamål än sådan produktion av nyttigheter som är nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden begränsas. Syftet med användningsförbudet eller användningsbegränsningen är att styra sådana material eller nyttigheter som det råder brist på under undantagsförhållandena till ändamål som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena genom att begränsa efterfrågan på dem på marknaden. Även om befogenheten i sig inte innehåller något förbud för

näringsidkarna att skaffa eller lagra material eller nyttigheter som omfattas av regleringen också för andra ändamål, kan det antas att företag handlar på ett ekonomiskt rationellt sätt också under undantagsförhållanden. Företagen har normalt inte något ekonomiskt intresse av att skaffa eller i onödig omfattning lagra material eller nyttigheter som de inte får utnyttja i sin affärsverksamhet. Genom att begränsa efterfrågan på de material eller nyttigheter som ska regleras kan man på så sätt i vissa situationer i leveranskedjan snabbt styra dem uttryckligen till sådana ändamål som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena.

Befogenhetens eventuella tillämpningsområde gäller i praktiken endast sådana nyttigheter eller material som i produktionen av nyttigheter används för flera olika ändamål. Eftersom befogenheten dessutom på ett eventuellt betydande sätt ingriper i näringsfriheten samt produktionen av andra nyttigheter och därmed tillgången till dem, begränsas tillämpningsområdet för befogenheten i sak närmast till sådana material och nyttigheter som har en relativt begränsad grupp av användare och användningsändamål.

Enligt *1 mom.* ska en näringsidkares rätt att använda material eller nyttigheter som närmare anges genom förordning av statsrådet kunna begränsas eller förbjudas helt och hållet för annan än sådan nödvändig produktion av nyttigheter som fastställs genom förordning av statsrådet i syfte att trygga sådan produktion av nyttigheter som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle. Med nyttighet avses såväl materiella som immateriella nyttigheter. I momentet anges med hjälp av en förteckning de material och nyttigheter som kan höra till det inriktningsområde som föreskrivs genom förordning. Den begränsning eller det förbud som närmare anges genom förordning kan omfatta 1) metaller eller metallegeringar, 2) kemikalier, 3) läkemedelsråvaror, 4) elektronikkomponenter, 5) jordbruksprodukter, 6) nyttigheter som används av livsmedelsindustrin, 7) råvaror eller bränslen för energiproduktionen eller 8) andra för industriproduktionen nödvändiga material eller nyttigheter.

Förbudet eller begränsningen att använda ett visst material för annan än nödvändig produktion av nyttigheter följer av den tillämpningsförordning enligt 1 mom. som är nödvändig med tanke på tillämpningen av ibruktagningsförordningen och befogenheten. Förbudet eller begränsningen att använda ett visst material eller en viss nyttighet gäller alla näringsidkare som använder eller förädlar material eller nyttigheter som omfattas av regleringen för annan produktion än sådan som uttryckligen tillåts genom ibruktagnings- och tillämpningsförordningen. Statsrådet kan genom tillämpningsförordningen reglera till exempel användningen av en svårtillgänglig råvara. Specificeringen av material och nyttigheter ska basera sig antingen på namnet på ett visst material (t.ex. kaliumsulfat eller nickel) eller på varukoderna i tulltariffen (t.ex. oljor för framställning av gummiprodukter (27.10) eller syntetiskt gummi (40.02 och 40.05)). Motsvarande specificeringssätt används bland annat i statsrådets förordning om skyddsupplagringsprogrammet (938/2023). Genom förordningen preciseras också för vilken produktion av nyttigheter det reglerade materialet eller den reglerade nyttigheten får användas. Det kan till exempel vara fråga om tillverkning av gödselmedel och ammunition

Syftet med skyldigheten är dock inte att hindra näringsidkare från att överlåta eller sälja vidare material eller nyttigheter till en sådan näringsidkare som kan använda dem för sådan nödvändig produktion av nyttigheter som preciserats i samband med regleringen. Eftersom en näringsidkare som säljer material eller nyttigheter inte kan försäkra sig om för vilket ändamål köparen använder dem, kan bestämmelsen inte heller till denna del medföra någon överlåtelsebegränsning. Det är alltså fråga om ett förbud mot användning av ett visst material eller en viss nyttighet eller begränsning av användningen för andra ändamål än sådan produktion av nödvändiga nyttigheter som föreskrivits i situationen i fråga, inte ett överlåtelseförbud.

Enligt 3 mom. övervakar Livskraftscentralen att de begränsningar och förbud som avses i paragrafen iakttas. Livsmedelsverket övervakar dock regleringen när det gäller primärproduktionen och Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet när det gäller produktionen av läkemedel och medicintekniska produkter.

90 §. *Tryggande av tillräckliga konsumtionsnyttigheter*. I paragrafen föreslås det bestämmelser om reglering av konsumtionsnyttigheter. Syftet med bestämmelserna är att i sista hand säkerställa tillräckligheten i fråga om de konsumtionsnyttigheter som är nödvändiga för befolkningens försörjning, såsom vissa livsmedel samt hälso- och hygienprodukter. Även om de genom produktions-, upphandlings- och logistikprocesserna kedjestyrda aktörer inom handeln som är verksamma på riksnivå i krissituationer i första hand producerar sådana konsumtionsnyttigheter för detaljhandelsställena som är nödvändiga med tanke på undantagsförhållandena, kan man för att trygga tillräckliga nyttigheter i sista hand bli tvungen att införa åtgärder som begränsar detaljhandelns försäljningsverksamhet. I fråga om Åland ska man i fråga om reglering av dagligvaror också beakta områdets särdrag, såsom förändringarna i folkmängden enligt årstid och de svenska aktörer som är verksamma på marknaden.

Befogenheten ska kunna tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten och endast när åtgärderna enligt 88 och 89 § är otillräckliga för att trygga befolkningens försörjning. Regleringen av konsumtionsvaror är således sekundär eller kompletterande i förhållande till sådan handel mellan näringsidkare eller mellan näringsidkare och offentliga aktörer som avses i 89 § eller sådan reglering av produktion som föreskrivs i 90 §. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak 32 § i den gällande lagen. Det föreslås emellertid mera exakta bestämmelser om de nyttigheter som ska omfattas av regleringen. Dessutom föreslås det att utbudet av regleringsåtgärder ska utvidgas och tillämpningsområdet för regleringen uppdateras genom att frångå förfarandet där inköpstillstånd är den enda regleringsmekanismen för konsumtionsnyttigheter. Enligt förslaget ska konsumtionsnyttigheter i första hand regleras genom kvantitativa begränsningar av försäljningen. Syftet med förslaget är att göra det möjligt att anpassa urvalet av metoder för reglering av konsumtionsnyttigheter i rätt proportion till situationen och utan att orsaka onödig administrativ börda.

I *1 mom.* föreslås det bestämmelser om näringsidkarnas skyldighet att kvantitativt per kund eller per köptransaktion begränsa försäljningen av sådana konsumtionsnyttigheter som avses i bestämmelsen och som är nödvändiga för befolkningens försörjning. Enligt momentet ska en näringsidkare få överlåta livsmedel, hälsoprodukter, hygienprodukter eller andra motsvarande nödvändiga konsumtionsnyttigheter som är nödvändiga med tanke på det dagliga livet endast i en viss mängd per kund eller försäljningstransaktion. Närmare bestämmelser om vilka konsumtionsnyttigheter skyldigheten gäller och om kvantitativa begränsningar av försäljningen utfärdas genom förordning av statsrådet. En skyldighet enligt befogenheten kan således de facto iakttas först efter det att tillämpningsförordningen har utfärdats, genom vilken de nyttigheter som omfattas av skyldigheten och de begränsningar som gäller dem preciseras. Tillämpningen av befogenheten förutsätter således alltid att en ovan avsedd tillämpningsförordning utfärdas.

Med begränsning av försäljningen avses i det föreslagna sammanhanget verksamhet där näringsidkaren till exempel begränsar försäljningen av en viss nyttighet så att det är möjligt att i butiken köpa endast ett visst antal av den nyttigheten och övervakar att begränsningen iakttas i samband med försäljningstransaktionen.

I *2 mom.* föreslås bestämmelser om reglering som baserar sig på inköpskvoter, vilket administrativt sett är ett lättare regleringssystem än det system med inköpstillstånd som gäller alla konsumenter och som ingår i den gällande lagen. Det föreslagna systemet med inköpskvoter ska kunna tillämpas endast om åtgärderna enligt 1 mom. inte är tillräckliga för att genomföra regleringen. Då får en näringsidkare överlåta i 1 mom. avsedda konsumtionsnyttigheter till en konsument eller till någon som hör till en viss konsumentgrupp endast i enlighet med en sådan kvantitativ inköpskvot som anges genom förordning av statsrådet. Inköpskvoten bestäms på de grunder som anges i den förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av momentet och den kan bestämmas så att den gäller alla konsumenter på lika villkor eller enligt konsumentgrupp. Det är nödvändigt att utfärda nämnda förordning för att befogenheten ska kunna tillämpas och verkställas. Om en inköpskvot anvisas endast personer som hör till en viss konsumentgrupp

(såsom mödrar till nyfödda) på det sätt som avses i bestämmelsen, kan verifieringen av att personerna hör till den ovannämnda konsumentgruppen förutsätta ett separat verifieringsförfarande av myndigheten, såsom beviljande av intyg över att någon hör till den aktuella konsumentgruppen, om uppgifterna inte är direkt tillgängliga till exempel ur befolkningsdataregistret. Inköpskvoter som beviljas på lika villkor ska däremot kunna överföras direkt till konsumenterna på basis av uppgifterna i befolkningsdataregistret. Sändandet av information om att inköpsrättigheter enligt inköpskvoten står till förfogande kan genomföras till exempel som en lösning som baserar sig på elektronisk databehandling. Närmare bestämmelser om det praktiska genomförandet av regleringen får utfärdas genom förordning av statsrådet.

I *3 mom.* föreslås det bestämmelser om de myndigheter som svarar för styrningen, verkställigheten och övervakningen av regleringen. Det föreslås att arbets- och näringsministeriet och Tillstånds- och tillsynsverket ska svara för styrningen och verkställigheten av regleringen. Arbets- och näringsministeriet svarar således till exempel för förberedelserna inför ett riksomfattande ibruktagande av systemet med inköpskvoter som en del av de uppgifter som föreskrivits för ministeriet.

Enligt det föreslagna momentet räknar Tillstånds- och tillsynsverket ut inköpsrättigheterna enligt inköpskvoten och sänder dem utan särskilt beslut på det sätt som i förvaltningslagen föreskrivs om delgivning. Om det inte är möjligt att sända inköpsrättigheterna elektroniskt eller per post, ska kommunerna sända inköpsrättigheterna till invånarna inom sitt område och således till dessa delar bistå Tillstånds- och tillsynsverket i dess uppgift.

I det föreslagna *4 mom.* anges det att Tillstånds- och tillsynsverket har rätt att ur befolkningsdatasystemet få de uppgifter som är nödvändiga för beräkning och sändande av inköpskvoter. Kommunerna beviljar dock på ansökan de inköpskvoter som anvisats en viss konsumentgrupp till den del de inte kan fördelas på basis av uppgifterna i befolkningsdatasystemet. En sådan situation kan uppstå till exempel om inköpskvoterna anvisas exempelvis på basis av karaktären av ett visst arbete, vilket förutsätter ett separat verifieringsförfarande om att personen hör till konsumentgruppen i fråga.

Enligt det föreslagna *5 mom.* ska Tillstånds- och tillsynsverket övervaka att skyldigheterna enligt paragrafen fullgörs.

91 §. *Prisreglering av konsumtionsnyttigheter.* I paragrafen föreslås bestämmelser om prisreglering som kompletterar regleringen av detaljhandeln. Syftet med bestämmelserna är att hindra näringsidkarna från att överprissätta sådana produkter som det råder brist på och på så sätt säkerställa att konsumtionsnyttigheterna räcker till för alla oberoende av de personliga ekonomiska förhållandena. Paragrafen motsvarar i huvudsak 43 § i den gällande lagen. De bestämmelser om prisreglering inom energisektorn som ingår i den gällande paragrafen avskiljs dock så att de utgör en del av energiregleringen. Dessutom preciseras tillämpningsområdet för befogenheten så att priserna på konsumtionsnyttigheter får regleras endast för säkerställande av att syftena med regleringen uppnås och att regleringen fungerar.

Skyldigheten att i fråga om en nyttighet inte överskrida ett visst pris följer direkt av ibruktagningsförordningen och den tillämpningsförordning som är nödvändig för tillämpningen av den, genom vilken statsrådet fastställer maximipriset. Priset ska kunna fastställas både för parti- och detaljmarknaden. Maximipriset ska fastställas så att det täcker de genomsnittliga anskaffningskostnaderna för nyttigheten och en skälig avkastning för näringsidkaren. Enligt förslaget ska prisreglering vara möjlig endast för att säkerställa att regleringen av nyttigheter fungerar. Prisreglering kan således inte tillämpas till exempel enbart för bekämpning av inflation, även om tillämpningen kan ha en förebyggande effekt mot prisstegring.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan det också uppställas ett prishöjningstak för de nyttigheter som omfattas av regleringen. Då får priset inte höjas mer än enligt den procentsats som anges genom

förordning av statsrådet. Den tillåtna maximiprishöjningen beräknas utifrån det pris som näringsidkaren i genomsnitt har tagit ut av konsumenterna för nyttigheten i fråga under de två månader som omedelbart föregår undantagsförhållandena.

Enligt det föreslagna *3 mom.* ska Tillstånds- och tillsynsverket övervaka att skyldigheterna enligt paragrafen fullgörs. Med hjälp av tillsynsbefogenheterna i lagstiftningen för normala förhållanden säkerställs det att aktörerna inte försöker kringgå prisregleringen till exempel genom att avvika från livsmedelssäkerhetskraven.

92 §. *Åtgärder som avser utrikeshandeln*. I paragrafen föreslås det bestämmelser om möjligheten att införa åtgärder som avser utrikeshandeln och som ska trygga tillgången till vissa nödvändiga nyttigheter och tjänster i Finland också under undantagsförhållanden. Befogenheten ska kunna tillämpas endast för att trygga tillgången till nyttigheter och tjänster som är nödvändiga med tanke på befolkningens social- och hälsovård, verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle eller försvarsberedskapen under alla undantagsförhållanden som avses i 11 §. Paragrafen motsvarar delvis 35 § i den gällande lagen. Bestämmelserna preciseras dock i fråga om de åtgärder som avser utrikeshandeln och utvidgas i fråga om tillämpningsområdet för befogenheten. Samtidigt slopas den tillståndsplikt som gäller införsel eller utförsel av nyttigheter och tjänster (tillstånd av statsrådet). De åtgärder som avser utrikeshandeln samt de nyttigheter och tjänster som omfattas av åtgärderna ska i enlighet med förslaget preciseras genom en tillämpningsförordning. Som nyttighet räknas såväl materiella som immateriella nyttigheter, inklusive produktionsnyttigheter samt immateriella varor. Jämfört med den gällande lagen nämns i bestämmelsen för tydlighetens skull separat att också tjänster omfattas av regleringen.

Enligt den gällande lagen kan åtgärder som avser utrikeshandeln vidtas endast i fråga om nyttigheter som regleras med stöd av beredskapslagen. I den föreslagna paragrafen föreslås inte längre någon motsvarande avgränsning. I fråga om åtgärder som avser utrikeshandeln är det väsentligt att nyttigheterna och tjänsterna är nödvändiga med tanke på befolkningens social- och hälsovård, verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle eller försvarsberedskapen. Åtgärderna ska således kunna tillämpas till exempel på sådana nyttigheter inom industriproduktionen som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle utan att nyttigheterna i fråga redan har behövt regleras med stöd av beredskapslagen. Åtgärderna avser från fall till fall antingen en enskild nyttighet eller flera nyttigheter eller i tillämpliga delar tjänster. Olika åtgärder kan samtidigt riktas till exempel till olika nyttigheter.

I fråga om social- och hälsovården kan till exempel läkemedel eller skyddsutrustning vara nödvändiga nyttigheter. På motsvarande sätt kan till exempel vissa råvaror, anordningar eller delar av anordningar inom industrin, elektronikkomponenter, reservdelar, oljeprodukter eller i fråga om tjänster vissa sakkunnigtjänster vara sådana i bestämmelsen avsedda nyttigheter eller tjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle. I fråga om försvarsberedskapen kan till exempel olika varor eller förnödenheter som försvarsmakten behöver betraktas som nödvändiga nyttigheter.

I den föreslagna paragrafen föreskrivs det i enlighet med *1 punkten* i den förteckning som ingår i paragrafen om möjligheten att kvantitativt begränsa utförseln eller införseln av nyttigheter och tjänster. Då fastställs det en kvantitativ begränsning för utförsel eller införsel av den nyttighet eller tjänst som ska tryggas, och efter att gränsen nåtts får de inte föras ut ur eller in i landet.

I den föreslagna *2 punkten* föreslås bestämmelser om möjligheten att helt och hållet införa utförsel- eller införselförbud för nyttigheter eller tjänster, varvid nyttigheterna eller tjänsterna i fråga inte alls får föras ut ur eller in i landet. På grund av vikten av införsel- och utförselförbud lämpar de sig endast för mycket plötsliga eller särskilt omfattande problem med tillgången.

Bestämmelserna om utrikeshandeln grundar sig till stor del på EU-rätten och internationella avtal. Handelspolitiken hör till EU:s exklusiva behörighet och införandet av sådana begränsningar inom utrikeshandeln som är nödvändiga under undantagsförhållanden sker i första hand inom ramen för EU:s gemensamma handelspolitik. Införandet av nationella åtgärder för att begränsa utrikeshandeln bedöms med hänsyn till artikel 36 om fri rörlighet för varor och artikel 347 om säkerhetsundantag i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Vissa av Världshandelsorganisationen WTO:s avtal, såsom bland annat allmänna tull- och handelsavtalet (GATT-avtalet, FördrS 4 och 5/1995) och EU:s frihandelsavtal, gör det också möjligt att i vissa krissituationer avvika från avtalsförpliktelserna. Vid valet av åtgärder som tas i bruk med stöd av paragrafen och vid bedömningen av nödvändigheten ska också den tolkningspraxis som gäller EU-rätten och internationell rätt och de förfaranden som tillämpas vid ibruktagandet av undantag beaktas.

93 §. *Tryggande av varutransporter i hamnarna.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om möjligheten att ålägga näringsidkare som är verksamma i hamnar särskilda skyldigheter för tryggande av varuleveranser som är nödvändiga med tanke på försvaret eller ett fungerande samhälle. Befogenheten ska enligt förslaget kunna tillämpas endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten. Det kan vara nödvändigt att tillämpa befogenheten i situationer där en enskild hamns kapacitet är begränsad eller har förhindrats så att trafik som gäller nödvändiga varuleveranser måste styras till andra hamnar. Bakom detta kan det ligga till exempel försvarsskäl, skäl som beror på en naturkatastrof eller skäl som har samband med hybridpåverkan.

Paragrafen motsvarar delvis 79 § 3 mom. i den gällande lagen. Det föreslås emellertid att regleringen ska utvidgas så att det med stöd av befogenheten i fortsättningen också kan bestämmas om samarbetsskyldighet för näringsidkare som är verksamma i hamnar samt om placering av också annan utrustning än stuveriutrustning. I paragrafen möjliggörs dessutom på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen att stuveripersonal tillfälligt kan åläggas att arbeta i en annan hamn än den som utgör den ordinarie arbetsplatsen. Syftet med regleringen är att trygga transportkedjorna för sådana varuleveranser som är nödvändiga med tanke på försvaret och ett fungerande samhälle och som i väsentlig grad är beroende av sjötransporter. Med tanke på varuflödena inom Finlands utrikeshandel är hamnarnas kapacitet central och det är i praktiken omöjligt att helt och hållet ersätta den med landtransporter.

I paragrafen föreskrivs det med hjälp av en förteckning om de skyldigheter som Transport- och kommunikationsverket genom sitt beslut kan ålägga näringsidkare som är verksamma i hamnar. Det är fråga om ett förvaltningsbeslut som kan överklagas. En hamninnehavare driver hamnen eller hamnanläggningen, svarar för hamntjänsterna och äger hamnområdet eller förvaltar det. I en hamn finns dock vanligen flera olika tjänsteleverantörer, såsom hamnoperatörsföretag, skeppsmäklare, leverantörer av speditionstjänster, leverantörer av passagerartjänster, leverantörer av isbrytartjänster, leverantörer av lotsningstjänster, leverantörer av bogseringstjänster och leverantörer av avfallshanteringstjänster. Med en näringsidkare som är verksam i en hamn hänvisas i bestämmelsen både till hamninnehavaren och till andra näringsidkare som är verksamma i hamnen och som nämns ovan eller motsvarande näringsidkare.

Enligt den föreslagna *1 punkten* kan Transport- och kommunikationsverket ålägga en näringsidkare som är verksam i en hamn att för en annan näringsidkare som är verksam i hamnen utföra en i beslutet specificerad tjänst som är nödvändig med tanke på varuleveransen. Skyldigheten kan till exempel innebära att en annan hamn bistås på alla sådana sätt som är nödvändiga för att trygga varuleveranserna. Skyldigheten kan gälla två eller flera hamnar.

Enligt den föreslagna *2 punkten* ska en näringsidkare som är verksam i en hamn kunna åläggas en skyldighet att placera arbetsmaskiner och materiel. Andra än personalresurser som är centrala med tanke på en hamns funktion är till exempel sådana farledsdelar och vattenområden som hör till statens farleder och som är belägna inom hamnens område, sjösäkerhetsanordningar, kajer

och fordonsramper som fartygen behöver samt arbetsmaskiner som används vid lossning och lastning samt annan motsvarande materiel. Av dessa resurser kan endast en del – såsom arbetsmaskiner och materiel– ersättas eller flyttas någon annanstans. Sådan materiel som ska placeras kan vara exempelvis containerkranar som används för lossning inom containertrafiken eller andra hamnkranar och hamnmaskiner.

Enligt *3 punkten* kan stuveripersonal hos en näringsidkare som är verksam i en hamn åläggas att tillfälligt, dock för högst en månad åt gången, arbeta i en annan hamn än den som utgör den ordinarie arbetsplatsen. Genom personalförflyttningar strävar man efter att trygga den centrala kompetensen och kapaciteten att hantera till exempel en viss typ av last. Vid förflyttning av personal ska också beaktas de förutsättningar som ställs i annan lagstiftning, bland annat när det gäller arbetarskydd och andra särskilda krav som ställs på verksamheten, såsom de hälsokontroller eller säkerhetsutredningar som är en förutsättning för verksamheten, samt bestämmelserna om säkerheten vid hantering av maskiner och kemikalier. Bestämmelser om statens ersättningsansvar i anslutning till personalförflyttningar finns i 158 §.

I beslut som gäller hamnar bör hamnarnas betydelse för landskapet Åland beaktas.

94 §. *Skyldighet att överlåta virke, trävaror och torv*. I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten att överlåta virke, trävaror eller torv till en aktör som livskraftscentralen har utsett. Befogenheten motsvarar till sitt huvudsakliga syfte 45 § i den gällande lagen. Befogenheten handlar dock inte längre om en rättighet för myndigheten att ta i besittning eller i användning, utan om inlösen av virke, trävaror eller torv för privat bruk. Eftersom principen för befogenheten således är helt ny, är det i sak fråga om en ny befogenhet. Även om virke, trävaror eller torv som är föremål för överlåtelseskyldigheten överlåts till ett privat företag i en situation där befogenheten utövas, kan befogenheten aldrig tillämpas för ett enskilt behov, utan tillämpningen ska alltid basera sig på ett nödvändigt allmänt behov som hänför sig hanteringen av undantagsförhållandena. I praktiken kan det vara fråga om att till exempel virke, trävaror eller torv under undantagsförhållanden styrs till nödvändig energiproduktion eller som råvara för nödvändig produktion av nyttigheter.

Paragrafen kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten och dess möjliga användningsändamål är enligt förslaget att trygga landets energiförsörjning, nödvändigt byggande och produktionen av nödvändiga nyttigheter. Inom energiförsörjningen är det fråga om att trygga tillgången på bränslen och råvaror för produktionen av dem. Vid nödvändigt byggande ska nyttigheter användas som råvaror för sådant nödvändigt byggande som avses i 141 §. Med nödvändiga nyttigheter avses från fall till fall tryggande av sådan produktion som ska anses vara nödvändig och där det behövs virke, trävaror eller torv. Trämaterial kan i krissituationer vid behov användas till exempel för att trygga produktionen av engångskärl och nödvändiga förpackningsmaterial. Torv behövs bland annat i växtunderlag och som strö för djur, varvid torv kan användas som produktionsfaktor inom livsmedelsproduktionen.

Den överlåtelseskyldighet som avses i *1 mom.* gäller en situation där virke ännu inte har avverkats i skogen eller torv tagits ur marken eller där virke, trävaror eller torv har avskilts från den övriga skogen eller det övriga torvområdet till egen tillgångspost. Åtgärden kan således gälla trädbeståndet i en skog eller torv som ingår i ett torvområde eller ett lager av virke, trävaror eller torv. Med virke avses ett oavverkat eller avverkat träd och med trävaror avses träprodukter som förädlats av virke, såsom brädor eller flis. Med lager av virke eller torv avses till exempel sådana partier av virke eller torv som förvaras vid en myr, i en skog eller i närheten av vägnätet eller i separata terminaler och som har tagits från marken med stöd av denna lag. Skyldigheten kan inte gälla virke, trävaror eller torv som tagits i eller överlåtits för slutanvändning, såsom hushållens träföremål eller ved eller energiproduktionsanläggningars virkeslager. Avsikten är inte att den begränsning som gäller slutanvändning ska omfatta till exempel oavverkad skog som är avsedd för egen slutanvändning, utan av betydelse är om det virke, de trävaror eller den

torv som har tagits från skogen eller marken är i slutanvändning vid den tidpunkt då skyldigheten åläggs, med beaktande av åtminstone den normala karaktären i fråga om den persons verksamhet som skyldigheten gäller och personens redogörelse för användningen av nyttigheterna för egen verksamhet.

Enligt förslaget fattas beslutet om överlåtelse av virke, trävaror eller torv av livskraftscentralen. Det är fråga om ett överklagbart förvaltningsbeslut där åtminstone den egendom som överlåts, överlåtaren, förvärvaren, det exakta användningsändamålet för det virke, de trävaror eller den torv som beslutet gäller samt den ersättning som betalas till överlåtaren ska specificeras. Särskilda bestämmelser om den ersättning som betalas för överlåtelsen föreslås i 161 §.

En åtgärd enligt paragrafen ska för det första kunna avse en ägare av virke, trävaror eller torv. Åtgärden kan dessutom avse en ägare eller innehavare av en fastighet där den råvara som ska övertas finns eller en innehavare av en avverkningsrätt eller torvtäktsrätt. Överlåtelseskyldigheten kan således gälla till exempel sådana aktörer som äger skog eller ett torvområde eller som annars än i egenskap av fastighetens ägare har nyttjanderätt till skog eller avverknings- eller täktsrätt eller en mer omfattande rätt än dessa till träd som växer i skogen eller torv som finns på ett torvområde. Å andra sidan kan överlåtelseskyldigheten åläggas ägaren i en situation där virke, trävaror eller torv har avskilts från den övriga skogen eller det övriga torvområde till egen tillgångspost, det vill säga där det är fråga om obearbetat virkes- eller torvmaterial som avverkats eller tagits ur marken eller andra nyttigheter som förädlats av det, såsom brädor, flis eller vedklabbar, men som ännu inte har överlåtits för slutanvändning.

I 1 mom. föreskrivs det inte bara om överlåtelseskyldigheten utan också om skyldigheten för förvärvaren av det virke, de trävaror eller den torv som är föremål för åtgärden att använda de råvaror som överlåtits till förvärvaren med stöd av befogenheten endast för det ändamål för vilket de har överlåtits. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att en privat förvärvare inte kan utnyttja befogenheten till exempel för annan affärsverksamhet än sådan som direkt hänför sig till hanteringen av undantagsförhållandena.

För det praktiska genomförandet av den rätt att ta i besittning eller i användning som avses i paragrafen svarar den aktör till vilken virket, trävarorna eller torven överlåts, det vill säga den som har rätt att inom det område som är föremål för skyldigheten hämta den mängd virke, trävaror eller torv som överlåtelseskyldigheten anger. Livskraftscentralen genomför således inte själv avverkningar och levererar inte heller virke till förvärvarna, och en sådan skyldighet kan inte heller åläggas dem som är föremål för överlåtelseskyldigheten.

Paragrafens *2 mom.* innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket närmare bestämmelser om de ändamål för vilka det kan åläggas en överlåtelseskyldighet enligt 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Den tillämpningsförordning som avses i momentet ska således närmare ange det eller de användningsändamål för vilka förfarandet enligt 1 mom. kan utnyttjas under undantagsförhållanden och på så sätt begränsa livskraftscentralens prövningsrätt vid tillämpningen av befogenheten.

Enligt det föreslagna *3 mom.* ska livskraftscentralen inte bara fatta överlåtelsebeslut utan också svara för övervakningen av befogenheten. Livskraftscentralens övervakning gäller både den som överlåter virke, trävaror och torv och förvärvaren. I momentet föreskrivs dessutom om handräckning av Finlands skogscentral. Handräckningen kan inbegripa till exempel lämnande av behövliga uppgifter om skogstillgångarna och kommande avverkningar samt om fastighetsägare och ägargrupper. Uppgifterna om skogstillgångarna kan innehålla uppgifter om trädbeståndet, dess mängd, art och läge samt om trädbeståndets avverkningsduglighet. Handräckningen vid verkställandet av beslut kan inbegripa till exempel handräckning vid övervakningen av avverkningar samt beräkningen av ersättningar. Dessutom kan till sökanden lämnas ut geografisk information om det avverkningsobjekt som överlåtits till sökanden.

Med avvikelse från den gällande lagen ska befogenheten enligt paragrafen enligt förslaget inte längre gälla Försvarsmakten och dess behov. I 9 kap. föreslås särskilda övertagningsrättigheter för försvarsmakten både i fråga om varor och tjänster som täcker försvarsmaktens behov också i fråga om virke, timmer och torv som är nödvändiga för att den militära försvarsberedskapen ska kunna höjas och upprätthållas samt i fråga om nödvändiga tjänster i anslutning till dessa.

14 kap. Tryggande av tillgången till social- och hälsovård samt till utbildning

I kapitlet föreslås bestämmelser om befogenheter som gäller tryggande av tillgången till social- och hälsovård samt till utbildning under undantagsförhållanden. Flera scenarier i fråga om undantagsförhållanden kan leda både till en betydande allmän belastning på social- och hälsovårdstjänsterna och till ett behov av att snabbt styra resurserna inom sektorn till vissa tjänster som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Undantagsförhållanden kan också förutsätta en möjlighet att tillfälligt avvika från vissa behörighetskrav och andra motsvarande krav som ingår i lagstiftningen för normala förhållanden för att kontinuiteten i verksamheten över huvud taget ska kunna tryggas. De föreslagna befogenheterna gör det möjligt att bland annat styra den offentliga och privata verksamheten inom social- och hälsovården, göra undantag från bestämmelser om hälsoskydd, göra undantag från vissa behörighetskrav samt i stor omfattning ta i bruk de obligatoriska lagren av läkemedel. Genom befogenheterna är det möjligt att i sista hand trygga inte bara vissa tjänster som särskilt förutsätts under de rådande undantagsförhållandena utan också social- och hälsovårdssystemets bärkraft genom krisen. Genom de befogenheter som gäller undervisningsverksamhet och fostran är det möjligt att i sak uppnå samma mål i fråga om utbildning och fostran.

95 §. *Åtgärder som avser verksamhet inom social- och hälsovården.* I paragrafen föreslås bestämmelser om åtgärder som avser verksamheten inom social- och hälsovården. Syftet med och förutsättningen för att tillämpa bestämmelserna är att trygga befolkningens social- och hälsovård också under undantagsförhållanden. Det är nödvändigt att föreskriva om befogenheten i beredskapslagen, eftersom det med stöd av paragrafen kan vidtas långtgående åtgärder som ingriper i näringsfriheten och i synnerhet egendomsskyddet i och med att en enskild till exempel kan åläggas att överlåta egendom till myndigheternas förfogande.

I lagstiftningen för normala förhållanden finns inga motsvarande bestämmelser genom vilka systemet med social- och hälsovårdstjänster skulle kunna styras genom ett bindande beslut av en statlig myndighet. Under coronatiden föreslogs det att det till lagen om smittsamma sjukdomar skulle fogas en 9 a § som delvis hade utformats med den gällande 86 § i beredskapslagen som modell, men som var mer exakt (RP 245/2020 rd). Riksdagen strök dock 9 a § och den anknytande 79 a § som gällde ersättningar. Grundlagsutskottet konstaterade att tillämpningen av den föreslagna 9 a § kan innebära ett mycket kännbart ingrepp i verksamheten för å ena sidan kommuner och samkommuner och å andra sidan privata tjänsteproducenter som producerar social- och hälsovårdstjänster för en kommun eller samkommun på grundval av avtal. Utskottet konstaterade att det i och för sig är möjligt att betrakta den föreslagna 9 a § som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, med hänvisning till att regleringen i propositionen inte hade betraktats som ett undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen. Utskottet fäste dock allvarlig uppmärksamhet vid att det i konstitutionellt hänseende inte är ett alltigenom lämpligt förfaringssätt att en befogenhet som i betydande grad bygger på bestämmelserna i beredskapslagen överförs till lagstiftningen under normala förhållanden, trots att befogenheten preciseras. Utskottet fäste bland annat uppmärksamhet vid skyldigheten enligt 121 § i grundlagen att bestämmelser om kommunernas uppgifter ska utfärdas genom lag och vid att myndigheterna skulle ha fått för omfattande prövningsrätt när de fattar beslut. Utskottet ansåg likaså att prövningsrätten med tanke på 15 och 18 § i grundlagen var för omfattande i förhållande till privata tjänsteproducenter. Grundlagsutskottet uppmanade social- och hälsovårdsutskottet att överväga att stryka bestämmelserna i 9 a § i den föreslagna lagen och låta frågan bli beroende av bestämmelserna i beredskapslagen (GrUU 44/2020 rd). Detta skedde också (ShUB 1/2021 rd). I praktiken kan det anses rätt så omöjligt att utfärda bestämmelser som

skulle vara ännu mer exakta än den föreslagna 9 a § och som skulle täcka olika situationer som uppkommer.

Med stöd av paragrafen ska social- och hälsovårdsministeriet kunna ålägga den som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster att lägga om eller utvidga sin verksamhet. Paragrafen motsvarar delvis 86 § i den gällande lagen, men det föreslås att regleringen ska kompletteras och preciseras. Jämfört med den gällande lagen utvidgas möjligheten att tillämpa befogenheten så att den också kan tillämpas på storolyckor, vilket innebär att den kan tillämpas under alla undantagsförhållanden som avses i 11 §. Enbart ibruktagandet av befogenheten medför dock inga direkta skyldigheter för aktörerna, utan detta förutsätter ett beslut av social- och hälsovårdsministeriet.

I paragrafen avses med den som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster alla offentliga och privata aktörer som ordnar och producerar sådana tjänster, det vill säga välfärdsområdena, Helsingfors stad, HUS-sammanslutningen, statliga myndigheter (statens sinnessjukhus, statens skolhem, Försvarsmakten, Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, Folkpensionsanstalten i fråga om studerandehälsovården för högskolestuderande och rehabiliteringstjänsterna) samt privata tjänsteproducenter både när de är tjänsteproducenter för offentliga anordnare och när de tillhandahåller fullständigt privata social- eller hälsovårdstjänster samt förläggningar som tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster. Beslutet ska kunna riktas allmänt till alla anordnare och producenter av social- och hälsovårdstjänster, anordnare och producenter inom till exempel ett visst område eller av en viss tjänst eller till de aktörer som anges i beslutet. Genom skyldigheten är det inte möjligt att göra undantag till exempel från de krav på klient- och patientsäkerhet som ställs i annan lagstiftning eller särbehandla patienter eller klienter vid enheten med tanke på behövlig vård och omsorg.

Enligt *1 punkten* ska social- och hälsovårdsministeriet kunna ålägga den som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster att helt eller delvis flytta verksamheten från verksamhetsdistriktet eller verksamhetsorten till någon annan ort eller att ordna verksamhet också utanför sitt distrikt. Med stöd av befogenheten kan ett välfärdsområde till exempel åläggas att ordna tjänster inom området för ett annat välfärdsområde, om det förekommer betydande utmaningar i ordnandet av tjänsterna inom det andra området. Dessutom kan det till exempel förutsättas att anordnaren eller producenten i och för sig fortsätter betjäna samma kunder som tidigare, men flyttar sin verksamhet till en annan ort, om befolkning till exempel har flyttat bort från ett otryggt område. I 153 § föreskrivs det särskilt om ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster i situationer där befolkningen med stöd av beredskapslagen har förflyttat sig från ett område till ett annat under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

Enligt *2 punkten* ska social- och hälsovårdsministeriet kunna ålägga den som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster att placera personer i behov av vård eller omsorg i sin verksamhetsenhet eller på något annat sätt ge vård eller omsorg till sådana personer till vilka anordnaren eller producenten med stöd av lagstiftningen eller ett avtal inte är skyldig att ge vård eller omsorg.

Med stöd av den punkten ska en anordnare och producent till exempel kunna åläggas att inom institutionsvård eller vid en boendeserviceenhet tillhandahålla tjänster för sådana klienter vars socialvårdstjänster annars tillhandahålls någon annanstans än vid den aktuella verksamhetsenheten inom socialvården eller i form av personlig assistans. Dessutom kan det till exempel åläggas att det i ett sjukhus inom ett välfärdsområde placeras patienter som bor inom området för ett annat välfärdsområde. Detta kan i praktiken innebära en avvikelse också från de lagstadgade skyldigheter som ålagts anordnaren eller producenten eller från avtalen mellan aktörerna. Med stöd av punkten är det till exempel möjligt att patienter inom hälso- och sjukvården placeras vid en enhet som med stöd av lagen om tillsyn över social- och hälsovården (741/2023) registrerats som en enhet inom socialvården eller att klienter inom socialvården placeras vid en enhet inom

hälso- och sjukvården. Med stöd av bestämmelsen kan en verksamhetsenhet åläggas att tillhandahålla tjänster också som öppenvårdstjänster eller att utvidga verksamheten utanför den egna verksamhetsenheten.

Ett välfärdsområde kan åläggas att tillhandahålla tjänster till invånare i ett annat välfärdsområde, en statlig myndighet som ordnar social- och hälsovårdstjänster kan åläggas att tillhandahålla tjänster också till andra än de som omfattas av det egna organiseringsansvaret och en privat tjänsteproducent kan åläggas att producera social- och hälsovårdstjänster för vissa befolkningsgrupper även om det inte finns något tidigare avtal om saken. Dessutom kan en anordnare eller producent åläggas att tillhandahålla social- och hälsovård till utländska medborgare som anlänt till Finland, såsom biståndsarbetare eller allierade truppers soldater, om sådan vård inte omfattas av gällande internationella avtal eller lagstiftning eller om till exempel kapaciteten i ett visst välfärdsområde inte räcker till för att vårda alla som vistas i området.

Enligt *3 punkten* ska ministeriet kunna ålägga den som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster att ställa en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller en del av den till välfärdsområdets eller en statlig myndighets förfogande för att användas för motsvarande ändamål. Med stöd av befogenheten kan ministeriet också ålägga en privat tjänsteproducent att ställa sitt sjukhus eller någon annan verksamhetsenhet antingen till en statlig myndighets, till exempel Försvarsmaktens, eller till välfärdsområdets förfogande. Även ett välfärdsområde kan åläggas att ställa en verksamhetsenhet till en statlig myndighets förfogande.

Det kan vara omöjligt att på förhand identifiera sådana ändringsbehov som hänför sig till social- och hälsovården och som är nödvändiga under undantagsförhållanden, och därför föreslås det i *4 punkten* behörighet för ministeriet att ålägga den som ordnar och producerar social- och hälsovårdstjänster att på något annat motsvarande sätt utvidga eller lägga om verksamhetens innehåll eller verksamhetssätten, om de åtgärder som räknas upp i 1–3 punkten inte är tillräckliga eller ändamålsenliga. Med stöd av punkten kan en anordnare eller producent till exempel åläggas att ändra någon av sina verksamhetsenheter eller en del av den så att den lämpar sig för ett visst specialändamål, såsom vård av patienter med smittsamma sjukdomar eller som militärsjukhus, eller att koncentrera vården till vissa sjukhus för att trygga en tillräcklig personal. Dessutom kan det med stöd av punkten åläggas att vissa verksamhetssätt som hänför sig till hälsosäkerheten ska iakttas. Vid bedömningen av den tillräcklighet och ändamålsenlighet som avses i punkten är förutsättningen inte att befogenheterna enligt 1–3 punkten redan har tillämpats, utan bedömningen kan också basera sig på en helhetsbedömning av de åtgärder som situationen förutsätter och som i fråga om 4 punkten också kan ha lindrigare konsekvenser än enligt de andra punkterna.

Enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om hälso- och sjukvård, med de undantag som anges i 27 § 24, 29 och 30 punkten. Undantagen gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten, smittsamma sjukdomar hos människor samt behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården, apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp. Under undantagsförhållanden är social- och hälsovårdsministeriet behörig myndighet i fråga om beslut som gäller dem som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster. Med den som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster avses på Åland både offentliga och privata tjänsteproducenter. Bestämmelserna i 1 mom. 1–3 punkten är till sin natur sådana att de genom en överenskommelseförordning kan överföras på landskapet.

96 §. *Undantag som gäller social- och hälsovårdstjänster.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om möjligheten till undantag i fråga om ordnandet av social- och hälsotjänster genom vilka man kan trygga funktionsförmågan inom befolkningens social- och hälsovård. Syftet med regleringen är att göra det möjligt att rikta icke-brådskande resurser inom social- och hälsovården till de tjänster som är mest nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena.

Befogenheten ska enligt förslaget kunna tillämpas under alla undantagsförhållanden enligt 11 §, vilket innebär att möjligheten att tillämpa befogenheten utvidgas jämfört med den gällande lagen så att den också kan tillämpas i situationer som avses i 11 § 1 mom. 2 och 3 punkten. Befogenheten kan således tillämpas också till exempel när resurser måste riktas till tjänster för allierades soldater som anlänt till Finland eller i samband med storolyckor. Paragrafen motsvarar delvis 88 § i den gällande lagen, men möjligheterna till undantag utvidgas till att gälla också vissa lagstadgade uppgifter samt i vidare bemärkelse tidsfristerna för tillgång till vård och service. Ibruktagandet av befogenheten medför ingen direkt möjlighet för en anordnare att avvika från produktionen av tjänster, utan möjligheten till undantag följer först av innehållet i tillämpningsförordningen.

Enligt *1 mom. 1 punkten* får det genom förordning av statsrådet föreskrivas att den som ordnar social- och hälsovårdstjänster tillfälligt kan avbryta tillhandahållandet av en viss icke-brådskande hälso- och sjukvårdstjänst enligt 2 eller 3 kap. i hälso- och sjukvårdslagen eller tillhandahållandet av en icke-brådskande socialvårdstjänst enligt 14 § i socialvårdslagen eller 27 d eller 27 e § i socialvårdslagen (710/1982) eller prioritera tillhandahållandet av en viss tjänst eller vissa tjänster i förhållande till andra tjänster.

I 2 kap. i hälso- och sjukvårdslagen finns det bestämmelser om tjänsterna för främjande av hälsa och välfärd, det vill säga hälsorådgivning, hälsoundersökningar, screening, rådgivningsbyråtjänster, elevhälsotjänster, skolhälsovård, studerandehälsovård, elevhälsans psykologtjänster, företagshälsovård, hälso- och sjukvård för sjömän, främjande av psykisk hälsa, förebyggande rusmedelsarbete, miljö- och hälsoskydd samt intyg. I 3 kap. i hälso- och sjukvårdslagen finns det bestämmelser om sjukvårdstjänsterna, det vill säga hemsjukvård, mun- och tandvård, mentalvård, missbrukar- och beroendevård och medicinsk rehabilitering.

I 14 § 1 mom. i socialvårdslagen finns det bestämmelser om socialservice enligt socialvårdslagen som hör till välfärdsområdets organiseringsansvar, det vill säga socialt arbete, social handledning, social rehabilitering, service för att främja ekonomisk funktionsförmåga, familjearbete, hemservice för barnfamiljer, stödtjänster, hemvård, tillfälligt boende, familjegrupphemsverksamhet, stödboende, gemenskapsboende, serviceboende med heldygnsomsorg, service på en institution, service som stöder rörligheten, alkohol- och drogarbete och beroendearbete och särskild service i anslutning till det, dagcenterservice som särskild service inom alkohol- och drogarbete, mentalvårdsarbete och service inom mentalvårdsarbete, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, övervakning av umgänge mellan barn och förälder, ledighet för personer som vårdar en anhörig eller närstående och elevhälsans kuratorstjänster. I 14 § 3 mom. i den lagen räknas dessutom upp de socialvårdstjänster som ordnas med stöd av speciallagstiftning, vilket innebär att också tjänster som tillhandahålls med stöd av denna speciallagstiftning kan avbrytas tillfälligt eller för dem fastställas prioritetsordningar. Socialservice som ordnas med stöd av speciallagstiftning är till exempel funktionshinderservice och stödåtgärder, barnskydd, adoptionsrådgivning, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, medling i familjefrågor och beviljande av social kredit till välfärdsområdets invånare. Vid verkställigheten av bestämmelsen ska beaktas det barn- och familjeinriktade barnskyddets yttersta ansvar vid tryggandet av barnets välfärd. I 27 d § i den gamla socialvårdslagen (710/1982), som till stora delar upphävts, föreskrivs det om verksamhet i sysselsättningssyfte för handikappade och i 27 e § om arbetsverksamhet för handikappade.

Tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen omfattar i princip de tjänster som omfattas av välfärdsområdenas organiseringsansvar. I den föreslagna paragrafen innebär hänvisningen till 2 och 3 kap. i hälso- och sjukvårdslagen inte att endast ett välfärdsområde kan avbryta tillhandahållandet av tjänster, utan hänvisningen till 2 och 3 kap. i hälso- och sjukvårdslagen är också en hänvisning till hurdana hälso- och sjukvårdstjänster som kan avbrytas även om anordnaren är någon annan aktör än ett välfärdsområde. Hänvisningen behövs eftersom det i andra lagar inte nödvändigtvis föreskrivs lika exakt om tjänsternas innehåll. Ex-

empelvis i fängelselagen (767/2005) och häktningslagen (768/2005) föreskrivs det om skyldigheten för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar att ordna ”hälso- och sjukvård samt medicinsk rehabilitering som motsvarar fångarnas medicinska behov”.

Också i fråga om socialvården omfattar hänvisningen till 14 § i socialvårdslagen samt till 27 d och 27 e § i den gamla socialvårdslagen utöver de tjänster som omfattas av välfärdsområdenas organiseringsansvar också en situation där någon annan tjänsteanordnare ordnar sådan socialservice som beskrivs i de nämnda paragraferna.

Möjligheten att tillfälligt avbryta en viss eller vissa social- eller hälsovårdstjänster eller prioritera tillhandahållandet av en viss tjänst eller vissa tjänster i förhållande till andra tjänster innebär att tjänsteanordnaren till exempel tillfälligt kan avbryta en eller flera tjänster inom den förebyggande hälso- och sjukvården, såsom lagstadgade periodiska hälsoundersökningar och screeningar, för att resurser ska kunna riktas till tjänster som vid tidpunkten i fråga upplevs vara viktigare, såsom brådskande eller annars nödvändig sjukvård eller omfattande vaccinationer. Med prioritering avses möjligheten att tillhandahålla en viss tjänst endast om tillräckligt med personal och ekonomiska resurser kan anvisas för tillhandahållandet av tjänsten efter det att viktigare och mer brådskande tjänster har tillhandahållits.

Också mellan olika sjukvårdstjänster kan det göras prioriteringar så att mer brådskande vård eller behandling av allvarligare sjukdomar genomförs och sådan vård eller behandling som inte behöver genomföras utan dröjsmål skjuts upp. På motsvarande sätt kan man inom socialvårdstjänsterna tillfälligt avbryta till exempel elevhälsans kuratorstjänster och rådgivningen i uppfostrings- och familjefrågor i en situation där det vid förflyttning av befolkning behövs en stor mängd socialvårdspersonal för att i brådskande ordning bedöma personers behov av socialservice. Möjligheten kan också innebära till exempel att ett välfärdsområde kan avbryta ordnandet eller produktionen av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och rikta de resurser som använts för tjänsteproduktionen till att ordna och organisera mer brådskande socialservice som är nödvändig med tanke på befolkningens säkerhet och de grundläggande fri- och rättigheterna. I fråga om tjänster för äldre kan man tillfälligt avbryta till exempel sådana tjänster som främjar välbefinnandet enligt 12 § i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012) och som omfattar rådgivningstjänster som välfärdsområdet ordnar och som stöder den äldre befolkningens välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga och förmåga att klara sig på egen hand samt hälsokontroller, mottagningar och hembesök särskilt för dem bland den äldre befolkningen vars levnadsförhållanden eller livssituation utifrån forskningsrön eller allmän livserfarenhet bedöms innebära riskfaktorer som ökar behovet av service.

I praktiken görs det redan under normala förhållanden prioritering till exempel vid fördelningen av vårdtiderna så att de enligt en medicinsk bedömning mest brådskande och de med tanke på hälsotillståndet allvarligaste fallen behandlas snabbare och detta är en normal del av verksamheten inom hälso- och sjukvården. Under normala förhållanden iakttas till exempel de lagstadgade längsta väntetider för att få vård. Motsvarande prioriteringar görs också inom socialvården, där man bedömer hur brådskande klienternas servicebehov är och alltid i första hand tryggar ett brådskande och nödvändigt hjälpbehov. Med stöd av den befogenhet som föreslås i paragrafen kan det dock också fattas beslut om att tillfälligt avbryta en viss tjänst eller om att rikta resurserna till det som är nödvändigt.

Med stöd av 1 mom. *2 punkten* kan den som ordnar social- och hälsovårdstjänster avstå från att iaktta de lagstadgade längsta väntetiderna för att få icke-brådskande hälso- och sjukvård eller de längsta väntetider som anges i socialvårdslagstiftningen. Bestämmelser om de längsta väntetiderna för att få hälso- och sjukvård finns i hälso- och sjukvårdslagen, lagen om studerandehälsovård för högskolestuderande (695/2019) och i fängelselagen och häktningslagen i form av bestämmelser som hänvisar till hälso- och sjukvårdslagen. I 15 § i lagen om elev- och studerandevård (1287/2013) finns det bestämmelser om den längsta väntetiden för att få samtala med

elevhälsans psykolog eller kurator. I 36 § i socialvårdslagen finns det bestämmelser om tidsfrister för inledande och slutförande av bedömningen av servicebehovet och i 45 § i den lagen om tidsfrister för fattande av beslut som gäller socialvården och verkställighet av beslutet. Enligt barnskyddslagen ska vid bedömningen av servicebehovet i ett barnskyddsärende bestämmelserna i 36 § i socialvårdslagen följas. Även till exempel med stöd av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre har det föreskrivits en maximitid för verkställande av beslutet. Möjligheten att avstå från att iaktta de längsta väntetiderna kan också gälla skyldigheter enligt lag att göra något som gäller en icke-brådskande tjänst omedelbart eller till exempel under samma dag.

Bestämmelserna motsvarar delvis bestämmelserna i 88 § 1 och 2 mom. i den gällande lagen. Avvikelse från de längsta väntetiderna för ordnande av icke brådskande hälso- och sjukvård ska i fortsättningen inte bara vara möjligt för att det är nödvändigt för att trygga tillgången till brådskande vård, utan enligt paragrafen ska grunden mer allmänt kunna hänföra sig till tryggande av funktionsförmågan inom befolkningens social- och hälsovård samt tryggande av försvarsberedskapen. I fråga om socialvårdstjänster gäller möjligheten i fortsättningen också andra längsta väntetider än de som anges i 36 § i socialvårdslagen.

Enligt *2 mom.* kan undantagen enligt 1 mom. dock tillämpas endast om de inte äventyrar patienternas eller socialvårdsklienternas hälsa och säkerhet och deras rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Syftet med regleringen är att avgränsa hurudana tjänster som kan omfattas av det tillfälliga avbrytandet av de icke-brådskande tjänsterna. Till exempel när det gäller sjukvårdstjänsterna äventyrar uteblivna operationer som i sig förbättrar funktionsförmågan och hälsan inte direkt patienternas hälsa på samma sätt som betydande fördröjningar i behandlingen av cancer som framskrider snabbt. Med patienternas eller socialvårdsklienters säkerhet och deras rätt till oundgänglig försörjning och omsorg hänvisas till vad som avses i 7 och 19 § i grundlagen.

Omfattningen av de behov av undantag som paragrafen möjliggör påverkas av de rådande förhållandena och de allmänna principerna för tillämpningen av befogenheterna (bl.a. proportionalitet och nödvändighet). Till exempel en situation där det har inträffat en stor olycka förutsätter inte nödvändigtvis annat än kortvariga avvikelser när det gäller tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänster innan situationen normaliseras, medan social- och hälsovårdssystemet till exempel under ett långvarigt krigstillstånd sannolikt befinner sig i ett kristillstånd under en lång tid, vilket inverkar på kapaciteten att upprätthålla servicesystemet. Till följd av ett krigstillstånd kan behovet av barnskyddstjänster och antalet omhändertagna långvarigt öka till exempel till följd av att vårdnadshavarna omkommit eller skadats och familjernas helhetssituationer försvårats. Därtill kommer behovet av olika slags handledning och rådgivning inom socialvården sannolikt att öka betydligt. Också bedömningen av servicebehovet i anslutning till de ökade stödbehoven, inklusive bedömningen av hur brådskande servicebehovet är, förutsätter ändringar i servicesystemets funktion och i anvisandet av en kompetent personalresurs. Under exceptionella omständigheter kommer trycket på att tillfälligt avbryta icke-brådskande eller mindre viktiga socialtjänster och omfördela resurserna till exempel till nämnda stöd inom barnskyddet oundvikligen att öka. Lagstiftningen för normala förhållanden gör det inte möjligt att i fråga om social- och hälsovården bemöta de nödvändiga ändringsbehoven inom servicesystemet.

De undantag som avses i paragrafen kan utnyttjas av den som ordnar social- och hälsovårdstjänster. I praktiken gäller befogenheterna enligt paragrafen således offentliga anordnare av social- och hälsovårdstjänster. Bestämmelsen omfattar också sådana privata producenter av social- och hälsotjänster som producerar tjänster för en offentlig tjänsteanordnare. En sådan tjänsteproducent ska följa anordnarens anvisningar i frågan.

97 §. *Undantag som gäller hälsoskyddet.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om kommunens möjlighet att under undantagsförhållanden avstå från att sköta vissa hälsoskyddsuppgifter.

I den gällande hälsoskyddslagen finns inga bestämmelser om hur myndigheternas lagstadgade uppgifter ska prioriteras i störningssituationer. Vid småskaliga och kortvariga störningssituationer under normala förhållanden kan tillsynsmyndigheterna tillfälligt rikta sina resurser till de risker som kräver mest uppmärksamhet och vid regionalt avgränsade störningssituationer dessutom vid behov ty sig till tilläggsresurser från närområdena. Vid betydande och långvariga störningssituationer kan den kommunala hälsoskyddsmyndighetens behov av att rikta sina resurser på ett avvikande sätt vara stort, vilket kan kräva att kommunen under en längre tid avstår från en del av sina lagstadgade uppgifter. I en situation där den kommunala hälsoskyddsmyndigheten avstår från någon av sina lagstadgade uppgifter kan befolkningens grundlagsenliga rätt till en sund miljö äventyras. När den kommunala hälsoskyddsmyndigheten under undantagsförhållanden avstår från vissa av sina lagstadgade uppgifter kan också den i 21 § i grundlagen avsedda rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag tillfälligt äventyras. Vid långvariga störningssituationer kan det inte anses godtagbart att den kommunala hälsoskyddsmyndigheten för en längre tid avstår från sina lagstadgade tillsynsuppgifter endast på basis av tillsynsmyndighetens egen prövning. Eftersom avstående från uppgifter som hänför sig till hälsoskyddet är förenat med risk för sanitära olägenheter för befolkningen, är det nödvändigt att ta in bestämmelsen i beredskapslagen.

Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten är en central aktör när en störningssituation via livsmiljön orsakar sanitära olägenheter eller risker för sådana. Syftet med regleringen är att göra det möjligt att rikta de resurser som reserverats för hälsoskyddsuppgifter till hanteringen av en störningssituation och verksamhet som är förknippad med en större risk till exempel i nödsituationer med strålrisk eller vid betydande störningar som hänför sig till kvaliteten på och tillgången till hushållsvattnen, där det med betydande resurser måste bedömas bland annat om rengöringsåtgärderna är tillräckliga eller där övervakningen av kvaliteten på hushållsvattnet måste ökas avsevärt. Också till exempel övervakningsuppgifterna i anslutning till begravning kan accentueras i situationer där de resurser som står till förfogande under normala förhållanden inte räcker till för förvaring och hantering av lik. Vid allvarliga epidemier av smittsamma sjukdomar deltar hälsoskyddsmyndigheten också i övervakningen av de restriktioner som utfärdats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar, vilket ökar hälsoskyddsmyndigheternas resursbehov.

Paragrafen motsvarar delvis 88 § 1 mom. 3 punkten i den gällande lagen. Det föreslås dock att möjligheten till undantag ska utvidgas även till den regelbundna övervakningen av verksamheter och också till andra misstankar om sanitära olägenheter än sådana som gäller bostäder. I den föreslagna paragrafen lämnas dock uppgifter som hänför sig till hushållsvatten utanför möjligheten till undantag. I den föreslagna paragrafen föreslås det också att möjligheten att tillämpa befogenheten ska utvidgas jämfört med den gällande lagen så att den också kan tillämpas vid krigshot och i situationer med storolyckor. Den föreslagna befogenheten ska enligt förslaget kunna tillämpas under alla undantagsförhållanden som avses i 11 § och endast om det är nödvändigt för att avvärja allvarliga sanitära olägenheter i livsmiljön och åtgärden inte annars äventyrar befolkningens hälsa.

Enligt 6 § 1 mom. i hälsoskyddslagen ska kommunen inom sitt område främja och övervaka hälsoskyddet så att en hälsosam livsmiljö tryggas för invånarna. Enligt den föreslagna paragrafen ska det genom förordning av statsrådet få föreskrivas att kommunen kan avstå från annan behandling av anmälningar i anslutning till anmälningspliktig verksamhet enligt hälsoskyddslagen än sådan som gäller hushållsvatten samt från regelbunden övervakning som hänför sig till anmälningspliktiga verksamheter eller från annan utredning av misstankar om sanitära olägenheter än sådan som gäller hushållsvatten. Tillämpningen av befogenheten förutsätter alltid att en separat tillämpningsförordning utfärdas och kommunen kan avstå från uppgifterna endast till de delar som anges i den förordningen.

Med behandling av anmälningar i anslutning till anmälningspliktig verksamhet enligt hälsoskyddslagen avses behandling av sådana anmälningar enligt 13 § i hälsoskyddslagen som gäller

ibruktagande av verksamhetsutövares verksamhetsställen eller verksamheter, såsom anmälan om inledande av inkvarterings-, simhalls- eller daghemsverksamhet. I bilagan till hälsoskyddslagen räknas de verksamheter upp som anmälningsskyldigheten enligt 13 § i hälsoskyddslagen gäller. Under undantagsförhållanden kan man även avstå från övervakningen av dessa verksamheter och utredningen av misstankar om sanitära olägenheter i fråga om dessa verksamheter. Behovet att avstå från kommunens lagstadgade uppgifter kan variera både lokalt och regionalt.

Med stöd av paragrafen kan det dock inte föreskrivas om möjlighet att avstå från behandling av anmälningar som gäller hushållsvatten eller från den regelbundna övervakning som hänför sig till dessa verksamheter eller från utredning av misstankar om sanitära olägenheter i anslutning till hushållsvatten. Tillgången till rent hushållsvatten är en kritisk faktor när det gäller att säkerställa att livsmiljön är livsduglig i alla situationer, och den kommunala hälsoskyddsmyndigheten kan inte heller under undantagsförhållanden avstå från uppgifter i anslutning till detta. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten har också uppgifter som hänför sig till internationella avtal och som inte kan frångås ens under undantagsförhållanden. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten har till uppgift att iaktta Europarådets överenskommelse om transport av lik (FördrS 13/1989) samt de bestämmelser i det internationella hälsoreglementet (IHR) som gäller hälsokontroll för fartyg och som Världshälsoorganisationen WHO har godkänt (FördrS 50 och 51/2007).

98 §. *Undantag från förutsättningarna för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården att vara verksamma i yrket.* I paragrafen föreskrivs det om möjligheten till undantag från förutsättningarna att vara verksam i en yrkesutbildad persons uppgifter inom social- och hälsovården och från förutsättningarna enligt förordningar som utfärdats med stöd av lagstiftningen inom området samt från särskilda förutsättningar som gäller verksamhet i yrkesutbildade personers uppgifter inom social- och hälsovården.

Den föreslagna befogenheten är ny och kan tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2, 4 och 5 punkten och endast för tryggande av befolkningens social- och hälsovård.

Enligt lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården kan legitimerade yrkesutbildade personer, yrkesutbildade personer som beviljats tillstånd eller yrkesutbildade personer med skyddad yrkesbeteckning, om inte något annat bestäms i lag eller i en förordning som givits med stöd av en lag, enligt sin utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet utföra varandras uppgifter, om det är motiverat med tanke på arbetsarrangemangen och producerandet av hälsovårdstjänster. Detta innebär att legitimerade yrkesutbildade personer kan sköta uppgifter som är avsedda för en annan yrkesutbildad person eller att yrkesutbildade personer med skyddad yrkesbeteckning kan sköta vissa enskilda uppgifter som är avsedda för en legitimerad yrkesutbildad person om det är motiverat med tanke på arbetsarrangemangen och produktionen av hälso- och sjukvårdstjänster.

Också uppgiftsstrukturen för och uppgiftsfördelningen mellan yrkesutbildade personer inom socialvården kan ses över med beaktande av de yrkesutbildade personernas kunnande, yrkesskicklighet och utbildning, om inte något annat bestäms i lag eller förordning, och om det är motiverat med tanke på klienternas servicebehov, arbetsarrangemangen och produktionen av socialservice. Lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården gör det också möjligt för studerande att i vissa situationer tillfälligt vara verksam i uppgifter som yrkesutbildad person. Det finns särskilda bestämmelser om att tillfälligt vara verksam i uppgifter som yrkesutbildade personer inom socialvården. I sektorslagstiftningen finns också bestämmelser om vilka uppgifter som är tillåtna endast för sådana yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som avses i bestämmelserna. Lagstiftningen om yrkesutbildade personer möjliggör inte heller undantag från de absoluta förutsättningarna för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, till exempel möjlighet att göra undantag från de studerandes förutsättningar att

sköta uppgifter som yrkesutbildad person. Det anses att det inte kan föreskrivas om sådana undantag med tanke på störningssituationer under normala förhållanden, eftersom sådana undantag till exempel med tanke på klient- och patientsäkerheten utgör en överdimensionerad metod under normala förhållanden då det fortfarande finns metoder enligt vanlig lagstiftning för att hantera belastande situationer.

Befogenheten är nödvändig för att man genom den ska kunna trygga att det finns tillräckligt med social- och hälsovårdspersonal under undantagsförhållanden. Situationer där den föreslagna befogenheten tillämpas är vanligen sådana där servicesystemet inom social- och hälsovården belastas av externa och oförutsedda orsaker samtidigt som dess egen funktionsförmåga allvarligt äventyras och inskränks. Då kan befolkningens rätt till liv och hälsa samt tillräckliga tjänster tillgodoses endast om tillgången till tjänster kan tryggas och ökas på olika sätt. I situationer där servicesystemet belastas på ett sätt att personalens tillräcklighet äventyras allvarligt och situationen inte kan avhjälpas genom de arbetsarrangemang och personalöverföringar som lagstiftningen möjliggör eller annars genom omläggning av serviceverksamheten, kan det vara nödvändigt att i begränsad utsträckning göra undantag från de absoluta kraven i lagstiftningen om yrkesutbildade personer eller den sektorspecifika lagstiftningen, på ett sådant sätt att klient- och patientsäkerheten i tillräcklig utsträckning säkerställs med tanke på en sådan situation. Under undantagsförhållanden kan det uppstå ett nödvändigt men riktat behov av mer omfattande undantag än den flexibilitet i arbetsarrangemangen som lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården möjliggör. I lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården finns flexibilitet som kan tillämpas under normala förhållanden, såsom bestämmelser om att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter, vilket gör det möjligt för bland annat för den som studerar för yrket att vara verksamma i yrket under vissa förutsättningar. Denna flexibilitet gör det dock inte möjligt att vara verksam i yrket självständigt, utan uppgifterna sköts under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare.

Enligt det föreslagna *1 mom.* får det genom förordning av statsrådet enligt 1 punkten i momentet föreskrivas om undantag från förutsättningarna enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) och lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) att vara verksam i en yrkesutbildad persons yrke samt från förutsättningarna enligt förordningar som utfärdats med stöd av dessa lagar att vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke. Enligt 2 punkten kan det föreskrivas om undantag också från de särskilda förutsättningar som anges någon annanstans i social- och hälsovårdslagstiftningen och som gäller verksamhet i yrkesutbildade personers uppgifter inom social- och hälsovården eller dessa personers behörighet.

Tillämpningen av befogenheten förutsätter alltid att det utfärdas en separat tillämpningsförordning, genom vilken det mera i detalj anges vilken förutsättning avseende rätten att utöva yrke som föreskrivits i lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården eller med stöd av den eller vilken särskild förutsättning avseende en uppgift som föreskrivits i annan social- och hälsovårdslagstiftning möjligheten till undantag gäller och vilka i lagstiftningen om yrkesutbildade personer avsedda yrkesutbildade personers uppgifter som kan utföras av andra yrkesutbildade personer inom socialvården eller hälso- och sjukvården.

Bestämmelser om yrkesutbildade personer inom socialvården och hälso- och sjukvården finns i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) och i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) samt i förordningar som utfärdats med stöd av dem (statsrådets förordning om yrkesutbildade personer inom socialvården 153/2016 och förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården 564/1994). I sektorslagstiftningen finns dessutom bestämmelser om vilka uppgifter som är tillåtna endast för sådana yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som anges i bestämmelserna. Till exempel i socialvårdslagen och barnskyddslagen (417/2007) finns många bestämmelser där de uppgifter som avses i dem har reserverats endast för vissa yrkesutbildade personer inom socialvården.

Under de undantagsförhållanden som anges i paragrafen kan det till exempel vara möjligt att föreskriva om möjlighet att göra undantag från de krav på utbildning och språkkunskaper som förutsätts i lagstiftningen, att utvidga rättigheterna för dem som studerar för att bli yrkesutbildade personer inom socialvården eller hälso- och sjukvården att tillfälligt vara verksamma i uppgifter som legitimerade yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården samt att lindra de krav som hänför sig till processen för legitimering av yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården. Detta kan inbegripa till exempel ett mer omfattande utnyttjande av personer med begränsat tillstånd. Dessutom kan till exempel utländska yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården under undantagsförhållanden vara verksamma i yrkesutbildade personers uppgifter inom social- och hälsovården under vissa förutsättningar som föreskrivs närmare utan att de har rätt att utöva yrket i fråga i Finland. Å andra sidan är det med stöd av paragrafen också möjligt att avvika från de krav i sektorslagstiftningen genom vilka vissa uppgifter har ålagts en i lag angiven yrkesutbildad person. Till exempel kan man under undantagsförhållanden avvika från de uppgifter som socialarbetare har enligt socialvårdslagen. I respektive situation bör det övervägas hurdana undantag från förutsättningarna att vara verksam i yrkesutbildade personers uppgifter som de facto behövs. Till exempel i en regionalt och tidsmässigt begränsad situation är det inte nödvändigt med lika omfattande undantag som till exempel i en krigssituation.

Ett undantag från förutsättningarna ger inte personer sådan allmän rätt att utöva yrke, sådant tillstånd att utöva yrke eller sådan rätt att använda yrkesbeteckning för en yrkesutbildad person som avses i lagen, utan personen får under de undantagsförhållanden som avses i paragrafen i enlighet med vad som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet vara verksam i ifrågavarande yrkesutbildad persons uppgifter.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om förutsättningarna för tillämpning av undantag. Enligt momentet får det föreskrivas om undantag endast till den del det är nödvändigt för att säkerställa att den personal som behövs inom social- och hälsovården är tillräcklig och undantaget inte äventyrar klient- och patientsäkerheten. Utgångspunkten är att yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården ska ha tillräckliga förutsättningar att vara verksamma i sina uppgifter med tanke på tillgodoseendet av klientens och patientens rättigheter och säkerhet. Detta innebär till exempel att personen för skötseln av uppgiften i fråga har skaffat en utbildning som är godkänd av en myndighet samt har tillräcklig yrkeskompetens och andra sådana färdigheter som yrkesutövningen förutsätter. I fråga om legitimerade yrken inom socialvården och hälso- och sjukvården är förutsättningen alltid också att den behöriga myndigheten har beviljat rätt att utöva yrket. Denna rätt antecknas i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården eller hälso- och sjukvården. Syftet med lagstiftningen om yrkesutbildade personer är att främja klient- och patientsäkerheten samt klientens och patientens rätt till god social- och hälsovård och gott bemötande i serviceverksamheten.

Vid tillämpningen av undantagen ska säkerheten säkerställas också genom att se till att personerna trots allt har den kompetens som uppgifterna förutsätter. Arbetsgivaren ansvarar för att vid behov genom utbildning eller introduktion samt handledning säkerställa tillräcklig kompetens.

I *3 mom.* föreslås en begränsning enligt vilken endast personer som är verksamma i en läkares eller tandläkares uppgifter har rätt att utföra uppgifter som anges 22 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Sådana uppgifter är bland annat att besluta om medicinska undersökningar/odontologiska undersökningar, ställa diagnos och besluta om vården och behandlingen i samband därmed. För att klient- och patientsäkerheten ska kunna tryggas är det nödvändigt att dessa uppgifter även under undantagsförhållanden får skötas endast av personer som har rätt att vara verksamma i en läkares och tandläkares uppgifter. Det föreslagna 1 mom. gör det dock möjligt till exempel för personer som studerar medicin eller odontologi i Finland eller utomlands och för personer som avlagt examen för läkare eller tandläkare utomlands att vara verksamma i en läkares och tandläkares uppgifter. Enligt momentet kan ett undantag från

förutsättningarna inte heller omfatta rätt att utföra uppgifter som enligt lag förutsätter ett tjänsteförhållande. Undantag kan således inte föreskrivas till exempel från rätten enligt 13 § i barnskyddslagen att besluta om barnskyddsåtgärder, såsom brådskande placering av barn eller omhändertagande av barn.

99 §. *Tryggande av läkemedels- och blodförsörjningen samt tillgången till förnödenheter och tjänster inom hälso- och sjukvården.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om tryggande av läkemedels- och blodförsörjningen samt tillgången till förnödenheter och tjänster inom hälso- och sjukvården. Befogenheten är nödvändig för att man under undantagsförhållanden ska kunna säkerställa att läkemedel, blodprodukter och förnödenheter och tjänster som behövs inom hälso- och sjukvården räcker till för så många patienter som möjligt i en situation där tillgången till dem har äventyrats, till exempel när importen till Finland tillfälligt har avbrutits. Undantagsförhållanden kan leda till olika slags omfattande och betydande störningar och avbrott i tillgången till och importen av läkemedel som påverkar tillgången till hälso- och sjukvård och socialservice för dem som är i behov av läkemedel samt befolkningens hälsa direkt och som inte i tillräcklig utsträckning kan bemötas med hjälp av lagstiftningen för normala förhållanden. Ett annat exempel kan vara ett avbrott eller ett uppehåll i importförbindelserna för läkemedel på grund av krigstillstånd och en allmän störning i produktionen eller distributionen av läkemedel till följd av detta. För att säkerställa en riksomfattande tillgång till blodprodukter under undantagsförhållanden är det motiverat att i beredskapslagen ta in bestämmelser om ändring av verksamheten för inrättningar för blodtjänst.

Under normala förhållanden tryggas tillgången till läkemedel i regel genom en fungerande läkemedelsmarknad. Dessutom kan man ty sig till av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet beviljade specialtillstånd och undantagstillstånd samt av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet och social- och hälsovårdsministeriet beviljade tillstånd att underskrida de fastställda mängderna i fråga om läkemedel i de obligatoriska lagren. Sommaren 2020 fogades till läkemedelslagen en ny befogenhet för social- och hälsovårdsministeriet, med stöd av vilken social- och hälsovårdsministeriet vid störningar eller risk för störningar i tillgången genom ett beslut under vissa förutsättningar för viss tid får begränsa eller rikta distributionen, försäljningen eller överlåtelsen till förbrukning av ett läkemedelspreparat eller en läkemedelssubstans eller förordna att läkemedelspreparatet eller läkemedelssubstansen för viss tid ska prioriteras vid distributionen, om det är nödvändigt för att skydda folkhälsan. Kännetecknande för de metoder som ingår i lagstiftningen för normala förhållanden är att de kan användas för att reagera på störningar i tillgången på enskilda läkemedelspreparat eller läkemedelssubstanser där antagandet är att störningen i tillgången är kortvarig eller att det finns information om tillgången på läkemedelspreparat som ersätts.

Det är inte möjligt att ta in de föreslagna metoderna i lagstiftningen för normala förhållanden, eftersom befogenheterna på ett betydande sätt ingriper i läkemedelsmarknadens funktion samt i fråga om apotek, läkemedelspartiaffärer, innehavare av försäljningstillstånd för läkemedel och läkemedelsfabriker i näringsfriheten, egendomsskyddet och konkurrensen mellan aktörerna. Då ingriper man på ett betydande sätt i den normala distributionskedjan för läkemedel, där regleringen under normala förhållanden i stor utsträckning baserar sig på EU-rätten. Tillämpningströskeln för de föreslagna befogenheterna ska vara hög och tillämpningen ska basera sig betydande folkhälsoskäl (19 § 3 mom. i grundlagen) som beror på undantagsförhållanden, och därför är det nödvändigt att föreskriva om befogenheten i beredskapslagen. Befogenheten har också betydelse för näringsfriheten för aktörerna inom blodförsörjningen.

Verksamhet som omfattas av paragrafens tillämpningsområde regleras i hög grad också i EU-rätten. Det bör noteras att det föreslås att EU:s blodsäkerhetsdirektiv ska upphävas genom den nya vävnadsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1938 om kvalitets- och säkerhetsstandarder för humanbiologiskt material avsett för användning på människa och om upphävande av direktiven 2002/98/EG och 2004/23/EG). Förordningen träder i kraft efter en övergångsperiod den 7 augusti 2027.

Bestämmelser om personlig skyddsutrustning finns i EU:s förordning (EU) 2016/425 om personlig skyddsutrustning. I förordningen finns det bland annat bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av personlig skyddsutrustning, om den personliga skyddsutrustningens överensstämmelse med kraven samt om skyldigheter för ekonomiska aktörer. Förordningen medger inga möjligheter till undantag. Kommissionen har sedermera lagt fram ett förslag till ett så kallat krisinstrumentpaket för den inre marknaden, som innehåller bland annat förslag till ändringar i rättsakter som gäller vissa produkter, såsom förordningen om personlig skyddsutrustning (COM (2022) 462). Genom ändringarna möjliggörs vissa undantagsåtgärder i en krissituation på den inre marknaden, men åtgärderna är i förslaget dock bundna till åtgärder på EU-nivå (genomförandeakter). Därtill finns det i ett EU-direktiv (89/656/EEG) bestämmelser om användning av personlig skyddsutrustning i arbetet, och minimikravet är att den personliga skyddsutrustning som används uppfyller kraven. Arbetsgivaren ska se till att personlig skyddsutrustning används under arbetet om risker inte kan undvikas eller i tillräcklig grad begränsas genom åtgärder som omfattar arbetet eller arbetsförhållandena. Arbetstagarnas säkerhet ska tryggas såväl under normala förhållanden som under störnings- och undantagsförhållanden. I Finland är behörigheten i fråga om personlig skyddsutrustning delad, social- och hälsovårdsministeriet har behörighet i fråga om personlig skyddsutrustning som är avsedd för arbetsbruk och arbets- och näringsministeriet behörighet i fråga om personlig skyddsutrustning som är avsedd att användas av konsumenter. På motsvarande sätt är social- och hälsovårdsministeriet marknadskontrollmyndighet i fråga om personlig skyddsutrustning som är avsedd för arbetsbruk och Säkerhets- och kemikalieverket i fråga om personlig skyddsutrustning som är avsedd att användas av konsumenter.

Bestämmelser om medicintekniska produkter och bedömning av deras överensstämmelse med kraven finns i EU-förordningen om medicintekniska produkter (EU/2017/745, nedan *produktförordningen*) samt i EU-förordningen om medicintekniska produkter för in vitro-diagnostik (EU/2017/746, nedan *IVD-förordningen*). På nationell nivå kompletteras EU-regleringen av lagen om medicintekniska produkter (719/2021) och lagen om vissa medicintekniska produkter enligt EU-direktiv.

I lagen om medicintekniska produkter finns det bestämmelser om ett förfarande med tillstånd till undantag som är avsett för situationer där en behövlig produkt eller motsvarande inte alls finns att tillgå eller inte finns att tillgå i tillräcklig utsträckning och även de övriga förutsättningar som anges i paragrafen uppfylls. Tillståndet till undantag är avsett för störningssituationer under normala förhållanden, och det räcker inte som sådant till för att trygga tillgången på medicintekniska produkter under undantagsförhållanden då behovet av medicintekniska produkter kan vara betydligt större än under normala förhållanden. I lagen om medicintekniska produkter finns inga bestämmelser med stöd av vilka en tillverkare kan åläggas att ändra sin verksamhet på motsvarande sätt som enligt den föreslagna paragrafen. Under undantagsförhållanden kan en sådan bestämmelse bidra till att avhjälpa bristen på medicintekniska produkter till följd av den exceptionella situationen. Det skulle vara problematiskt att ta in en bestämmelse som motsvarar den punkten i lagstiftningen för normala förhållanden, eftersom den i stor utsträckning och i betydande grad ingriper i verksamheten på marknaden för förnödenheter inom hälso- och sjukvården och i näringsfriheten (18 § i grundlagen) och egendomsskyddet (15 § i grundlagen) för aktörer som distribuerar förnödenheter och producerar tjänster samt i konkurrensen mellan aktörerna. Åtgärderna kan också begränsa den fria rörligheten för varor.

Paragrafen motsvarar delvis 87 § i den gällande lagen. Den grupp aktörer som omfattas av befogenheten utvidgas emellertid och de skyldigheter som åläggs med stöd av befogenheten preciseras och utvidgas. Det föreslås att möjligheten att tillämpa befogenheten utvidgas så att den kan tillämpas under alla undantagsförhållanden som avses i 11 §. Tryggandet av tillgången till läkemedel och förnödenheter och tjänster som behövs inom hälso- och sjukvården samt blodprodukter är av betydelse för folkhälsan under alla undantagsförhållanden. Befogenheten kan tillämpas endast för att trygga befolkningens hälso- och sjukvård eller den militära försvarsberedskapen.

På motsvarande sätt som enligt den gällande lagen medför ibruktagandet av befogenheten i sig inte direkt några skyldigheter för de aktörer som nämns i paragrafen, utan detta förutsätter alltid ett beslut av social- och hälsovårdsministeriet efter det att ibruktagningsförordningen har utfärdats. Bestämmelserna om läkemedel, personlig skyddsutrustning och medicintekniska produkter baserar sig till stor del på EU-rätten, och därför bör också de ramvillkor för tillämpningen av befogenheten som följer av EU-lagstiftningen bedömas när beslutet fattas.

Enligt det föreslagna *1 mom.* ska social- och hälsovårdsministeriet genom sitt beslut kunna ålägga en läkemedelsfabrik, en läkemedelspartiaffär, en innehavare av försäljningstillstånd för ett läkemedel, en apotekare, Helsingfors universitetsapotek, Östra Finlands universitetsapotek, en sådan anordnare eller producent av social- eller hälsovårdstjänster som är huvudman för ett sjukhusapotek eller en läkemedelscentral samt en läkemedelsförskrivare, en inrättning för blodtjänst eller en sådan sammanslutning eller enskild näringsidkare som tillverkar eller levererar förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården eller tjänster i anslutning till dem eller som annars är verksam inom hälso- och sjukvården att agera på det sätt som avses i föreslagna 1–3 punkten och som specificeras i beslutet.

Det föreslås att formuleringen ”en person med rätt att bedriva apoteksrörelse” i den gällande beredskapslagen preciseras så att det i lagen används de mera exakta termerna apotekare, Helsingfors universitetsapotek, Östra Finlands universitetsapotek och en sådan anordnare eller producent av social- eller hälsovårdstjänster som är huvudman för ett sjukhusapotek eller en läkemedelscentral. Med läkemedel avses i paragrafen humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel. Alla dessa apoteksaktörer är väsentliga eftersom de ansvarar för läkemedelsförsörjningen också under undantagsförhållanden. Skyldigheten ska i fortsättningen dessutom kunna åläggas innehavare av försäljningstillstånd för läkemedel, det vill säga läkemedelsföretag som importerar läkemedelspreparat till den finländska marknaden. Det föreslås att skyldigheten i fortsättningen också ska kunna åläggas läkemedelsförskrivare. Med läkemedelsförskrivare avses legitimerade läkare och tandläkare enligt 22 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994), sjukskötare med begränsad förskrivningsrätt enligt 23 b § i den lagen samt utövare av veterinäryrket enligt 6 a § i lag om medicinsk behandling av djur (387/2014). Skyldigheten ska därtill kunna åläggas också en veterinär som överlåter veterinärmedicinska läkemedel med stöd av 15 § i lagen om medicinsk behandling av djur. Enligt förslaget ska också en inrättning för blodtjänst fogas till de aktörer som kan åläggas. I Finland finns för närvarande en inrättning för blodtjänst, det vill säga Finlands Röda Kors Blodtjänst. Dess verksamhet styrs av blodtjänstlagen (197/2005) och bland annat Europeiska unionens blodsäkerhetsdirektiv (2002/98/EG). För tryggande av tillgången på blodprodukter måste inrättningen för blodtjänst nämnas särskilt, eftersom den inte utgör en del av en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården på samma sätt som en blodbank eller en blodcentral. Aktörer som åläggs kan förutom sådana sammanslutningar och enskilda näringsidkare som levererar förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården eller tjänster i anslutning till dem eller som annars är verksamma inom hälso- och sjukvården vara också sammanslutningar som tillverkar dessa förnödenheter eller producerar tjänster i anslutning till dem. Till denna del föreslås det också att gruppen av aktörer utvidgas.

Med förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården avses förutom medicintekniska produkter också andra förnödenheter och varor inom hälso- och sjukvården, inklusive till exempel tryckbärande anordningar som används inom hälso- och sjukvården och behållare för gaser avsedda för medicinska ändamål, såsom syrgas- och lustgasbehållare, samt olika andningsskydd och ansiktsmasker. Sådana är till exempel kirurgiska mun- och nässkydd som klassificerats som medicintekniska produkter och andningsskydd som är avsedda att användas som personlig skyddsutrustning för konsumenter samt återanvändbara munskydd och engångsmunskydd avsedda för allmänheten. Med tjänster i anslutning till förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården avses till exempel verksamhetsutövare som utför sterilisering av anordningar som används inom hälso- och sjukvården, anmälda organ som bedömer medicintekniska produkter eller andra sådana tjänsteleverantörer vars verksamhet är särskilt viktig för att trygga

tillgången till förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården till exempel i anslutning till tillverkning, iordningställande eller annan möjliggörande av användning samt förpackning och distribution.

Alla aktörer som åläggs i momentet är i första hand sådana som är verksamma inom sektorn för läkemedelsförsörjning, blodförsörjning eller hälso- och sjukvård. De aktörer som åläggs i momentet är sådana vars huvudsakliga verksamhetsområde är tillverkning eller distribution av eller annan verksamhet i anslutning till ifrågavarande läkemedel, blodprodukt eller förnödenhet eller tjänst som behövs inom hälso- och sjukvården eller som i lag särskilt har beviljats till exempel på tillstånd baserad rätt att distribuera förnödenheter inom hälso- och sjukvården eller läkemedel. Paragrafen gäller därtill sammanslutningar och enskilda näringsidkare som annars är verksamma inom hälso- och sjukvården. Dessa är aktörer som inte omfattas av definitionen av tillhandahållare av hälso- och sjukvårdstjänster eller tillverkare eller leverantörer av förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården, men som är verksamma inom sektorn antingen direkt eller indirekt, såsom tillverkare och importörer av reservdelar och olika förpackningar, såsom blodpåsar, producenter av tjänster för underhåll av varor eller producenter av logistik-, städ- och lokalvårdstjänster, som genom sin verksamhet möjliggör tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänsterna.

Enligt 1 mom. *1 punkten* ska social- och hälsovårdsministeriet genom sitt beslut kunna ålägga de aktörer som avses i bestämmelsen att begränsa, rikta eller ändra importen, distributionen, lagringen, försäljningen eller överlåtelsen till förbrukning av läkemedel, blodprodukter och förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården. Beslutet kan gälla till exempel begränsning av försäljningen av läkemedel för att trygga den allmänna tillgången på läkemedel eller inriktning av distributionen av läkemedel till kritiska läkemedelspreparat. Alla skyldigheter som avses i 1 mom. kan gälla verksamheter som de aktörer som beslutet gäller bedriver redan under normala förhållanden så att till exempel begränsningar i fråga om distributionen av läkemedel gäller apotek.

Enligt 1 mom. *2 punkten* ska social- och hälsovårdsministeriet ha rätt att ålägga aktörer att helt eller delvis flytta verksamheten från verksamhetsdistriktet eller verksamhetsorten till någon annan ort eller att ordna verksamhet också utanför sitt distrikt. Bestämmelsen motsvarar 87 § 2 punkten i den gällande lagen. Detta kan till exempel innebära att ett apotek inom öppenvården kan åläggas att sörja för detaljförsäljningen av läkemedel inom öppenvården inte bara inom sitt eget distrikt utan också inom ett annat distrikt.

Enligt 1 mom. *3 punkten* kan social- och hälsovårdsministeriet i sådana situationer där de åtgärder som avses i 1–2 punkten inte är tillräckliga, genom sitt beslut ålägga de aktörer som avses i 1 mom. att också på något annat sätt ändra sin verksamhet. Under undantagsförhållanden kan de nödvändiga ändringsbehoven i anslutning till läkemedels- och blodförsörjningen och förnödenheter och tjänster som behövs inom hälso- och sjukvården variera avsevärt beroende på situation, vilket gör att alla ändringsbehov inte kan identifieras på förhand. Med ändring av verksamheten avses i punkten annan ändring av verksamheten än sådan som avses i 1–2 punkten, såsom ändring av verksamhetens innehåll till exempel så att aktörerna deltar i distribution, försäljning eller överlåtelse till förbrukning av läkemedel, förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården eller blodprodukter på ett sätt som avviker från aktörens verksamhet under normala förhållanden. Detta kan till exempel innebära att ett sjukhusapotek inom ett visst område övertar distributionen av läkemedel inom öppenvården.

Behovet av att ändra verksamheten beror alltid på undantagsförhållandenas karaktär och de hanteringsåtgärder som de förutsätter, såsom att verksamheten koncentreras till enbart kritiska funktioner för att trygga befolkningens nödvändiga hälso- och sjukvård. En ändring av verksamheten kan också innebära till exempel åläggande av skyldigheter i anslutning till bekämpning av smittsamma sjukdomar, avvikande praxis för expediering och beställning av läkemedel

eller förnödenheter vid störningar i datakommunikationen, deltagande i samarbetet mellan aktörerna inom läkemedelsförsörjningen för att trygga den kritiska läkemedelsförsörjningen, ändringar i öppettiderna eller andra ändringar av de krav som ställs på aktörerna i lagstiftningen för normala förhållanden. Avsikten är dock inte att befogenheten ska äventyra patient- och medicineringssäkerheten.

Enligt det föreslagna *2 mom.* ska social- och hälsovårdsministeriet dessutom kunna ålägga en i 1 mom. avsedd aktör som tillverkar läkemedel, blodprodukter eller förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården att utvidga sin produktion eller att tillverka sådana produkter som anges i beslutet och som inte kan fås på något annat sätt. Befogenheten är delvis ny och preciserar den gällande regleringen. Beslutet kan till denna del gälla läkemedelsfabriker eller apotek som tillverkar läkemedel till den del det är fråga om tillverkning av läkemedel, inrättningar för blodtjänst till den del det är fråga om blodprodukter och andra näringsidkare som bedriver tillverkning till den del det är fråga om tillverkning av förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården. Behovet att tillämpa befogenheten kan hänföra sig till exempel till sådana förnödenheter eller preparat vars efterfrågan överstiger utbudet på grund av undantagsförhållanden. Det kan exempelvis vara fråga om olika medicintekniska produkter som är nödvändiga till exempel vid operationer eller för att skydda befolkningen mot en pandemi. Med stöd av befogenheten kan skyldigheterna avse endast sådan verksamhet som verksamhetsutövaren i princip har förutsättningar för redan under normala förhållanden.

Förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården kan säljas och distribueras också av andra aktörer än distributörer och försäljare inom hälso- och sjukvårdssektorn. Till exempel gasväv och plåster säljs till konsumenter i olika livsmedels- och dagligvarubutiker. Livsmedelsbutiker, dagligvarubutiker och andra sådana aktörer som inte är företag som huvudsakligen är verksamma inom sektorn för läkemedelsförsörjning, blodförsörjning eller hälso- och sjukvård eller ovannämnda företag som annars är verksamma inom hälso- och sjukvården kan inte åläggas med stöd av paragrafen. Dessa företag kan dock åläggas skyldigheter till exempel med stöd av de paragrafer som gäller tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster i 13 kap.

100 §. *Omfattande ibruktagande av obligatoriska lager av läkemedel.* I paragrafen föreslås bestämmelser om omfattande ibruktagande av i obligatoriska lager ingående läkemedelssubstanser, läkemedelspreparat, tillbehör som används vid doseringen av läkemedel, hjälpsubstanser och tillsatsämnen som används vid framställningen av läkemedel och förpackningsmaterial. Paragrafen är ny. Den föreslagna paragrafen ska kunna tillämpas under alla undantagsförhållanden som avses i 11 § i beredskapslagen och endast när paragrafen behöver tas i bruk för att trygga att läkemedel som är nödvändiga med tanke på befolkningens hälso- och sjukvård räcker till. Befogenheten är nödvändig för att man under undantagsförhållanden ska kunna reagera på sådana betydande störningar i tillgången på läkemedel och förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården eller avbrott i distributionen av dem, som kan äventyra befolkningens hälso- och sjukvård.

Under normala förhållanden kan man i situationer där ett läkemedel är föremål för omfattande störningar i tillgången framskrida antingen med tillstånd av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet att underskrida den fastställda mängden för det obligatoriska lagret eller genom ett förfarande enligt 16 § i lagen om obligatorisk lagring av läkemedel, enligt vilket social- och hälsovårdsministeriet beslutar om användning av läkemedelspreparat som innehåller en viss läkemedelssubstans i särskilda situationer. Gemensamt för förutsättningarna för befrielse från lagringsskyldigheten under normala förhållanden är att ibruktagandet föregås av en identifierad störning i tillgången på ett enskilt läkemedelspreparat eller i de allvarligaste fallen en grupp läkemedelspreparat som innehåller en enskild läkemedelssubstans. Under undantagsförhållanden kan behovet av läkemedel dock vara så stort att innehållet i de obligatoriska lagren måste utnyttjas på så sätt att läkemedelslager som innehåller flera läkemedelssubstanser eller

till och med största delen av lagren frigörs. Det är skäl att hålla en sådan åtgärd bakom en högre tröskel i beredskapslagen.

Enligt det föreslagna *1 mom.* ska social- och hälsovårdsministeriet genom sitt beslut kunna bestämma om omfattande ibruktagande av i obligatoriska lager ingående läkemedelssubstanser, läkemedelspreparat, tillbehör som används vid doseringen av läkemedel, hjälpsubstanser och tillsatsämnen som används vid framställningen av läkemedel och förpackningsmaterial samt om de mängder som ibruktagandet avser. I beslutet ska det anges vilka läkemedelsgrupper det gäller, för vilka ändamål eller för vilken patientgrupp läkemedlen får användas och om lagren kan tas i bruk sin helhet eller till vissa delar. Detta kan till exempel innebära att läkemedel får användas endast för behandling av sådana patienter för vilkas sjukdom det inte finns något alternativt läkemedel att tillgå. Tillämpningen av befogenheten förutsätter således alltid ett beslut av social- och hälsovårdsministeriet, och ibruktagandet av befogenheten medför således inte direkt några skyldigheter.

Enligt det föreslagna *2 mom.* ska social- och hälsovårdsministeriet dessutom i beslutet kunna bestämma att ägaren eller innehavaren av ett obligatoriskt lager ska anvisa ett frigjort lager till en viss aktör som anges i beslutet, om det är nödvändigt för att trygga befolkningens hälso- och sjukvård eller befolkningens tillgång till läkemedel och detta inte kan genomföras på något annat sätt. Detta kan till exempel innebära att lagren fördelas mellan välfärdsområdena eller anvisas till vissa områden i en situation där en störning i tillgången på läkemedel till följd av undantagsförhållanden gäller till exempel endast vissa välfärdsområden.

101 §. *Ändringar som gäller ordnande av undervisningsverksamhet och fostran.* I paragrafen samlas på motsvarande sätt som i den gällande lagen befogenheter som gäller undervisning och utbildning. Paragrafen motsvarar delvis 109 § i den gällande lagen. Till regleringen fogas dock en möjlighet att genom förordning av statsrådet föreskriva om en övergång till distansundervisning. Dessutom preciseras den gällande regleringen. Enligt förslaget ska det i paragrafen inte längre föreskrivas om möjligheten att skjuta upp tidpunkten för anordnandet av studentexamen, eftersom examen i praktiken då ska ordnas genast efter att undantagsförhållandena har upphört. Det föreslås inte heller längre någon separat bestämmelse om beaktande av de verkningar som åtgärderna har på kostnaderna för verksamheten. Staten kan beakta dessa verkningar även annars vid beviljandet av statsandelar och statsunderstöd. Bestämmelser om överföring av organiseringsansvaret i fråga om fostran och utbildning finns i fortsättningen i 153 §.

Paragrafen gäller all lagstadgad småbarnspedagogik, förskoleundervisning, undervisning, utbildning och forskning samt andra verksamhetsformer som föreskrivs i lagstiftningen om undervisningsväsendet inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, såsom morgon- och eftermiddagsverksamhet. Syftet med bestämmelserna är därtill att det ska vara möjligt att ordna undervisning och annan verksamhet också under undantagsförhållanden till exempel genom att ändra undervisningsformen eller flytta verksamheten. Genom befogenheten kan det också föreskrivas om undantag från ansvaret för att ordna verksamheten. Genom regleringen skyddas både studerande och undervisningspersonal. Paragrafen kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2, 4 och 5 punkten och endast om det är nödvändigt på grund av förflyttning av befolkningen, vistelsebegränsningar, begränsningar i rörelsefriheten eller en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa.

Enligt *1 mom. 1 punkten* ska det genom förordning av statsrådet få utfärdas bestämmelser om att undervisnings- och utbildningsverksamheten ska genomföras i form av distansstudier och distansundervisning. Bestämmelsen är ny och syftet med den är att möjliggöra också lindrigare åtgärder för att hantera undantagsförhållanden än de som anges i den gällande lagen. Med distansundervisning avses undervisning som genomförs på andra sätt än genom närundervisning som baserar sig på närvaro i skolor och läroanstalter. Sannolikt baserar sig distansundervisning närmast på distansundervisning via datakommunikationsnät med hjälp av datorer och smartte-

lefoner. Förutsättningen för detta är att datakommunikationsinfrastrukturen och elnäten fungerar. Det föreslås ingen möjlighet att övergå till distansundervisning för verksamhet enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998), eftersom det på grund av barnens unga ålder inte anses vara till nytta för deras utveckling. Utgångspunkten för den grundläggande utbildningen är närundervisning, men i gymnasier, inom yrkesutbildning och i högskolor kan man trots lagstiftningen också använda andra undervisningsformer vid sidan av närundervisningen.

Under undantagsförhållanden kan det också förekomma situationer där alla de uppgifter inom undervisning och utbildning som sköts under normala förhållanden inte kan skötas. I 1 mom. *2 punkten* föreslås det på motsvarande sätt som i den gällande lagen bestämmelser om möjligheten att genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om undantag från skyldigheten att ordna undervisnings- och forskningsverksamhet, morgon- och eftermiddagsverksamhet samt måltids- och transportförmåner och inkvartering. Syftet med regleringen är att göra det möjligt för dem som ordnar undervisning och utbildning att koncentrera sig på sina kärnuppgifter.

Undantag kan föreskrivas för en sådan anordnare av verksamhet som avses i lagen om småbarnspedagogik (540/2018), lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (714/2018), lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (1463/2007), lagen om yrkesutbildning, lagen om utbildning som handleder för examensutbildning (1215/2020), lagen om fritt bildningsarbete (632/1998), lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998), yrkeshögskolelagen och universitetslagen (558/2009). Undantagen kan gälla till exempel studiehandledning, utvecklingsplaner inom yrkesutbildning eller läroplaner.

I *2 mom.* föreskrivs om undervisnings- och kulturministeriets befogenhet att bestämma att småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, utbildnings-, forskningssamt morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt en lag som nämns i 1 mom. 2 punkten ska avbrytas eller flyttas till en annan ort för högst tre månader åt gången. Ett beslut om avbrytande eller förflyttning kan fattas endast om det är nödvändigt på grund av förflyttning av befolkningen, vistelsebegränsningar eller begränsningar i rörelsefriheten och om studierna, undervisningen eller fostran inte kan genomföras på distans. Verksamheten kan avbrytas också om det är nödvändigt för att skydda befolkningen.

Genom att flytta undervisningen, utbildningen och den övriga verksamheten kan man främja tillgodoseendet av de kulturella rättigheterna också under undantagsförhållanden. Förflyttning av utbildning, undervisning och övrig verksamhet genom ett beslut av ministeriet kan genomföras snabbare än beviljandet av nya anordnartillstånd enligt lagarna utbildning och undervisning.

Enligt 18 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om undervisning. Kommunerna ansvarar för grundskolan. För gymnasie- och yrkesutbildningen ansvarar Myndigheten Ålands gymnasium, som är en landskapsmyndighet. Även Högskolan på Åland, som ordnar högskoleutbildning på Åland, är en landskapsmyndighet. Under undantagsförhållanden får bestämmelser om undervisningsverksamhet och ordnande av fostran utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt 2 mom. är undervisnings- och kulturministeriet beslutför myndighet, varvid uppgifterna kan överföras på landskapet genom en överenskommelseförordning.

15 kap. Ordnande av boende

I kapitlet föreslås det bestämmelser om ordnande av boende under undantagsförhållanden. Militära undantagsförhållanden eller storolyckor kan leda till en situation där ett stort antal människor på grund av evakuering eller annars plötsligt blir utan bostad. De omedelbara behoven hos den befolkning som blivit utan bostad kan tillgodoses genom olika massinkvarteringslösningar, men på något längre sikt måste bostäder ordnas på annat sätt för den befolkning som förflyttats

eller som annars har blivit utan bostad på grund av undantagsförhållanden. Även om man under undantagsförhållanden i princip och så långt det är möjligt bör kunna agera inom ramen för normala marknadsmekanismer, kan en exceptionell brist på bostäder samtidigt leda till exempelvis en så betydande höjning av hyresnivån att staten måste ingripa i bostadsmarknaden, hyrorna och prissättningen av inkvarteringstjänster för att trygga befolkningens nödvändiga boende.

I en krissituation som beror på en topp i efterfrågan på bostadsmarknaden är det möjligt att genom begränsning av hyreshöjningar reglera marknaden i syfte att balansera den. Syftet med regleringen är att lindra störningssituationen på marknaden för att trygga nödvändigt boende i en situation där efterfrågan på bostäder ökar explosionsartat till exempel till följd av befolkningsförflyttningar. Den föreslagna bestämmelsen gäller endast höjning av hyra och blir således tillämplig endast på befintliga hyresavtal. Hyresavtal innehåller vanligen villkor som gäller höjning av hyra. Villkoren i hyresavtal kan i en undantagssituation möjliggöra också oskäliga höjningar och i en undantagssituation har hyresgäster inte nödvändigtvis heller samma möjligheter att söka rättsskydd som i en stabilare situation. I fråga om nya hyresavtal är det delvis möjligt att begränsa hyresnivån genom befogenheterna att anvisa hyresgäster, vilket innebär att bestämmelserna till denna del bildar en funktionell helhet och att de kompletterar varandra.

Striktare bestämmelser om hyreshöjningar och uppsägning av hyresavtal är åtgärder som kompletterar regleringen av bostadsbeståndet och med hjälp av vilka hyresmarknaden kan stabiliseras under akuta undantagsförhållanden. Uppsägning av hyresavtal kan i de situationer som avses i den föreslagna bestämmelsen äventyra de boendes boendetrygghet och i onödan belasta den verksamhet som avser reglering av bostadsbeståndet. Uppsägning av ett hyresavtal resulterar i en situation där den boende blir tvungen att börja leta efter en ny bostad samtidigt som de personer som hör till den befolkning som förflyttats söker bostad i området. En begränsning som avser uppsägning av hyresavtal innebär att hyresvärden inte kan vidta uppsägningsåtgärder i enlighet med lagen om hyra av bostadslägenhet när befogenheten utövas.

102 §. *Prisreglering av inkvarteringstjänster.* Paragrafen är ny och i den föreslås bestämmelser om prisreglering av inkvarteringstjänster. Syftet med befogenheten i paragrafen är att underlätta boendet för den befolkning som förflyttats med stöd av 68 § eller som annars blivit utan bostad på grund av undantagsförhållanden, och den kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 punkten. I praktiken är syftet med de föreslagna bestämmelserna att dämpa prisstegringen på inkvarteringstjänster i en situation där efterfrågan på dem ökar avsevärt och plötsligt på grund av undantagsförhållandena. Den föreslagna befogenheten är i princip avsedd att vara det lindrigaste sättet att underlätta ordnandet av tillfälligt boende för människor som blivit utan bostad på grund av undantagsförhållanden och som således i första hand ska tas i bruk i förhållande till de övriga befogenheterna i kapitlet.

Enligt *1 mom.* får en i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) avsedd utövare av inkvarteringsverksamhet inte höja priset på inkvarteringstjänster mer än vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Den tillåtna maximiprishöjningen beräknas utifrån det pris som utövaren av inkvarteringsverksamhet i genomsnitt har tagit ut för tjänsten i fråga under de två månader som omedelbart föregått undantagsförhållandena. Med tjänsten i fråga avses i bestämmelsen inte till exempel hotellets affärsverksamhet i sin helhet, utan maximipriset beräknas enligt rum eller rumstyp. Eftersom det dessutom alltid endast är fråga om reglering av maximiprishöjningen, kan befogenheten inte leda till en skyldighet att sänka priset på inkvarteringstjänsten i förhållande till den jämförelseperiod som avses i paragrafen.

Skyldigheten enligt 1 mom. gäller utövare av inkvarteringsverksamhet och de ska själva se till att deras prissättning motsvarar den prisreglering som föreskrivs genom förordning. Enligt det föreslagna *2 mom.* ska Tillstånds- och tillsynsverket övervaka att skyldigheterna enligt paragrafen fullgörs.

103 §. *Myndighet som reglerar bostadsbeståndet.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om kommunens skyldighet att ge de åtgärder som avses i 104 och 105 § i uppdrag åt något av sina organ eller tillsätta ett särskilt organ för detta. Om kommunen beslutar att tillsätta ett särskilt organ för uppdraget, ska den enligt kommunallagen besluta om organets sammansättning och ordnandet av verksamheten. På grund av den kommunala självstyrelsen finns det inte skäl att föreskriva närmare om organiseringen av verksamheten. Kommunen kan tillsätta ett särskilt organ som myndighet som reglerar bostadsbeståndet eller anförtro uppgiften åt något av sina befintliga organ.

Paragrafen motsvarar 51 § i den gällande beredskapslagen. Paragrafen innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan avsikten är att den ska tas i bruk samtidigt som 104 § som gäller anmälningsskyldighet för lägenhetsägare samt anvisande av hyresgäster eller 105 § som gäller anmälningsskyldighet för ägare av överlopps rum samt anvisande av hyresgäster. Också de undantagsförhållanden under vilka bestämmelsen ska tillämpas bestäms genom de nämnda befogenhetsbestämmelserna.

104 §. *Anmälningsskyldighet för lägenhetsägare samt anvisande av hyresgäster.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om skyldigheten för lägenhetsägare att till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anmäla lägenheter som personen äger för att en hyresgäst ska kunna anvisas. Paragrafen motsvarar delvis 52 § i den gällande lagen och den kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten. Syftet med de föreslagna befogenheterna är att ordna boendet för den befolkning som förflyttats med stöd av 68 § eller som annars blivit utan bostad på grund av undantagsförhållanden. I sak är det således fråga om att avhjälpa exceptionellt allvarlig och omfattande bostadsbrist till följd av undantagsförhållanden.

I *1 mom.* föreslås det bestämmelser om en bostadsägares skyldighet att till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anmäla de uthyrningsbostäder som personen äger. Myndigheten som reglerar bostadsbeståndet kan anvisa en eller flera hyresgäster till en lägenhet som omfattas av anmälningsskyldigheten. De lägenheter som avses i momentet är således sådana till vilka ägaren också annars söker hyresgäst. I sin lindrigaste form kan regleringen av bostadsbeståndets användning genomföras så att de lägenheter som finns för uthyrning hyrs ut till dem som behöver bostad genom förmedling av myndigheten med iakttagande av förfarandena under normala förhållanden. Momentet motsvarar i huvudsak bestämmelserna om bostadsägarens anmälningsskyldighet i 52 § 1 mom. i den gällande lagen.

I *2 mom.* föreskrivs det om en lägenhetsägares skyldighet att till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anmäla även andra än i 1 mom. avsedda lägenheter som de äger och som är lediga eller snart blir lediga. På motsvarande sätt som i fråga om 1 mom. ska myndigheten som reglerar bostadsbeståndet kunna anvisa en eller flera hyresgäster till en lägenhet som omfattas av anmälningsskyldigheten. Momentet motsvarar i huvudsak bestämmelserna om bostadsägarens utvidgade anmälningsskyldighet i 52 § 2 mom. i den gällande lagen.

Bestämmelsen i det föreslagna 2 mom. är till sitt tillämpningsområde på det sättet mer täckande än 1 mom. att dess tillämpningsområde också omfattar andra lägenheter än sådana som lägenhetsägaren erbjuder för uthyrning. Bestämmelsen förpliktar således att till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anmäla alla lediga lägenheter eller lägenheter som snart blir lediga oberoende av om ägaren har för avsikt att hyra ut lägenheterna eller inte. Genom befogenheten enligt det föreslagna 2 mom. ingriper man på så sätt kraftigare i lägenhetsägarens egendomsskydd och avsikten är att den ska tas i bruk endast om förfarandet enligt 1 mom. inte kan anses vara tillräckligt för att trygga syftet med paragrafen. Bestämmelser om inledande av tillämpningen av det föreslagna 2 mom. utfärdas genom en tillämpningsförordning som avses i 18 §. Det är således möjligt att ta i bruk 1 och 2 mom. genom samma ibruktagningsförordning, men att inleda tillämpningen av 2 mom. senare separat genom en tillämpningsförordning, om förfarandet enligt 1 mom. visar sig vara otillräckligt.

I *3 mom.* föreslås närmare bestämmelser om anvisande av hyresgäst. Enligt bestämmelsen ska myndigheten som reglerar bostadsbeståndet när den anvisar en hyresgäst upprätta ett hyresavtal mellan parterna och sätta ut en tidsfrist för ingående av avtalet. Det hyresavtal som upprättats av myndigheten som reglerar bostadsbeståndet är i detta skede ett förslag till hyresavtal och avsikten är i första hand att parterna i hyresförhållandet på basis av det frivilligt ska komma överens om uppkomsten av ett hyresförhållande. Parterna kan då avtala om villkoren för hyresförhållandet också på ett sätt som avviker från myndighetens förslag. När myndigheten som reglerar bostadsbeståndet lägger fram ett förslag till hyresavtal ska myndigheten samtidigt sätta ut en tidsfrist inom vilken parterna ska komma överens om hyresförhållandet. Om parterna i hyresförhållandet själva kommer överens om uppkomsten av ett hyresförhållande, uppstår till följd av åtgärden ett sedvanligt hyresförhållande enligt lagen om hyra av bostadslägenhet.

Om parterna inte inom den av myndigheten utsatta tiden kan enas om villkoren för och uppkomsten av ett hyresförhållande, kan myndigheten som reglerar bostadsbeståndet genom sitt beslut bestämma om dessa. Myndigheten bestämmer alltså då genom ett förvaltningsbeslut om uppkomsten av ett hyresförhållande. Hyran ska enligt förslaget bestämmas enligt skälig gängse hyra på orten.

Med lägenhet avses i paragrafen i princip alla slags lägenheter, såsom bostäder, affärslokaler och andra lokaler som klassificeras som lägenheter. Till uppgifterna för myndigheten som reglerar bostadsbeståndet hör att bedöma vilka av de anmälda lägenheter eller de lägenheter som omfattas av anmälningsskyldigheten som lämpar sig för tillfälligt boende med beaktande av omständigheterna under undantagsförhållandena. Utgångspunkten ska i allmänhet vara att hyresgäster anvisas till lokaler som i första hand är avsedda för bostadsbruk, men också till exempel affärslokaler som står tomma kan under undantagsförhållanden lämpa sig för tillfälligt boende enligt paragrafen.

Enligt *4 mom.* gäller anmälningsskyldigheten enligt 1–3 mom. och anvisandet av en hyresgäst dock inte överlopps rum i anslutning till en lägenhet som används för stadigvarande boende. Om anvisande av hyresgäst till överlopps bostadsrum föreskrivs däremot separat i 105 §.

105 §. *Anmälningsskyldighet för ägare av överlopps rum samt anvisande av hyresgäster*. I paragrafen föreslås det bestämmelser om skyldigheten för ägare av överlopps rum att anmäla dessa rum till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet för att en hyresgäst ska kunna anvisas. Paragrafen motsvarar i huvudsak 53 § i den gällande lagen och den kan tas i bruk på motsvarande sätt som 104 § under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten. Avsikten är inte att paragrafen någonsin ska tas i bruk ensam, utan utöver 104 § i en situation där de medel som anges i 104 § inte är tillräckliga för att inkvartera den befolkning som förflyttats eller som annars blivit utan bostad på grund av undantagsförhållanden. Avsikten är således att paragrafen ska tas i bruk och tillämpas som en sista utväg för ordnande av boendet enligt beredskapslagen.

Enligt det föreslagna *1 mom.* är en lägenhetsägare eller en lägenhetsinnehavare som i anslutning till sin lägenhet har ett eller flera bostadsrum med egen ingång skyldig att anmäla dessa rum till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet. Myndigheten som reglerar bostadsbeståndet ska kunna anvisa en eller flera hyresgäster till ett rum som omfattas av anmälningsskyldigheten. Med överlopps bostadsrum avses i bestämmelsen detsamma som i 53 § i den gällande lagen, enligt vilken anmälningsskyldigheten gäller en sådan innehavare av en bostad som besitter flera än ett rum per medlem av hushållet, köket oräknat. Till skillnad från den gällande lagen är en förutsättning för tillämpning av bestämmelsen dock dessutom att det rum som hyrs ut har en ingång som är separat från den övriga lägenheten.

Den föreslagna paragrafen innebär ett synnerligen kraftigt ingrepp i det i grundlagen tryggade skyddet för privatlivet och äganderätten. Anmälningsskyldigheten och anvisandet av hyresgäster till bostadsrum med egen ingång i enlighet med 3 mom. är en mycket exceptionell åtgärd

som vidtas i sista hand. Den kan tillgripas endast när de övriga åtgärderna för att få bostäder inte är tillräckliga.

I *2 mom.* föreslås det närmare bestämmelser om anvisandet av hyresgäst till ett rum som avses i 1 mom. Bestämmelsen motsvarar 104 § 3 mom., som beskrivs närmare ovan.

106 §. *Förfarande vid uthyrning av lägenhet*. I paragrafen föreslås det bestämmelser om det förfarande som ska iakttas när en lägenhet hyrs ut samt om de omständigheter som myndigheten som reglerar bostadsbeståndet ska beakta när den anvisar hyresgäster. Paragrafen motsvarar delvis 54 § i den gällande beredskapslagen. Paragrafen innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan den ska alltid tas i bruk samtidigt som 104 eller 105 §.

Paragrafens *1 mom.* innehåller för det första en allmän bestämmelse som förpliktar myndigheten som reglerar bostadsbeståndet, enligt vilken ett beslut som avses i 104 eller 105 § om ett hyresförhållande för en lägenhet får meddelas endast om hyresförhållandet kan fås till stånd utan oskälig olägenhet för parterna. Vid bedömningen av oskälig olägenhet ska hänsyn tas till den personliga situationen och ställningen för parterna i hyresförhållandet samt omständigheterna och bostadssituationen som helhet under undantagsförhållandena. Tillämpningen av befogenheterna medför i regel någon form av olägenhet för lägenhetsägaren, och således hindrar enbart uppkomsten av olägenhet inte att en hyresgäst anvisas.

När det bestäms om uppkomsten av ett hyresförhållande ska dessutom bostadsinnehavarens och hyresgästens ställning och personliga förhållanden beaktas på behörigt sätt. Myndigheten som reglerar bostadsbeståndet ska således beakta dessa omständigheter också när ovan avsedd oskälig olägenhet för parterna i hyresförhållandet inte anses uppkomma. Bestämmelsen har särskild betydelse vid uthyrning av överlopps rum i enlighet med 105 §. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter de facto att parterna hörs, även om det i lagen inte föreslås någon uttrycklig bestämmelse om att skyldighet att höra parterna skulle vara ett krav för förfarandet. Parternas ståndpunkter ska kunna höras också mycket snabbt och fritt på det sätt som myndigheten anser vara bäst.

Enligt *2 mom.* ska uthyrningslägenheterna i första hand anvisas sådana bostadsbehövande vars behov av bostad är störst med beaktande av sökandens och dennes familjs personliga förhållanden och hälsoaspekter. Lägenhetsinnehavarens förslag ska dessutom i möjligaste mån beaktas. Bestämmelsen motsvarar 54 § 2 mom. i den gällande lagen och styr beslutsfattandet vid myndigheten som reglerar bostadsbeståndet.

I *3 mom.* fastställs en tidsfrist på 14 dygn för myndigheten som reglerar bostadsbeståndet att anvisa en hyresgäst till den lägenhet som anmälts till myndigheten. Om någon hyresgäst inte anvisas inom den utsatta tiden, befrias lägenheten från den reglering som avses i 104 och 105 § och ägaren får om han eller hon så önskar hyra ut lägenheten till en person som ägaren anser vara lämplig. Den tidsfrist som avses i bestämmelsen avbryts när myndigheten som reglerar bostadsbeståndet i enlighet med 104 § 3 mom. eller 105 § 2 mom. lägger fram ett förslag till hyresavtal för parterna och sätter ut en tidsfrist för uppkomsten av ett hyresförhållande. Lägenheten befrias naturligtvis från regleringen också i det fall att myndigheten som reglerar bostadsbeståndet därefter beslutar att ingen hyresgäst anvisats till lägenheten.

107 §. *Hyresförhållandets längd och tillämplig lagstiftning*. Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om längden på ett hyresförhållande som fastställts med stöd av 104 och 105 § samt om den lagstiftning som ska tillämpas på hyresförhållandet. Paragrafen innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan den ska alltid tas i bruk samtidigt som 104 eller 105 §.

Enligt *1 mom.* ska ett i 104 § 3 mom. och 105 § 2 mom. avsett hyresavtal som myndigheten som reglerar bostadsbeståndet bestämt om ingås för en viss tid som löper ut senast när den ibruktagningsförordning som gäller befogenheten i fråga upphör att gälla. Befogenheterna enligt beredskapslagen är avsedda att tillämpas endast tillfälligt och endast under den tid ibruktagningsförordningarna är i kraft, och ett hyresförhållande som grundar sig på ett beslut av en myndighet kan således inte vara i kraft längre än så. Bestämmelsen tillämpas dock endast på de hyresförhållanden om vilkas uppkomst det har beslutats genom ett förvaltningsbeslut. Till den del parterna i hyresförhållandet frivilligt kommer överens om villkoren för och uppkomsten av ett hyresförhållande är det fråga om ett sådant sedvanligt hyresförhållande som avses i lagen om hyra av bostadslägenhet och på vars bestånd och upphörande bestämmelserna i den lagen ska tillämpas.

I *2 mom.* föreslås det bestämmelser om den lagstiftning som ska tillämpas på ett hyresförhållande som myndigheten bestämt om. Enligt förslaget ska lagen om hyra av bostadslägenhet med vissa undantag tillämpas på hyresförhållandet. Enligt förslaget ska bestämmelserna i lagens 6 § 1 och 2 mom. om jämkning av oskäligt avtalsvillkor, 18 § om upplåtelse av en lägenhet för att användas av någon annan, 26 § om förbjudna villkor angående användning av bostadslägenhet, dess skick och underhåll samt ansvar för den, 29 § om hyrans skälighet, 30 § om ändring av hyran samt 31 § om domstolsavgörande om hyran inte tillämpas.

108 §. *Begränsning av hyreshöjning och av uppsägning av hyresavtal.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om sådana begränsningar som under undantagsförhållanden kan införas i fråga om hyreshöjning och uppsägning av hyresavtal. Paragrafen motsvarar i huvudsak 55 § i den gällande lagen och den kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten. Syftet med bestämmelserna är att förhindra oskäliga hyreshöjningar och stabilisera bostadsmarknaden under undantagsförhållanden och i synnerhet när det råder allvarlig brist på bostäder.

I *1 mom.* föreslås en bestämmelse som begränsar hyreshöjning. Enligt den får hyran för en bostadslägenhet inte höjas mer än vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Bestämmelsen ska tillämpas endast på sådana hyreshöjningar om vilka det avtalas under undantagsförhållanden och när befogenheten är i bruk. Befogenheten inverkar således inte på tillämpningen av redan överenskomna hyreshöjningar, även om de överskrider den gräns som föreskrivits genom tillämpningsförordningen.

Enligt *2 mom.* ska hyresvärden få säga upp ett hyresavtal som gäller en bostadslägenhet endast om hyresvärden behöver bostaden för eget, familjemedlemmars eller andra närståendes bruk såsom bostad. Dessutom ska hyresvärden kunna säga upp hyresavtalet om det finns andra särskilt vägande skäl för uppsägning. Som en sådan orsak kan betraktas till exempel ett brådskande behov att reparera byggnaden.

16 kap. Tryggande av finansmarknaden och försäkringsmarknaden

I kapitlet föreslås det bestämmelser om tryggande av finans- och försäkringssektorn under undantagsförhållanden. Bestämmelserna i kapitlet motsvarar till sina principer bestämmelserna i 4 kap. i den gällande beredskapslagen, som dock till många delar föreslås bli reviderad.

Verksamheten inom finans- och försäkringssektorn omfattas redan med stöd av lagstiftningen för normala förhållanden av många bestämmelser om hantering och förebyggande av störningssituationer. Om vissa aktörer trots föregripande tillsyn och buffertar inte klarar av krisen, ska de kunna avvecklas kontrollerat, så att konsekvenserna för den övriga finansmarknaden eller statsfinanserna kan minimeras. Resolutionsförfaranden kan dock tas i bruk endast om en aktör som omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om förfarandena håller på att gå omkull av ekonomiska orsaker. Ekonomiska buffertar hjälper finansiella aktörer att klara av även andra än direkt ekonomiska kriser, vilket noterades under covid-19-pandemin. Inte heller dessa

buffertar räcker nödvändigtvis till under undantagsförhållanden för att säkerställa att finansmarknaden fungerar.

Under undantagsförhållanden samarbetar Finland med Europeiska unionens institutioner och de EU-myndigheter som nämnts ovan för att hantera krissituationen och lindra dess konsekvenser. Ibruktagandet av åtgärder på EU-nivå förutsätter dock i allmänhet att ett problem som omfattar hela EU identifieras. För att reagera på lokala undantagsförhållanden är det fortfarande nödvändigt att trygga befogenheterna på nationell nivå. De aktörer på EU-nivå som nämnts ovan har i praktiken inga effektiva befogenheter genom vilka man under undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen ensam de facto kan trygga verksamheten på finansmarknaden och finansieringen av den offentliga ekonomin i Finland.

Trots att EU-regleringen om beredskap, beredskapsarrangemangen, samarbetsorganisationerna och verksamhetssätten har utvecklats ytterligare, kan regleringen i det föreslagna 16 kap. i beredskapslagen fortfarande anses vara nödvändig i synnerhet när det gäller hanteringen av vissa scenarier i fråga om undantagsförhållanden. Syftet med EU-regleringen är att i synnerhet hantera sådana risker som är förknippade med enskilda aktörer samt sådana hot som påverkar hela det transeuropeiska systemets funktion. Syftet med beredskapslagen är att i sista hand nationellt upprätthålla verksamheten på finans- och försäkringsmarknaden i sin helhet. Genom de föreslagna befogenheterna i beredskapslagen tryggas i sista hand bland annat tillgången till finansiering, den nödvändiga betalningsrörelsen, värdepappersmarknadens funktion och finansierings- och försäkringssystemets kontinuitet.

109 §. *Förutsättningar för tillämpning av bestämmelserna i kapitlet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om att Europeiska centralbankens och Europeiska centralbankssystemets åtgärder ska ha företräde i förhållande till utövandet av befogenheterna enligt beredskapslagen. Bestämmelserna motsvarar delvis 27 § i den gällande lagen. Det är inte i egentlig mening fråga om en tilläggsbefogenhet utan om allmänna villkor för tillämpning av vissa bestämmelser i kapitlet. Regleringen ska alltid tillämpas i samband med tillämpningen av de befogenheter som avses i paragrafen.

Enligt paragrafen är de centralbanksrelaterade uppgifter som hör till Europeiska centralbanken, Finlands Bank och Europeiska centralbankssystemet primära i detta avseende och de befogenheter enligt 16 kap. som nämns i paragrafen kan tas i bruk endast när de nämnda organen inte har verksamhetförmåga. Detta villkor ska tillämpas på de bestämmelser som det hänvisas till i paragrafen endast om den lagstiftning som stiftas genom ibruktagningsförordningen till sin karaktär överlappar de uppgifter som hör till ECBS. Till den del ibruktagningsförordningen enligt ovannämnda paragrafer inte gäller ECBS:s verksamhetsområde ska villkoret inte tillämpas.

För att lagstiftning som hör till ECBS:s verksamhetsområde ska kunna stiftas genom en ibruktagningsförordning krävs således att ECBS inte har verksamhetsförmåga. Begreppet att sakna verksamhetförmåga är brett och omfattar alla sådana situationer där man med ECBS:s medel inte kan hantera sådana allvarliga kriser i fråga om stabiliteten på finansmarknaden som avses i beredskapslagen. ECBS anses sakna verksamhetsförmåga på det sätt som avses i paragrafen också i det fall att ECBS till exempel enligt tillämplig lagstiftning inte har tillgång till tillräckliga eller tillräckligt snabba metoder för att hantera situationen. ECB:s uppgifter i anslutning till tillsynen över banker och andra kreditinstitut omfattas inte av paragrafens tillämpningsområde, eftersom dessa uppgifter till sin natur är separata från ECBS.

Med avvikelse från 27 § i den gällande beredskapslagen ska det i paragrafen inte längre uttryckligen föreskrivas om ECB:s utlåtandeförfarande i fråga om tillämpningen av befogenheterna, eftersom en skyldighet att begära utlåtande och de närmare kraven på utlåtandeförfarandet redan följer av rådets beslut 98/415/EG. Rådets beslut möjliggör ett utlåtandeförfarande också i brådskande fall.

110 §. *Åtgärder som gäller finansiella instrument och betalningsmedel.* I paragrafen föreslås bestämmelser om åtgärder som gäller finansiella instrument och betalningsmedel och paragrafen ersätter i sak den till sina grunder motsvarande reglering som ingår i 15 och 16 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att mekanismen och detaljerna för regleringen ska ändras i betydlig grad jämfört med den gällande lagen. De befogenheter som föreslås i paragrafen kan tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten för tryggande av ett tillräckligt kapital för landets näringsliv. I praktiken är det primära syftet med de föreslagna befogenheterna att skapa en omedelbart första insats vid synnerligen allvarlig och plötslig kapitalflykt eller risk för sådan under undantagsförhållanden. Omfattande kapitalflykt kan ha mycket betydande negativa följdverkningar för landets näringsliv och därmed också för samhället i vidare bemärkelse, och därför kan de föreslagna befogenhetsbestämmelserna anses vara nödvändiga.

Paragrafens 1 mom. innehåller sammanlagt fyra befogenhetsbestämmelser med stöd av vilka det är möjligt att på ett djupgående och omfattande sätt ingripa både i människors grundläggande fri- och rättigheter och i företags möjligheter att bedriva sin affärsverksamhet. På grund av befogenheternas synnerligen kraftiga konsekvenser föreskrivs det i momentet om en tidsmässig begränsning enligt vilken befogenheterna kan tas i bruk för högst två veckor åt gången, dock för sammanlagt högst en månad. I praktiken innebär en tidsmässig begränsning att befogenheterna enligt paragrafen endast utgör den första insatsen vid en akut och plötslig kapitalflykt eller risk för sådan, och att bestämmelser om eventuella långvarigare åtgärder måste utfärdas separat.

Bestämmelserna i 1–4 punkten i momentet motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll 15 § 1 mom. 1–3 punkten i den gällande beredskapslagen. I alla punkter tas dock kryptotillgångar in som ett nytt element jämfört med den gällande lagen. Kryptotillgångar är i förhållande till den gällande lagen en rätt ny form av tillgångar som lätt kan flyttas digitalt, och att lämna dem utanför tillämpningsområdet skulle äventyra syftet med befogenheterna. Alla förbud och skyldigheter som avses i momentet kan gälla både fysiska tillgångar och tillgångar i digital form.

Enligt *1 punkten* får det genom förordning av statsrådet förbjudas att finansiella instrument, kryptotillgångar, betalningsmedel och fordringsbevis förs ut ur landet. I *2 punkten* föreskrivs det om ett motsvarande förbud i fråga om införsel. Bestämmelserna motsvarar till denna del, med undantag för det tillägg som gäller kryptotillgångar, 15 § 1 mom. 1 punkten i den gällande lagen, som dock föreslås bli delad i separata punkter inom momentet. Detta gör det möjligt att ta i bruk utförselförbud och införselförbud oberoende av varandra och ökar därmed riksdagens möjligheter att påverka omfattningen av ibruktagandet av befogenheterna. I praktiken gäller det utförsel- och införselförbud som avses i bestämmelsen inom ramen för de begränsningar som anges i 2 mom. bland annat bank- och kreditkort samt smarttelefoner och smartklockor som kan användas som betalningsmedel.

Enligt *3 punkten* ska det genom förordning av statsrådet få föreskrivas att sådana transaktioner som ändrar eller kan ändra beloppet eller arten av sådana utländska betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument eller tillgodohavanden hos en valutautlänning, som ägs eller innehas av en valutainlänning, samt sådana transaktioner mellan en valutainlänning och en valutautlänning som ändrar eller kan ändra beloppet eller arten av en valutainlännings tillgångar eller skulder är förbjudna. Med undantag för det tillägg som gäller kryptotillgångar motsvarar bestämmelsen 15 § 1 mom. 3 punkten i den gällande lagen. Med valutainlänning avses i bestämmelsen på motsvarande sätt som enligt det gällande rättsläget både en fysisk person som har hemort i Finland och en offentlig- eller privaträttslig juridisk person som har hemort i Finland. Som valutainlänning betraktas också en utländsk filial som är belägen i Finland. Med valutautlänning avses en sådan fysisk person eller sådan offentlig- eller privaträttslig juridisk person som inte har hemort i Finland samt finska filialer utomlands.

I *4 punkten* föreskrivs det om så kallad hemtagningsskyldighet, enligt vilken en valutainlänning är skyldig att mot ersättning till Finlands Bank överlåta eller överföra sådana utländska betalningsmedel och kryptotillgångar, i finsk valuta utställda betalningsmedel och kryptotillgångar i utlandet, utländska finansiella instrument, inhemska finansiella instrument i utlandet samt tillgodohavanden hos en valutautlänning, som valutainlänningen äger eller innehar. I bestämmelsen är det i sak fråga om expropriation av de tillgångar som nämns i punkten och den motsvarar med undantag för tillägget om kryptotillgångar 15 § 1 mom. 2 punkten i den gällande lagen. Närmare bestämmelser om ersättningens belopp och fullgörandet av skyldigheten föreslås i 5 mom.

Det ska alltid föreskrivas om tillämpningen av befogenheterna enligt 1 mom. genom en tillämpningsförordning, vilket innebär att de punkter som avses i momentet inte automatiskt tas i bruk i sin helhet, utan endast i den omfattning som föreskrivs genom förordning av statsrådet. I praktiken kan det således till exempel i en situation där momentets 1 punkt i sin helhet aktiveras genom en ibruktagningsförordning genom en tillämpningsförordning föreskrivas att den emellertid tillämpas endast till exempel på vissa finansiella instrument. Systematiken för regleringen avviker till denna del från den gällande lagen, vars 15 § inte innehåller något bemyndigande att utfärda förordning och således någon möjlighet att i sak på något sätt avgränsa tillämpningen av befogenheterna.

Paragrafens *2 och 3 mom.* är nya jämfört med den gällande lagen och i dem föreskrivs om begränsningar som gäller tillämpningen av befogenheterna enligt 1 mom. Momenten innehåller inga självständiga befogenhetsbestämmelser, utan avsikten är att de ska tillämpas alltid när någon befogenhet enligt 1 mom. tas i bruk. Genom bestämmelserna i det föreslagna 2 och 3 mom. ersätts i sak bestämmelserna i 16 § 1 mom. i den gällande lagen om Finlands Banks rätt att bevilja undantag från de förbud och skyldigheter enligt den gällande lagen som motsvarar 1 mom. Förfarandet enligt 16 § i den gällande lagen handlar dock i sin helhet om sådant beviljande av undantag som grundar sig på prövning från fall till fall enligt förvaltningslagen. Finlands Bank meddelar således var och en som ansöker om undantag ett överklagbart förvaltningsbeslut. Enligt förslaget ska den individuella undantagsprövningen i huvudsak slopas och ersättas med bestämmelser i lag om grunderna för begränsningar i tillämpningen av befogenheterna enligt 1 mom. De grunder som tas in i lagen kompletteras av ett bemyndigande att utfärda förordning enligt 3 mom., enligt vilket det alltid genom en tillämpningsförordning ska föreskrivas närmare om de grunder för begränsning som avses i 2 mom.

Bestämmelserna i 2 mom. *1–5 punkten* motsvarar i sak i huvudsak de grunder som anges i 16 § 1 mom. i den gällande lagen. I förhållande till den gällande lagen intas i 1 punkten dock som en ny begränsningsgrund en utgift orsakad av import som är nödvändig för tryggandet av den militära försvarsberedskapen. Grunderna i 2 mom. *6 och 7 punkten* är nya och i punkterna avgränsas tillämpningen av befogenheterna enligt 1 mom. så att de inte kan tillämpas på sådana till sin karaktär ringa utgifter och transaktioner som avses i 1 mom. 1–3 punkten samt betalningsinstrument, kryptotillgångar, finansiella instrument och tillgodohavanden som avses i 1 mom. 4 punkten och som har ringa ekonomiskt värde. Det centrala syftet med den föreslagna 5 punkten är bland annat att säkerställa att ett förbud enligt 1 mom. 1 eller 2 punkten inte de facto också hindrar människor från att lämna eller komma in i landet. Det är således aldrig möjligt att med stöd av 1 mom. helt förbjuda införsel eller utförsel av sådana sedvanliga betalningsmedel av ringa ekonomiskt värde som är nödvändiga vid resor över gränserna. Det centrala syftet med den föreslagna 7 punkten är å sin sida att utanför hemtagningsskyldigheten avgränsa tillgångsposter av ringa ekonomiskt värde och på så sätt hantera den administrativa börda som oundvikligen har samband med fullgörandet av skyldigheten. Närmare bestämmelser om alla grunder som avses i 2 mom. utfärdas enligt 3 mom. genom förordning av statsrådet.

Enligt *4 mom.* ska Finlands Bank kunna bevilja undantag från ett förbud eller en skyldighet som avses i 1 mom. om det är nödvändigt för att kredit eller säkerhet ska kunna ges en valutautlän-

ning eller avkrävas en valutautlänning eller för att kryptotillgångar, utländska finansiella instrument eller tillgodohavanden ska kunna skaffas hos eller överlåtas till en valutautlänning. Momentet motsvarar i huvudsak 16 § 2 mom. i den gällande lagen och genom det kompletteras i sak de grunder för begränsning av tillämpningen av befogenheter enligt 1 mom. som föreskrivs närmare genom förordning av statsrådet och som avses i det föreslagna 2 mom.

I *5 mom.* föreslås det närmare bestämmelser om genomförandet av den hemtagningsskyldighet som avses i 1 mom. 4 punkten och om den ersättning som betalas med anledning av den. Momentet motsvarar i huvudsak 15 § 2 och 3 mom. i den gällande lagen. Enligt momentet ska hemtagning ske inom en genom förordning av statsrådet föreskriven tid från det att förordningen har trätt i kraft eller från det att den hemtagningsskyldige efter förordningens ikraftträdande i sin besittning eller med äganderätt har fått de betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument och tillgodohavanden som hemtagningen gäller. För hemtagningsskyldigheten betalas ersättningen till hemtagaren i finsk valuta. Eftersom kursen för finansiella instrument och kryptovaluta inte är den kurs som Finlands Bank tillämpar vid valutaväxling, föreslås det att bestämmelsen om ersättning ändras jämfört med den gällande lagen så att grunden för ersättningen i stället för valutakursen är det gängse värde som Finlands Bank fastställt vid överlåtelsetidpunkten. Gängse värde kan vara till exempel den kurs som Finlands Bank tillämpar vid valutaväxling vid tidpunkten i fråga, börskursen eller medelvärdet av de kurser som några kryptotillgångstjänster som används i stor utsträckning tillämpar på kryptotillgången i fråga. Ersättningen fastställs genom ett förfarande enligt förvaltningslagen. Särskilda bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsbeslut föreslås i 167 §.

I momentet tas inte längre in den bestämmelser som finns i 15 § 2 mom. i den gällande lagen, enligt vilken hemtagning inte kan göras till en finsk banks filialkontor utomlands eller till en utländsk banks filialkontor i Finland. Enligt den föreslagna 1 mom. 4 punkten ska de tillgångsposter som avses i bestämmelsen alltid överlåtas eller överföras till Finlands Bank, och därför finns det inget behov av en sådan begränsningsbestämmelse.

111 §. *Begränsning av mottagande av tillgångar, kreditgivning och placeringsverksamhet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om åtgärder genom vilka mottagande av tillgångar, kreditgivning och placeringsverksamhet kan begränsas. Paragrafen motsvarar i huvudsak 17 § i den gällande lagen, men det föreslås att dess tillämpningsområde utvidgas i fråga om bestämmelserna om kreditgivning och maximiränta.

Befogenheterna enligt paragrafen ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. En förutsättning för att befogenheterna ska kunna tillämpas är också att åtgärderna är nödvändiga för att trygga befolkningens försörjning, statens betalningsberedskap, verksamhet som är nödvändig med tanke på grunderna för landets näringsliv eller en stabil verksamhet på finansmarknaden. Det kan således bli aktuellt att utöva befogenheterna endast om det är fråga om störningar med omfattande konsekvenser och betydande störningar. Till exempel en störning som enbart gäller ett enskilt företag uppfyller i regel inte förutsättningarna för tillämpning av befogenheten, och befogenheterna kan inte tillämpas enbart på basis av ekonomiska konjunkturväxlingar.

Jämfört med den gällande paragrafen föreslås det att de befogenheter som gäller begränsning av kreditgivning ska utvidgas så att de i stor utsträckning gäller alla sådana näringsidkare som beviljar krediter oberoende av till exempel om gäldenären är konsument eller inte. Definitionen av näringsidkare föreslås motsvara den definition som etablerats i konsumentskyddslagen och denna definition omfattar förutom koncessionspliktiga kreditinstitut också kreditgivare och kreditförmedlare som behöver registrera sig samt andra näringsidkare som beviljar penningskuld eller betalningstid.

Det föreslås att befogenheterna ska gälla kreditgivningsverksamhet på bred front, eftersom kreditmarknaden har blivit mångsidigare och det på kreditmarknaden också finns andra aktörer än

koncessionspliktiga kreditinstitut samt andra kreditgivare och kreditförmedlare som omfattas av registreringsskyldighet. Utvecklingen av kreditmarknaden kommer antagligen att fortsätta i detta avseende, och därför anses det inte ändamålsenligt att i paragrafen specificera de kategorier av aktörer som befogenheterna gäller så att de uttryckligen skulle gälla endast till exempel kreditinstitut eller registrerade konsumentkreditgivare. Genom en omfattande tillämpning av befogenheterna kan man förhindra en situation där kreditgivningen under undantagsförhållanden flyttas utom räckhåll för begränsningarna. Om prisregleringen av krediter under undantagsförhållanden endast gäller till exempel kreditinstitut, kan kreditgivningen riktas utanför kreditinstitutssektorn på ett sätt som orsakar en marknadsstörning och skapar en ojämlik situation mellan olika kreditgivare.

Enligt *1 mom. 1 punkten* får näringsidkare som bedriver kreditgivning vid kreditgivning ta ut ränta eller annan ersättning i enlighet med de ränte- och kreditkostnadsvillkor som anges genom förordning av statsrådet. Med avvikelse från den gällande lagen föreslås det således att prisregleringen av krediter ska gälla alla näringsidkare som beviljar krediter och inte endast vissa auktoriserade aktörer som är verksamma på finansmarknaden. Syftet med utvidgningen av tillämpningsområdet är att säkerställa att prisregleringen av krediter under undantagsförhållanden kan tillämpas i så stor utsträckning som möjligt för att förhindra särskilt allvarliga marknadsstörningar. Regleringen utsträcks samtidigt till att utöver egentlig ränta gälla också andra kreditkostnader, vilket säkerställer att eventuella begränsningar som gäller räntor inte kan kringgås genom andra kreditkostnader.

I momentets 1 punkt tas det in bestämmelser som begränsar prövningsrätten för utfärdare av förordning när det gäller fastställande av maximibeloppet av ränta eller annan ersättning. Enligt förslaget ska maximibeloppet av räntan eller ersättningen av annat slag fastställas så att de inte äventyrar människors oundgängliga försörjning eller förutsättningarna för kreditgivarnas och gäldenärernas näringsverksamhet. Maximibeloppet av räntan eller ersättningen av annat slag kan dessutom vid behov fastställas som en procentuell andel av motsvarande räntor eller ersättningar av annat slag som den näringsidkare som bedriver kreditgivning i genomsnitt tog ut under de sex månader som omedelbart föregick undantagsförhållandena. Bestämmelsen är till sin natur endast möjliggörande, det vill säga statsrådet kan från fall till fall fastställa maximibeloppet av räntan eller ersättningen av annat slag också på något annat sätt.

Bestämmelsen i *1 mom. 2 punkten* motsvarar 17 § 1 mom. 2 punkten i den gällande beredskapslagen. Enligt den får i 1 punkten avsedda sammanslutningar bevilja krediter och kreditborgen eller ingå med dem jämförbara förbindelser endast för de syften och de kredittagargrupper samt på sådana villkor och till sådana maximibelopp per kredittagare som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet. Befogenheten anses fortfarande vara behövlig, eftersom det under undantagsförhållanden kan förekomma brist på likviditet på finansmarknaden, och då kan det vara nödvändigt att begränsa och rikta olika finansmarknadsaktörers kreditgivningskapacitet på ett sätt som tryggar sådan ekonomisk verksamhet som är nödvändig med tanke på landets näringsliv. I fortsättningen ska bestämmelser om det som regleras i 17 § 1 mom. 3 punkten i den gällande lagen finnas i samband med bestämmelserna om begränsning av betalningsrörelsen, det vill säga i den föreslagna 114 §.

Bestämmelsen i *1 mom. 3 punkten* motsvarar i huvudsak 17 § 1 mom. 4 punkten i den gällande beredskapslagen. Det föreslås dock att bestämmelsen ska utvidgas så att den också omfattar förvaltare av alternativa investeringsfonder och tillhandahållande av gräsrotsfinansieringstjänster. En utvidgning av tillämpningsområdet är nödvändig för att de begränsningar för kapitalrörelser som tillämpas under undantagsförhållanden ska vara effektiva, så att begränsningarna inte kan kringgås genom en viss typ av finansieringsverksamhet. I enlighet med den punkten får kreditinstitut och finansiella institut, försäkrings- och pensionsanstalter, värdepappersföretag, fondbolag, förvaltare av alternativa investeringsfonder och leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster inte, med undantag av placeringar som grundar sig på skyldigheten att hålla en minimireserv, placera i andra objekt, belopp av annat slag eller vid andra tidpunkter än vad som

närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet. Befogenheten gäller endast de nämnda auktoriserade företagen och inte de placeringsfonder eller alternativa investeringsfonder som de förvaltar. För att trygga placeringsfondernas och de alternativa investeringsfondernas likviditet anses befogenheterna under normala förhållanden vara tillräckliga.

Paragrafens *1 mom. 4 punkt* är ny. Det föreslås att det i punkten separat från de övriga bestämmelserna om ränta ska föreskrivas om den befogenhet som gäller dröjsmålsränta, enligt etablerad praxis också i annan lagstiftning. Med stöd av den gällande lagen är det inte heller klart om befogenheterna är avsedda att tillämpas också på dröjsmålsränta. I punkten föreskrivs det om möjligheten att i stället för dröjsmålsränta enligt ett kreditavtal eller dröjsmålsränta enligt 4 § i räntelagen bestämma att en ränta som närmare anges genom förordning av statsrådet allmänt ska tillämpas på försenade betalningsskyldigheter. Under undantagsförhållanden kan ett mekaniskt fastställande av dröjsmålsräntan på det sätt som avses i 4 § i räntelagen eller omfattande tillämpning av dröjsmålsräntor som överenskommits i avtal leda till oskäliga slutresultat för gäldenärerna. Avvikelse från dröjsmålsräntan kompletterar också bemyndigandet att utfärda förordning i syfte att dämpa kreditkostnaderna i 1 punkten. Också i bestämmelsen om dröjsmålsränta tas det in en bestämmelse som begränsar prövningsrätten för den som utfärdar förordning. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska räntan fastställas så att den inte äventyrar befolkningens oundgängliga försörjning eller förutsättningarna för kreditgivarnas och gäldenärernas näringsverksamhet, dock med beaktande av dröjsmålsräntans karaktär av dröjsmålspåföljd.

Paragrafens *1 mom. 5 punkt* är ny. Enligt den föreslagna punkten får det under undantagsförhållanden genom förordning av statsrådet föreskrivas om undantag från när kreditavtal och skuldförbindelser förfaller till betalning. Undantagsförhållanden kan orsaka sådana störningar på finansmarknaden och i betalningsrörelsen som försvårar skötseln av skuldförbindelser. Genom förordning av statsrådet kan det således föreskrivas om undantag från när avtal eller betalningsposter förfaller till betalning i situationer där förfallandet till betalning kan leda till oskäliga slutresultat ur gäldenärsparternas synvinkel. Tillämpningsområdet för punkten är omfattande och gäller både detaljfinansieringsverksamhet och finansmarknadsaktörers kapitalmarknadsfinansiering.

I *2 mom.* föreskrivs det på motsvarande sätt som i 17 § 2 mom. i den gällande lagen om möjligheten att ålägga dem som avses i 3 punkten att placera i skuldförbindelser utfärdade av staten. Befogenheten ska kunna tillämpas endast om åtgärder enligt 1 mom. 3 punkten visar sig vara otillräckliga för att trygga statens betalningsberedskap. Befogenheten gäller endast centrala auktoriserade företag som är verksamma på finansmarknaden, såsom kreditinstitut. Grunden för utövandet av befogenheten ska enligt momentet vara tryggande av statens betalningsberedskap. Då ska skyldigheten att placera i statens skuldförbindelser grunda sig endast på tryggande av att staten kan fullgöra sina förpliktelser när de förfaller till betalning.

Enligt det föreslagna *3 mom.* svarar Finlands Bank och Finansinspektionen i enlighet med sina lagstadgade uppgifter för verkställigheten av förordningar som utfärdats med stöd av 1 och 2 mom.

112 §. *Användning av indexvillkor*. I *1 mom.* föreslås det bestämmelser om förbud mot eller begränsning av tillämpningen av ett indexvillkor och andra villkor som gäller bindningar. Befogenheten ska kunna tillämpas för säkerställande av prisstabilitet under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. Till exempel en sedvanlig eller betydande konjunkturväxling, om en sådan föreligger i samband med konstaterandet av undantagsförhållanden, utgör inte en tillräcklig grund för utövande av den befogenhet som avses i paragrafen.

I 18 § 1 mom. i den gällande beredskapslagen finns det bestämmelser om ett omfattande förbud mot indexvillkor under undantagsförhållanden. I det momentet finns dessutom ett bemyndi-

gande att utfärda förordning för att precisera förbjudna indexvillkor och bindningar. Bestämmelsen har ursprungligen grundat sig på att användningen av indexvillkor också under normala förhållanden har begränsats genom lagen om begränsning av användningen av indexvillkor (1195/2000). Genom bestämmelsen i beredskapslagen har användningen av indexvillkor kunnat begränsas också i större utsträckning än genom lagstiftningen för normala förhållanden. Lagen om begränsning av användningen av indexvillkor har senare upphävts.

Undantagsförhållanden kan till exempel orsaka sådana allvarliga och omfattande marknadsstörningar som man inte nödvändigtvis kan förbereda sig på genom avtalsvillkor. Återspeglingen av dessa marknadsrörelser i indexen förstärker effekterna av marknadsstörningarna på bred front. För att marknadsstörningar i anslutning till undantagsförhållanden ska kunna förhindras eller hanteras är det nödvändigt att fortsättningsvis föreskriva om befogenheter under undantagsförhållanden när det gäller användningen av indexvillkor. Med avvikelse från totalförbudet mot indexvillkor i den gällande beredskapslagen gör den föreslagna bestämmelsen det också möjligt att begränsa tillämpningen av indexvillkor och bindningar. Den föreslagna regleringslösningen kan anses vara betydligt lindrigare och ingripa i mindre grad i avtalsvillkoren än den nuvarande lösningen som innebär ett principiellt totalförbud mot indexvillkor. Som exempel på indexvillkor kan nämnas ett villkor enligt vilket räntesatsens storlek bestäms i förhållande till en annan räntesats eller till prisutvecklingen för aktier som är föremål för handel på en fondbörs som avses i värdepappersmarknadslagen eller som är föremål för annan offentlig handel eller som är föremål för handel på en fondbörs som kan jämställas med dessa och som bedriver verksamhet i en annan stat och har erhållit koncession av en myndighet. Indexvillkor används i stor utsträckning också inom försäkringssektorn.

Enligt det föreslagna *1 mom.* får det genom förordning av statsrådet föreskrivas att tillämpningen av ett indexvillkor eller ett villkor som gäller andra bindningar ska vara förbjudet eller tillämpningen av ett sådant villkor i övrigt begränsas. I *2 mom.* föreskrivs det på motsvarande sätt som i 18 § 2 mom. i den gällande beredskapslagen att om ogiltigheten skulle leda till oskälighet, kan villkoret delvis eller helt beaktas eller avtalet på annat sätt jämkas enligt 36 § i lagen om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (228/1929).

113 §. *Begränsning av verksamhet som gäller finansiella instrument och kryptotillgångar.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om möjligheten att begränsa verksamhet som hänför sig till olika finansiella instrument och kryptotillgångar. Regleringen kompletterar i synnerhet befogenheterna enligt 111 § att begränsa mottagande av tillgångar, kreditgivning och placeringsverksamhet samt befogenheterna enligt 114 § att begränsa betalningsrörelsen. Befogenheterna enligt paragrafen ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten för att trygga statens betalningsberedskap, ekonomisk verksamhet som är nödvändig med tanke på grunderna för landets näringsliv eller en störningsfri verksamhet på finans- eller försäkringsmarknaden.

En effektiv begränsning av placeringsverksamheten kan också förutsätta att emission och handel begränsas. Om betalningsrörelsen begränsas, kan detta också inverka på penningrörelsen inom värdepappersclearingen, vilket leder till att clearingsystemets eller värdepapperscentralens verksamhet måste begränsas eller styras.

Paragrafen motsvarar i huvudsak bestämmelserna i 19 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att regleringen preciseras och utvidgas när det gäller definitionerna så att befogenheterna förutom begränsning av verksamhet som hänför sig finansiella instrument också möjliggör begränsning av verksamhet som hänför sig till kryptotillgångar. En utvidgning av tillämpningsområdet för paragrafen också till kryptotillgångar motsvarar utvecklingen av finansmarknaden och ökningen av komplexiteten i verksamheten. I synnerhet under undantagsförhållanden kan alternativa tillvägagångssätt visa sig vara betydande och därför är det motiverat att beakta dem på förhand också i lagstiftningen.

I *1 mom. 1 punkten* föreslås det bestämmelser om begränsning av emission av finansiella instrument och kryptotillgångar. Genom förordning av statsrådet kan det föreskrivas närmare om hur finansiella instrument och kryptotillgångar får emitteras i begränsad omfattning när det gäller sammanlagt penningvärde, art eller slag och i vilket syfte. Bestämmelserna i 1 mom. *2 punkten* motsvarar innehållet i den gällande lagen. Enligt bestämmelsen ska det genom förordning av statsrådet få fastställas med vilka finansiella instrument det endast får idkas handel på en handelsplats eller vid systematisk internhandel enligt 1 kap. 2 § 13 och 16 punkten i lagen om handel med finansiella instrument (1070/2017).

I 1 mom. *3 punkten* föreslås det bestämmelser om begränsning av clearingverksamhet som gäller värdepappershandel och handel med finansiella instrument samt värdepapperscentralens verksamhet. Clearingverksamhet och värdepapperscentralsverksamhet ska få bedrivas endast på sådant genom förordning av statsrådet föreskrivet sätt som inte äventyrar clearingsystemens eller värdeandelssystemets verksamhet eller orsakar allvarligt hot mot finansmarknadens verksamhet eller investerarnas lagstadgade intressen.

Befogenheten enligt 3 punkten kompletterar befogenheterna enligt 1 och 2 punkten. Om emission eller handel begränsas, kan det uppstå behov av att samtidigt begränsa också clearingverksamhet eller värdepapperscentralsverksamhet. Exempelvis sker clearing av transaktioner vid värdepapperscentralen i enlighet med de gällande bestämmelserna om värdepapperscentraler två bankdagar efter handelsdagen, så det kan vara nödvändigt att förbjuda eller begränsa clearingverksamheten också i denna del av värdekedjan inom värdepappersrörelsen. Emission är en del av värdepapperscentralernas tillåtna affärsverksamhet, så det är ändamålsenligt att deras verksamhet kan begränsas.

En begränsning av clearingverksamhet eller värdepapperscentralsverksamhet kan komma i fråga också oberoende av begränsningar som gäller emission eller handel. Exempelvis sker det tekniska tillhandahållandet av tjänster inom clearing- och värdepapperscentralsverksamheten till betydande delar utanför Finlands gränser, vilket kan medföra behov av att bestämma att en viss verksamhet ska ske med resurser i Finland. Det kan också vara nödvändigt att föreskriva om bolagshändelser eller utförandet av dem, till exempel för att trygga tillräcklig likviditet. Det är väsentligt att trygga clearingsystemen och värdepappersregistren inte bara för att trygga finansmarknadens funktion utan också för att trygga investerarnas intressen. Exempelvis beror rösträtten på tidpunkten för registeranteckningarna, så det är väsentligt att anteckningarna är korrekta. Clearing- och värdepapperscentralsverksamheten är mångfasetterad och genom regleringen av den kan man påverka marknadens funktion under undantagsförhållanden i syfte att säkerställa kontinuiteten i samhällets vitala funktioner. Undantagsförhållanden och de utmaningar som de medför för samhället kan vara mångahanda, vilket också bemyndigandet att utfärda förordning ska återspegla. I överensstämmelse med 1 och 2 punkten har 3 punkten utvidgats till att gälla också clearingverksamhet som gäller handel med finansiella instrument. Till övriga delar motsvarar punken den gällande regleringen.

Enligt *4 punkten* får närmare bestämmelser om de fondlivförsäkringar som kan beviljas utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom begränsningar som gäller fondlivförsäkringar kan man medverka till att placeringar riktas till sådana ändamål som ska anses nödvändiga under undantagsförhållanden. Under normala förhållanden kan försäkringstagaren ändra placeringsplanen för en fondlivförsäkring och bestämma hur försäkringsavgifterna ska placeras i olika placeringsobjekt. Genom den föreslagna begränsningen kan försäkringstagarens möjligheter att besluta om placeringsobjekten begränsas.

I *2 mom.* föreslås det att Finansinspektionen ska svara för verkställigheten av de förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom.

114 §. *Begränsning av betalningsrörelsen.* I paragrafen föreslås bestämmelser om en sådan befogenhet att införa begränsningar av betalningar och uttag av medel som är nödvändig för att

säkerställa att betalningsrörelsen eller med den sammanhängande clearingsystem fungerar utan störningar eller för att trygga en stabil verksamhet på finansmarknaden. Befogenheten ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. Paragrafen motsvarar i huvudsak 20 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att bestämmelserna utvidgas till att på ett mera allmänt sätt omfatta begränsningar av betalningar och uttag av medel. Dessutom föreslås det att möjligheten att förbjuda användningen av betalningssätt som kan utsättas för störningar slopas, eftersom man redan med de begränsande åtgärder som ingår i befogenheten på annat sätt kan undanta sådana betalningssätt som lätt kan utsättas för störningar eller annars inte skulle vara tillgängliga.

Avsikten är att genom bestämmelsen i sista hand möjliggöra bemötande av panikreaktioner som gäller betalningsrörelsen samt trygga och prioritera användbarheten i fråga om vissa betalningssätt under undantagsförhållanden. Genom begränsningar av uttag av medel kan man också trygga möjligheten till uttag och tillgången till för det dagliga livet nödvändiga medel för fler personer. Genom begränsningarna kan man också förebygga uttagsanstormning och därigenom dämpa spridningen av allvarliga störningar på finansmarknaden. Genom begränsningarna kan man dessutom trygga funktionen hos de betalnings- och clearingsystem som betalningsverksamheten bygger på. För att betalningsrörelsen ska fungera krävs alltid clearingsystem i bakgrunden, varför de är nödvändiga för genomförandet av statens och det övriga samhällets betalningsrörelse. Med betalningsrörelse avses i bestämmelsen inhemska och utländska betalningssystem samt betaltjänstleverantörers eller betaltjänstleverantörsgruppers interna betalningssystem, till exempel bankers eller bankgruppers interna betalningssystem.

Enligt det föreslagna *1 mom.* i paragrafen får bestämmelser om begränsningar av betalningar och av uttag av medel utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt 20 § i den gällande beredskapslagen får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om begränsningar av antalet gireringar och arten av dem och de tidsfrister förlängas som uppställts för gireringar. Med tanke på betalningsrörelsen är dock också andra betalningssätt än gireringar av betydelse. Med stöd av det föreslagna 1 mom. får det föreskrivas mera allmänt om begränsningar av betalningar och av uttag av medel. Detta gäller utöver gireringar bland annat kontantuttag, betalningar som utförs med betalkort och olika slags omedelbara betalningar eller mobilbetalningar. Genom bestämmelser med en neutralare ordalydelse än det gällande rättsläget är avsikten att trygga bestämmelsernas omfattning och tillräcklighet också i framtiden.

Bestämmelsen gör det möjligt att rikta begränsningarna till alla aktörer som i Finland tillhandahåller betaltjänster eller uttag av medel. Enligt 5 kap. 16 § i kreditinstitutslagen (610/2014) ska kreditinstitut förbereda sig bland annat genom att säkerställa att deras uppgifter kan skötas under undantagsförhållanden. Beredskapsskyldigheten kan sålunda anses omfatta också förberedelse för sådan begränsning av betalningsrörelsen som avses i denna lag. Bankernas och betalningsförmedlarnas system borde alltså redan under normala förhållanden vara på en sådan nivå att det är tekniskt möjligt att genomföra begränsningar av betalningsrörelsen under undantagsförhållanden.

I 1 mom. i paragrafen tas det också in bestämmelser som begränsar prövningsrätten för den som utfärdar förordning. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska begränsningarna fastställas så att de inte äventyrar uttag och betalningar som behövs för befolkningens oundgängliga försörjning eller näringsverksamheten. Begränsningarna ska i detta syfte fastställas separat för fysiska personer och för näringsidkare. Begränsningar som gäller näringsidkare kan dessutom vid behov graderas utifrån företagets omsättning eller något annat motsvarande ekonomiskt kriterium eller enligt bransch. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att begränsningarna är proportionella samt att begränsningarnas konsekvenser för förutsättningarna att bedriva näringsverksamhet och för befolkningens oundgängliga försörjning inte blir orimliga. Begränsningarna enligt det föreslagna momentet kan en kort tid också innebära att betalningsrörelsen avbryts helt, förutsatt att de i bestämmelsen avsedda oundgängliga behov som hänför sig till befolkningens försörjning och förutsättningarna för näringsverksamheten ändå kan tryggas på ett tillräckligt sätt.

Lagen om vissa arrangemang för tryggande av försörjningsberedskapen inom finansbranschen (666/2022) gör det möjligt att genom ett beslut av statsrådet ta i bruk det kontosystem inom försörjningsberedskapen som förvaltas av Verket för finansiell stabilitet i sådana situationer där ett kreditinstitut inte kan använda sina egna system som behövs för betaltjänsterna på grund av undantagsförhållanden eller allvarliga störningar under normala förhållanden. Lagen möjliggör dock inte begränsning av betalningsrörelsen. Kontosystemet inom försörjningsberedskapen kan sålunda inte ensamt anses vara tillräckligt för att trygga en fungerande betalningsrörelse i alla situationer. Den föreslagna befogenheten kan anses ha samband också med 16 kap. 1 § i lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (1194/2014), enligt vilken man på vissa villkor kan begränsa bland annat kreditinstitutens och clearingorganisationernas koncessionsenliga och regelenliga verksamhet. Bestämmelsen i den lagen gäller dock inte alla aktörer inom betalningsrörelsen eller clearingsystem som ligger bakom den. Bestämmelsen ska enligt förslaget också tillämpas endast om den är nödvändig på grund av allvarliga internationella störningar på finansmarknaden eller åtgärder som vidtas av en annan stats myndigheter. Bestämmelsen är därför tillämplig främst vid en kris som har sitt ursprung utomlands eller som också inverkar på andra stater. Det finns sålunda fortfarande ett nödvändigt behov av befogenheter enligt beredskapslagen för att trygga betalningsrörelsen.

Då befogenheten tas i bruk och tillämpas är det skäl att ta i beaktande också vissa internationella överenskommelser, såsom avtal som hänför sig till Finlands Natomedlemskap, som kan inverka på omfattningen av befogenhetens tillämpningsområde, som till exempel tillämpningen på vissa bankkonton.

Enligt *2 mom.* i den föreslagna paragrafen får det genom förordning av statsrådet föreskrivas att i stället för de tidsfrister som någon annanstans i lag uppställts för betalningar eller som annars är förpliktande tillämpas längre tidsfrister som det föreskrivs om i förordning. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak sista meningen i 20 § 1 mom. i den gällande beredskapslagen. Med avvikelse från den gällande lagen flyttas bestämmelsen dock enligt förslaget till ett eget moment, eftersom det i sak är fråga om en separat befogenhet i förhållande till 1 mom. Också i 2 mom. tas det in en bestämmelse som begränsar prövningsrätten för den som utfärdar förordning. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska tidsfristerna fastställas så att de inte äventyrar de oundgängliga levnadskostnaderna eller förutsättningarna för näringsverksamhet för den som är berättigad till betalning.

I paragrafens *3 mom.* föreskrivs det om de myndigheter som sköter verkställigheten av de för tillämpningen av befogenheten nödvändiga förordningar som utfärdas med stöd av 1 mom. Finlands Bank, Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet svarar i enlighet med sina lagstadgade uppgifter för verkställigheten av förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom. Jämfört med den gällande lagen föreslås det att också Verket för finansiell stabilitet fogas till de myndigheter som ansvarar för verkställigheten av tillämpningsförordningarna. Verket svarar för verkställandet i synnerhet i situationer där kontosystemet inom försörjningsberedskapen har tagits i bruk i enlighet med lagen om vissa arrangemang för tryggande av försörjningsberedskapen inom finansbranschen.

115 §. *Undantag från krav som gäller ekonomisk ställning och organisering av verksamheten.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om befogenheter med vilka man under undantagsförhållanden kan avvika från vissa centrala bestämmelser som styr verksamheten och som ska tillämpas på centrala aktörer på finans- och försäkringsmarknaden. Paragrafen motsvarar i huvudsak 21 § i den gällande lagen, men bestämmelserna preciseras och tillämpningsområdet för bestämmelserna utvidgas delvis. Dessutom föreskrivs det om möjlighet att begränsa företagens utbetalning av medel, om tillämpning av de undantag som avses i paragrafen kunde möjliggöra en fördelaktigare utbetalning av medel för aktörerna. Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten i syfte att trygga en stabil verksamhet på finans- och försäkringsmarknaden.

Ett syfte med den föreslagna regleringen är att möjliggöra flexibilitet i de viktigaste lagstadgade kraven, utan vilka aktörerna skulle kunna fallera och som därmed kan ha allvarliga följder för finans- och försäkringsmarknaderna. En förutsättning för ibruktagande av befogenheterna är sålunda på motsvarande sätt som enligt de gällande bestämmelserna också det att uppfyllandet av de lagstadgade krav som avses i bestämmelsen under undantagsförhållanden kan leda till väsentligt äventyrande av verksamheten för de aktörer som avses i bestämmelsen. När bedömningen görs tas finanssektorn i beaktande i stor utsträckning. Till exempel det att verksamheten för ett enskilt företag inom finans- eller försäkringsbranschen försvåras räcker inte som grund för att utöva befogenheten, utan det måste handla om en situation där verksamheten inom en sektor väsentligt äventyras i större utsträckning, också med beaktande av konsekvenserna för kunderna.

Åtgärder som möjliggörs genom lagstiftningen under normala förhållanden räcker inte nödvändigtvis till vid betydande störningar eller undantagsförhållanden eller är inte tillräckligt snabba för att trygga en stabil verksamhet på finans- och försäkringsmarknaderna, varför tillämpning av befogenheten kan vara nödvändig som en del av hanteringen av undantagsförhållanden. Användningen av också andra befogenheter som det föreskrivs om i detta kapitel under undantagsförhållanden kan påverka hur nödvändig användningen av befogenheten är för att verksamheten inom finanssektorn inte ska äventyras allvarligt. Till exempel den begränsning av placeringsverksamheten som föreslås i 113 § kan orsaka betydande ändringar i försäkrings- och pensionsanstalternas placeringsverksamhet och placeringsmedlens belopp, varvid de krav i lagstiftningen under normala förhållanden som gäller ekonomisk ställning eller organisering av verksamheten inte kan uppfyllas. Detta kan i sin tur i sista hand leda till att centrala aktörer i finanssektorn fallerar. Syftet med regleringen är sålunda i sista hand att skydda också de förmåner och pensioner som ska betalas.

Genom de krav på ekonomisk ställning som ställs på auktoriserade aktörer på finans- och försäkringsmarknaden och andra krav som gäller verksamheten tillsammans med myndighetstillsynen tryggas i stor utsträckning till exempel allmänhetens insättningar, de försäkrades förmåner och i vidare bemärkelse också stabiliteten på finansmarknaden. Detta mål har nära samband också med skyddet av egendom. Genom de föreslagna åtgärderna säkerställs det delvis att verksamheten för de viktigaste aktörerna på finansmarknaden under undantagsförhållanden inte utan grund äventyras endast av den orsaken att det blir ytterst svårt eller rentav omöjligt att uppfylla de lagstadgade kraven.

I den föreslagna paragrafens *1 mom.* föreskrivs det om möjlighet att avvika från bestämmelserna om ekonomisk ställning för de centrala aktörerna på finans- och försäkringsmarknaden genom en förordning som utfärdas av statsrådet under undantagsförhållanden. Genom förordning av statsrådet kan det föreskrivas om krav som gäller ekonomisk ställning i fråga om kreditinstitut, värdepappersföretag, fondbolag och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) samt försäkrings- och pensionsanstalter. Befogenhetens tillämpningsområde utvidgas sålunda att i fortsättningen också gälla fondbolag och AIF-förvaltare.

I momentet och i paragrafens rubrik används i stället för soliditetskrav begreppet krav som gäller ekonomisk ställning. Genom ändringen av ordalydelsen förtydligas det att bemyndigandet att utfärda förordning omfattar alla slags krav som gäller ekonomisk ställning, såsom kapitalkrav, soliditetskrav och krav som gäller finansieringens löptid.

Paragrafens *2 mom.* är nytt i förhållande till den gällande beredskapslagen. Momentet innehåller ett bemyndigande för statsrådet att genom förordning avvika från vissa kvalitetsmässiga krav som ställts för de företag som avses i 1 mom. Med dessa avses krav som hänför sig till organisering av verksamheten, företagsstyrningssystem och rapportering. En förutsättning för tillämpning av befogenheten är alltid att uppfyllandet av de lagstadgade kraven som sådana kunde leda till att finans- eller försäkringsverksamheten väsentligt försvåras.

De krav som gäller organiseringen av verksamheten är till sin natur icke-ekonomiska krav, såsom krav som hänför sig till processer eller kvalitetskrav. Också krav som hänför sig till förhindrande av penningtvätt och av terrorism hör till denna kategori. Med krav som gäller företagsstyrningssystem avses bland annat ledningens behörighetskrav, förfaranden för bedömning av behörigheten och organisatoriska krav, till exempel åtskiljande av vissa funktioner. Med rapportering avses både myndighetsrapportering och extern rapportering, såsom uppgifter som publiceras för finansmarknaden. Bestämmelser om undantag som gäller bokslut föreslås separat i 117 §.

De tillfälliga undantag från kvalitets- och rapporteringskraven för aktörerna som föreslås i 2 mom. i paragrafen gör det möjligt för aktörerna att koncentrera verksamheten för att säkerställa en stabil verksamhet och trygga de försäkrades förmåner. Uppfyllandet av kvalitets- och rapporteringskraven för aktörerna i enlighet med lagstiftningen för normala förhållanden och inom den tidsram som den kräver kan under undantagsförhållanden kräva oskäliga resurser av aktörerna. Eftersom det leder till sanktioner om kraven inte uppfylls, strävar aktörerna in i det sista till att följa den gällande lagstiftningen, också under undantagsförhållanden. Eftersom aktörerna förorsakas mycket extra arbete för att klara sig under undantagsförhållanden utan att äventyra finans- och försäkringsverksamheten, hjälper en tillfällig lindring av kvalitets- och rapporteringskraven till att förhindra att finans- och försäkringsverksamheten väsentligt äventyras.

Enligt *3 mom.* i paragrafen kan man genom förordning av statsrådet begränsa företagens utbetalning av medel, om de undantag som avses i 2 mom. annars skulle leda till fördelaktigare utbetalning av medel. En tillfällig lindring under undantagsförhållanden av de krav som gäller aktörernas ekonomiska ställning och organisering av verksamheten får inte leda till en situation där en aktör kan betala ut medel till större belopp än vad aktören är berättigad till vid tillämpningen av den lagstiftning som gäller under normala förhållanden. Å andra sidan ska man också under undantagsförhållanden beakta de allmänna associationsrättsliga bestämmelser om solvenstest som redan i sig på grund av osäkerheten under exceptionella ekonomiska förhållanden kan hindra utbetalning av medel, även om aktören skulle vara berättigad till det på basis av nyckeltalen i balansräkningen. Genom förordning kan det sålunda föreskrivas till exempel om sektorrelaterade begränsningar av utbetalning av medel som avviker från de begränsningar av utbetalning av medel på basis av finansmarknadsaktörernas enskilda förhållanden som vanligen tillämpas under normala förhållanden. Begränsningen av utbetalningen av medel möjliggör att de centrala företagen som deltar i förmedling av finansiering har tillräckligt kapital för att fortsätta förmedlingen av finansieringen och att sådana aktörer inte genomför utbetalning av medel på ett sätt som äventyrar förmedlingen av finansieringen.

Paragrafens *4 mom.* motsvarar i huvudsak gällande 21 § 2 mom. med ett tillägg om att Verket för finansiell stabilitet vid sidan av Finansinspektionen ska svara för verkställigheten av de bestämmelser som utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet båda ska svara för verkställighetsåtgärder inom sitt eget ansvarsområde och i sina egna uppgifter.

116 §. *Undantag från kraven på ersättningsfonder.* I paragrafen föreskrivs det om möjlighet att avvika från de krav som ställts på ersättningsfonder. Den föreslagna paragrafen motsvarar i huvudsak 22 § i den gällande beredskapslagen. Det föreslås dock att det till bestämmelsen fogas möjlighet att avvika också från inbetalning till resolutionsfonder samt att förteckningen över betalningsskyldiga kompletteras. Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten och bara i syfte att trygga en stabil verksamhet på finansmarknaden.

Enligt *1 mom. 1 punkten* i den föreslagna paragrafen kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas om undantag från skyldigheten att göra inbetalningar till olika lagstadgade fonder. Det kan föreskrivas om undantag för de betalningsskyldiga som enligt lag har skyldighet att

göra inbetalningar till insättningsgarantifonden, resolutionsfonderna, ersättningsfonden för investerarskydd, registreringsfonden eller clearingfonden, om inbetalning till fonderna under undantagsförhållanden ska anses som en oskälig ekonomisk börda för kreditinstitutet, värdepappersföretaget, fondbolaget, förvaltaren av alternativa investeringsfonder, värdepapperscentralen eller andra som är skyldiga att göra inbetalning till fonden. Inom den finansiella sektorn finns det några fonder som har till uppdrag att trygga bland annat insättares och investerares tillgodohavanden i händelse av att de som tillhandahåller finansiella tjänster blir betalningsoförmögna. Till exempel ska alla finländska inlåningsbanker höra till insättningsgarantifonden som förvaltas av Verket för finansiell stabilitet och göra inbetalningar till fonden tills fonden uppnår den målsatta nivå som föreskrivits för den. På motsvarande sätt betalar kreditinstitut och värdepappersföretag till den finländska resolutionsfonden och till EU:s gemensamma resolutionsfond. Under undantagsförhållanden och i synnerhet om de betalningsskyldigas verksamhet är begränsad till exempel genom en begränsning av betalningsrörelsen kan inbetalning till fonder visa sig vara en oskäligt stor börda för de betalningsskyldiga och därmed ha en betydande inverkan på deras fortsatta verksamhet och därigenom eventuellt på den finansiella stabiliteten.

I den föreslagna *2 punkten i momentet* föreskrivs det på motsvarande sätt som i den gällande lagen att skyldigheten att betala ersättning med en i 1 punkten avsedd fonds medel kan skjutas upp på det sätt som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet, om det under undantagsförhållanden inte är möjligt att betala ersättningar inom utsatt tid. Det föreslås dock att bestämmelsen preciseras så att tidsfristen kan förlängas med högst fyra veckor åt gången. Insättarna har till exempel rätt att få en i lagen fastställd ersättning av insättningsgarantifondens medel om inlåningsbanken inte förmår betala insättarens uppenbara och obestridliga fordringar. Ersättningen ska betalas inom sju arbetsdagar. Insättarens ofrånkomliga rätt att få ut sin ersättning av fondens medel inom utsatt tid kan ge upphov till problem i situationer där betalningar och uttag av medel annars är begränsade med stöd av beredskapslagen. Det kan också vara omöjligt för fonderna att betala ut ersättningar under undantagsförhållanden, om finansmarknaden inte fungerar normalt. Betalning av ersättningar kan enligt förslaget skjutas upp genom förordning av statsrådet, men man kan dock inte helt låta bli att betala ersättningen.

Vid tillämpning av befogenheter enligt paragrafen är det också skäl att beakta vissa internationella överenskommelser, såsom avtal som hänför sig till Finlands Natomedlemskap där det till exempel har bestämts att bankkonton som innehas av alliansens högkvarter ska undantas från tillämpningsområdet för begränsningarna enligt beredskapslagen. I fråga om dessa kan betalning av insättningsgarantiersättning sålunda inte skjutas upp.

De betalningsskyldigas skyldighet att göra inbetalningar och höra till olika slags fonder baserar sig till många delar på EU-regleringen. Betalnings- och ersättningsskyldigheten som gäller insättningsgarantifonden grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU om insättningsgarantisystem. Bestämmelser om skyldigheten att göra inbetalningar till resolutionsfonden finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag samt i förordning (EU) nr 806/2014. Ersättningsfonden för investerarskydd grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 97/9/EG om system för ersättning till investerare. Vid ibruktagande och tillämpning av befogenheten ska man sålunda bedöma de villkor som ställts i unionsrätten för undantag från de ovan nämnda bestämmelserna.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om de behöriga myndigheterna. Enligt momentet ska Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet svara för verkställigheten av de förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom.

117 §. *Undantag som gäller konkurs, likvidation, resolution, bokföring och bokslut.* I paragrafen föreslås bestämmelser om möjlighet att göra undantag från de bestämmelser som gäller konkurs, likvidation, resolution, bokföring och bokslut. Den föreslagna paragrafen motsvarar i huvudsak

23 § i den gällande beredskapslagen. Dessutom föreslås det att tillämpningsområdet för bestämmelserna utvidgas att gälla inte bara undantagsförhållanden enligt 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten utan också enligt 5 punkten. I en situation där undantagsförhållandena till exempel föranletts av hybridhot eller av en händelse som påverkar informations- och kommunikationstekniska tjänster eller landets näringsliv eller tillgången på nödvändiga betaltjänster är det nödvändigt att kunna avvika också från finansiella företags insolvensförfarande, resolutionsförfarande eller andra skyldigheter som gäller bokföring och bokslut. Befogenheten får utövas endast i syfte att trygga en stabil verksamhet på finans- och försäkringsmarknaden och endast i fråga om kreditinstitut och finansiella institut, värdepappersföretag, fondbolag, AIF-förvaltare, börsen, värdepapperscentralen samt försäkrings- och pensionsanstalter. Konkurs-, likvidations- och resolutionsförfarandena har en betydande inverkan på egendomsskyddet och de ovan nämnda företagens borgenärer, varför det i beredskapslagen ska finnas en hög tröskel för undantag från de normala bestämmelser som gäller dem.

I den föreslagna *1 mom. 1 punkten* föreskrivs det om ett bemyndigande att utfärda förordning, genom vilken det kan föreskrivas om undantag från förutsättningarna för konkurs, likvidation och resolutionsförvaltning. Det egna kapitalet i de företag som nämns i bestämmelsen, eller solvensen i fråga om försäkrings- och pensionsanstalter, kan under undantagsförhållanden sjunka till en sådan nivå som förutsätter att företagen försätts i likvidation. Det kan under undantagsförhållanden vara omöjligt för företagen att få nytt kapital, eller tilläggsresurser i fråga om försäkrings- och pensionsanstalter, i sådan utsträckning att de på egen hand kan reda upp situationen. Det är inte heller säkert att de har tillgång till finansiering från den offentliga sektorn. Dessutom kan tillämpning av andra befogenheter som det föreskrivs om i detta kapitel under undantagsförhållanden förorsaka situationer där användning av befogenheter enligt denna paragraf är nödvändigt för att trygga en stabil verksamhet för finans- och försäkringsmarknaderna. För att nödvändiga finansiella tjänster och försäkringstjänster samt en stabil verksamhet på finans- och försäkringsmarknaderna ska kunna tryggas under undantagsförhållanden kan det vara nödvändigt att statsrådet kan föreskriva om tillfälliga undantag från konkurs- och likvidationsbestämmelserna i fråga om de aktuella företagen för att förhindra onödiga och för situationen oskäliga likvidationsförfaranden.

Bestämmelser om försättande i konkurs samt konkursförfarande och likvidation i fråga om kreditinstitut finns i 6 kap. i lagen om affärsbanker och andra kreditinstitut i aktiebolagsform (1501/2001), 7 kap. i lagen om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform (423/2013), 8 kap. i sparbankslagen (1502/2001) och 19 kap. 5 § i kreditinstitutslagen. På konkurs och likvidation i fråga om vissa värdepappersföretag som det föreskrivs om i 13 a kap. i lagen om investeringstjänster (747/2012) tillämpas lagen om affärsbanker och andra kreditinstitut i aktiebolagsform och på andra värdepappersföretag i enlighet med vanlig bolagsrätt sätt aktiebolagslagen och konkurslagen. På likvidation och konkurs i fråga om fondbolag, AIF-förvaltare och börsen tillämpas likaså den vanliga bolagsrättsliga lagstiftningen. Bestämmelser om försättande i konkurs samt konkursförfarande och likvidation i fråga om försäkringsbolag finns i 23 kap. i försäkringsbolagslagen (521/2008).

I fråga om kreditinstitut och värdepappersföretag är resolutionsförfarande ett alternativ till konkursförfarande eller likvidation. Bestämmelser om villkor för resolutionsförvaltning finns i 4 kap. 1 § i lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (1194/2014, nedan resolutionslagen) och om förfarandet i 4–11 kap. i den lagen. Genom resolutionslagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012. Verket för finansiell stabilitet har lagstadgad skyldighet att ställa ett kreditinstitut eller värdepappersföretag under resolutionsförvaltning om det är oförmöget eller sannolikt oförmöget att fortsätta sin

verksamhet och de övriga villkoren enligt resolutionslagen är uppfyllda. Motsvarande befogenhet i fråga om de största kreditinstituten har EU:s resolutionsnämnd med stöd av förordning (EU) nr 806/2014. I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag föreskrivs det om försättande av försäkringsbolag i resolution. I fråga om försäkringsbolag är regleringen om försättande i konkurs eller likvidation i regel nationell. Om ett försäkringsbolag emellertid med stöd av direktivet om återhämtning och resolution anses fallera eller sannolikt kommer att fallera men det inte försätts i resolution, ska det enligt direktivet avvecklas enligt ett normalt insolvensförfarande. För pensionsanstalter finns det inte något resolutionsförfarande. Bestämmelser om försättande av pensionsanstalter i konkurs och likvidation finns i den nationella lagstiftningen.

Bestämmelser om återhämtning och resolution av värdepapperscentraler finns i 7 kap. i lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (348/2017). Bestämmelser om återhämtning och resolution av centrala motparter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/23 om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2015/2365 samt direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1132.

Tillämpning av den föreslagna befogenheten innebär i fråga om resolutionsförfarandet ett undantag från EU-rätten. Vid ibruktagande och tillämpning av en befogenhet ska man sålunda separat bedöma de villkor som ställts i unionsrätten för undantag från de ovan nämnda bestämmelserna.

Om de ekonomiska problemen hos de i bestämmelsen nämnda företagen beror på undantagsförhållanden så som beskrivits ovan, kan det för att förhindra att de negativa verkningarna i fråga om den finansiella stabiliteten ökar vara nödvändigt att tillåta att ett företag inte måste försättas i likvidation, ansöka om konkurs eller ställas under resolutionsförvaltning för att trygga en stabil verksamhet för finans- och försäkringsmarknaden. Företagets fortsatta verksamhet också i de ovan beskrivna situationerna tryggar tillgången till finans- och försäkringstjänster under undantagsförhållanden, då det annars skulle vara osannolikt att de aktörer som fortfarande är verksamma på marknaden i någon betydande omfattning etablerar nya kundförhållanden eller att det kommer in helt nya aktörer på marknaden.

Det 3 mom. i den gällande paragrafen har innehållit ett tilläggsvillkor till de situationer som det föreskrivs om i 1 punkten. Enligt den gällande bestämmelsen ska undantag vara nödvändiga för att förhindra att i 1 punkten nämnda sammanslutningars verksamhet äventyras väsentligt. Nödvändighetskravet följer dock redan av de allmänna bestämmelserna i lagen, enligt vilka tilläggsbefogenheternas nödvändighet ska bedömas i beslutet om konstaterande av undantagsförhållanden och tilläggsbefogenheter kan tas i bruk endast i den utsträckning som är nödvändig. Förhindrande av att sammanslutningars verksamhet äventyras väsentligt som det föreskrivs om i den gällande bestämmelsen är inte i sig en tillräcklig grund för undantag enligt beredskapslagen till exempel från villkoren för försättande i konkurs. Syftet med de föreslagna befogenheterna är inte att skydda en enskild sammanslutning och dess verksamhet, och en befogenhet ska inte kunna tas i bruk enbart på den grunden att ett enskilt företags verksamhet kan äventyras under undantagsförhållanden och att det företaget eventuellt måste försättas i konkurs. Genom regleringen tryggas däremot en stabil verksamhet på finansmarknaden i vidare bemärkelse, varför befogenheten ska kunna tas i bruk endast om försättande av ett företag i konkurs, likvidation eller resolution orsakar en mera omfattande instabilitet på finansmarknaden.

I den föreslagna *1 mom. 2 punkten* föreskrivs det om möjligheten att avvika också från skyldigheten att utarbeta åtgärdsplaner för sanering av verksamhet eller andra saneringsplaner, kraven på sådana planers innehåll och andra förfaranden som ska följas vid saneringen.

Möjligheten att under undantagsförhållanden avvika från åtgärdsplaner för sanering av verksamheten, värdering av tillgångar och andra krav som gäller bokföring och bokslut har också ett nära samband med till exempel solvenskraven för kreditinstitut och kontinuiteten i verksamheten. Om vissa tröskelvärden underskrids vidtas enligt den bankreglering som gäller under normala förhållanden olika slags åtgärder för sanering av kreditinstitutet eller i sina allvarligaste former avveckling eller försättande i konkurs av kreditinstitutet. Under undantagsförhållanden är det nödvändigt att de minimikrav som gäller kreditinstitutens ekonomiska ställning underskrids på grund av de ovan beskrivna praktiska utmaningarna som hänför sig till bland annat värdering, bokföring och bokslut, vilket i sin tur kan leda till att ett kreditinstitut ansöker om konkurs eller ställs under resolutionsförvaltning.

Det anses fortfarande vara nödvändigt att också i fråga om de sammanslutningar som avses i bestämmelsen möjliggöra undantag från kraven i fråga om bokföring av affärstransaktioner, värdering av tillgångar, tidpunkten för upprättande och registrering samt offentliggörande av bokslut samt kraven i fråga om upprättande av delårsrapporter, tidpunkten för upprättande och offentliggörande (*1 mom. 3 punkten*). Det kan under undantagsförhållanden vara svårt att värdera tillgångar av den orsaken att marknaden inte fungerar normalt. Gängse värden är svåra att fastställa när tillräckliga marknadsuppgifter saknas, och det ska därför vara möjligt att avvika från vissa bokföringsprinciper, såsom konsekvensprincipen enligt vilken samma regler ska tillämpas från en räkenskapsperiod till en annan. Däremot kan det inte anses motiverat att avvika från kontinuitetsprincipen, även om själva krissituationen skulle indikera en eventuell diskontinuitet i verksamheten. I fråga om de övriga krav som gäller bokföring och bokslut samt delårsrapporter ska det dock vara möjligt att avvika åtminstone från kraven på tidpunkten för upprättande av bokslut, registreringstidpunkten och tidpunkten för offentliggörande, uppgörande av delårsrapporter och tidpunkten för deras offentliggörande.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan det genom förordning av statsrådet dessutom föreskrivas om undantag från kraven på att i koncernbokslut sammanställa dotterföretags, intresseföretags och samföretags bokslut.

I det föreslagna *3 mom.* bestäms vilka myndigheter som svarar för verkställigheten av de förordningar som utfärdats med stöd av 1 och 2 mom. Det föreslås att också Verket för finansiell stabilitet ska vara behörig myndighet utöver Finansinspektionen.

118 §. *Undantag från krav som gäller ansvarsskuld samt täckningen av den.* I paragrafen föreskrivs det om möjlighet att föreskriva om undantag från krav som gäller ansvarsskuld samt täckningen av den. Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten och bara i syfte att trygga en stabil verksamhet på försäkringsmarknaden. Paragrafen motsvarar delvis 24 § i den gällande lagen. I paragrafen stryks dock begreppet pensionsansvar, som inte heller längre används i den lagstiftning som gäller normala förhållanden.

Enligt det föreslagna *1 mom.* kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas om undantag från i lag föreskrivna krav som gäller beräkning eller täckning av ansvarsskulden. Enligt momentet får undantagen tillämpas endast om de är nödvändiga för att förhindra att försäkrings- eller pensionsanstalternas verksamhet äventyras väsentligt. Undantag kan vara nödvändiga i en situation där inkomsterna av försäkringspremier och intäkterna av placeringsverksamhet märkbart minskar och värdet av försäkrings- och pensionsanstalternas placeringar kraftigt sjunker. Syftet med regleringen är att göra det möjligt för de centrala aktörerna inom sektorn att fortsätta vara verksamma också under undantagsförhållanden.

I fråga om försäkrings- och pensionsanstalter är de åtgärder som möjliggörs genom lagstiftning under normala förhållanden inte tillräckliga eller tillräckligt snabba under undantagsförhållanden för att trygga en stabil verksamhet på finans- och försäkringsmarknaderna. Dessutom kan

användning av andra befogenheter som det föreskrivs om i detta kapitel under undantagsförhållanden förorsaka situationer där det är nödvändigt att utöva befogenheter enligt denna paragraf för att en stabil verksamhet på försäkringsmarknaden inte ska äventyras. Till exempel befogenheten enligt 111 § att begränsa placeringsverksamhet kan leda till betydande ändringar i försäkrings- och pensionsanstalternas placeringsverksamhet och placeringsmedlens belopp, varvid de krav i lagstiftningen under normala förhållanden som gäller ansvarsskuld och täckning av den kan vara omöjliga att uppfylla. De krav som gäller beräkning av ansvarsskuld under normala förhållanden kan för sin del leda till att krav som gäller den ekonomiska ställningen eller organiseringen av verksamheten inte uppfylls och det kan i värsta fall leda till att de centrala aktörerna på försäkringsmarknaden fallerar, vilket i hög grad påverkar möjligheten att betala ut försäkrings- och pensionsförmåner.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs att Finansinspektionen svarar för verkställigheten av de förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom.

119 §. *Undantag från villkoren i liv- och skadeförsäkringsavtal.* I paragrafen förslås bestämmelser om lättnader för både försäkringstagaren och försäkringsgivaren. Enligt den föreslagna paragrafen kan man under undantagsförhållanden avvika från villkoren i livförsäkrings- och skadeförsäkringsavtal på det sätt som närmare föreskrivs i paragrafen och i en med stöd av paragrafen utfärdad förordning av statsrådet. Paragrafen motsvarar i huvudsak 25 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att paragrafen delvis preciseras. Dessutom uttrycks det i fortsättningen tydligare i bestämmelsen att tillämpningsområdet för regleringen omfattar uttryckligen bara livförsäkrings- och skadeförsäkringsavtal.

Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas bara under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–2 och 5 punkten och bara i syfte att trygga en stabil verksamhet på försäkringsmarknaden, befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv. Därför kan befogenheten inte tillämpas till exempel på försäkringar av vanligt lösöre. Med livförsäkring och skadeförsäkring avses de försäkringsklasser som avses i lagen om försäkringsklasser (526/2008). Livförsäkring kan vara till exempel en försäkring för dödsfall eller frivillig pensionsförsäkring. I en del livförsäkringsprodukter är det egentliga försäkringselementet litet eller förekommer inte alls. I fråga om dessa produkter är det också mer osannolikt att de lättnader som avses i paragrafen skulle tillämpas på dem.

Syftet med bestämmelserna är å enda sidan att trygga försäkringstagarens intresse och försäkringsskyddets kontinuitet i en situation där försäkringstagaren inte fullt ut kan uppfylla de skyldigheter som hänför sig till försäkringen. Å andra sidan är syftet att göra det möjligt att tillhandahålla försäkringsskydd och ett opartiskt bemötande av försäkringstagarna. I försäkringsvillkoren har också vissa risker lämnats helt utanför försäkringsskyddet. Till exempel krigsrisk har ofta uteslutits, varvid försäkringen inte gäller. Ett syfte med utövande av befogenheterna är att försäkringsskyddet också i denna situation fortfarande kan tillhandahållas och skaffas genom att både avgifter och ersättningar görs skäligare. Då ersättningarna sänks och skjuts upp säkerställs det att bolagens likviditet bibehålls. Alla undantagsförhållanden kan medföra allvarliga störningar för försäkringsmarknaden, det vill säga för både försäkringsgivarna och försäkringstagarna. Det är nödvändigt att säkerställa försäkringsverksamhetens kontinuitet för att trygga befolkningens försörjning i fråga om dem som får olika slags försäkringsersättningar eller förmåner, vilket direkt kan påverka också hanteringen av ifrågavarande undantagsförhållanden. Också till exempel säkerställande av kontinuiteten i viktiga transporter är nödvändigt för näringslivets funktion och befolkningens försörjning, varför det är viktigt att sjö- och transportförsäkringar hålls i kraft.

Enligt *1 mom. 1 punkten* i den föreslagna paragrafen får man betala en försäkringsersättning eller annan förmån ur försäkringen till ett med högst 50 procent minskat belopp eller skjuta upp utbetalningen av förmånen med högst tre månader åt gången, dock högst sex månader. Jämfört

med den gällande lagen föreslås exaktare begränsningar av det minskade beloppet och möjligheten att skjuta upp betalningen i stället för ett allmänt bemyndigande.

Enligt den föreslagna *2 punkten* i momentet får försäkringstagaren betala försäkringsavgifter till minskat belopp eller skjuta upp betalningen. En motsvarande begränsning som i 1 punkten anses inte behövas för att också betydande lättnader ska kunna möjliggöras genom befogenheten. Lättnader som hänför sig till en försäkringsavgift kan i betydande utsträckning inverka så att försäkringsskyddet kan hållas i kraft.

Enligt *3 punkten* i det föreslagna momentet kan man begränsa försäkringsgivarens rätt att säga upp ett sådant försäkringsavtal som anses nödvändigt med tanke på befolkningens försörjning eller kontinuiteten hos landets näringsliv. Försäkringsgivaren får i sådana fall säga upp försäkringsavtalet endast på sådana grunder som kan anses godtagbara med beaktande av de särskilda risker som undantagsförhållanden orsakar försäkringsverksamheten och behovet av att skydda försäkringstagarna under undantagsförhållanden. Det kan vara fråga om till exempel hem- eller fastighetsförsäkringar eller kombinationsförsäkringar som omfattar under undantagsförhållanden nödvändig produktions- och serviceverksamhet och som täcker bland annat brand- och explosionsrisker.

Enligt den föreslagna *4 punkten* i momentet kan försäkringsgivaren förbjudas att åberopa ett sådant villkor i försäkringsavtalet vars efterlevnad under undantagsförhållanden kan anses oskäligt med beaktande av försäkringsgivarens eller försäkringstagarens ekonomiska situation, försäkringstagarnas och de försäkrades jämbördiga bemötande eller andra omständigheter som undantagsförhållandena orsakat. Det kan i försäkringsvillkoren till exempel vara fråga om den verkan som ökade risker har på innehållet i försäkringsavtalet eller på ersättningens storlek. Jämfört med den gällande lagen nämns inte längre den försäkrades nödvändiga försörjning i den föreslagna bestämmelsen, eftersom försäkringsgivarens förutsättningar att bedöma detta är begränsade.

Enligt den föreslagna *5 punkten* i momentet får försäkringsgivaren ta ut en tilläggsavgift som godkänts av Finansinspektionen för en försäkring i de situationer som avses i 3 och 4 punkten. Utan en tillåten tilläggsavgift kan försäkringsgivare under undantagsförhållanden gå i konkurs, vilket äventyrar de försäkrade förmånerna för alla försäkringstagare. Olika slags undantagsförhållanden, i synnerhet krig, är situationer som försäkringsgivarna i praktiken inte helt kan förbereda sig för. Också återförsäkringsavtal begränsar ofta återförsäkringsbolagets övergripande ansvar. Många undantagsförhållanden, såsom krig, har vanligen lämnats utanför avtalen och är därmed på direktförsäkrarens ansvar.

Det har under årens lopp gjorts ändringar i fastställandet av försäkringsavgifterna, varför det föreslås att bestämmelsen enligt vilken tilläggsavgiften fastställs endast enligt de grunder som Finansinspektionen bestämt ska ändras så att Finansinspektionen godkänner avgiften på ansökan av försäkringsgivaren. Tilläggsavgiften ska grunda sig på en nödvändig stabilisering av försäkringsgivarens ekonomiska situation, tryggande av de försäkrade förmånerna och ett likvärdigt bemötande av de försäkrade. Tilläggsavgiften och dess belopp ska sålunda basera sig på en ökad risk till följd av undantagsförhållanden, som försäkringsgivaren inte har kunnat ta i beaktande när försäkringsavgifterna fastställdes. Höjningen får alltså inte grunda sig till exempel på försäkringsgivarens ökade omkostnader. Tilläggsavgiftens belopp ska vara beräknad på aktuariella grunder och får inte till exempel leda till att försäkringsgivarens inkomster ökar. I lagen om försäkringsavtal (37 a §) föreskrivs det dessutom om krigsrisk inom livförsäkringen och om möjlighet att ta ut en krigstillskottspremie. Finansinspektionen fastställer grunderna för krigstillskottspremien.

Momentets *6 punkt* är ny och ersätter bestämmelsen om försäkringstagaren i 4 punkten. Bestämmelsen avskiljs till en egen punkt så att befogenheterna kan tillämpas endast till den del det

är nödvändigt. Enligt den föreslagna punkten får försäkringstagaren inte åberopa ett sådant villkor i försäkringsavtalet vars efterlevnad under undantagsförhållanden kan anses oskäligt med beaktande av försäkringsgivarens ekonomiska situation och förmånerna för andra försäkringstagare. Försäkringstagarens rätt att åberopa ett livförsäkringsavtals villkor gällande återköp kan till exempel begränsas, om en stor mängd återköp av livförsäkringar kan äventyra ett livförsäkringsbolags likviditet och därmed också påverka förmånerna för andra livförsäkringstagare. När försäkringsgivarens uppsägningsrätt eller rätten att åberopa vissa villkor i försäkringsavtalet begränsas, ökar i allmänhet också försäkringsgivarens risk.

Eftersom undantagsförhållandenas inverkan på försäkringsbolagens verksamhet är omöjlig att noggrant bedöma på förhand, föreslås det att det i paragrafens *2 mom.* föreskrivs att det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om maximibeloppet av i 1 mom. 1 och 2 punkten avsedda minskningar och maximitiden för uppskov med betalning, om i 3 punkten avsedda godtagbara uppsägningsgrunder samt om i 4 och 6 punkten avsedda begränsningar i tillämpningen av villkoren i försäkringsavtalen.

120 §. *Förbud mot verksamhetsarrangemang och flyttning av hemort.* I paragrafen föreslås det att Finansinspektionen ska ha befogenhet att under undantagsförhållanden förbjuda ett tillsynsobjekt att fusioneras, delas, byta hemort eller överlåta affärsverksamheten, försäkringsbeståndet eller försäkringsverksamheten. Enligt förslaget kan Finansinspektionen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten förbjuda sådana företagsomstruktureringar som avses i paragrafen, om de allvarligt kan äventyra verksamheten på finans- eller försäkringsmarknaden eller befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv. Paragrafen motsvarar i övrigt 26 § i den gällande beredskapslagen men det föreslås att dess tillämpningsområde utvidgas att gälla också sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten. Rätten att besluta om företagsverksamhetens form och geografiska placering hör nära samman med den i grundlagen tryggade näringsfriheten. Den föreslagna bestämmelsen ingriper på ett betydande sätt i näringsfriheten och den fria rörlighet som hör till EU:s inre marknad. Av denna anledning ska det finnas en mycket hög tröskel för tillämpningen av bestämmelsen och det är nödvändigt att begränsa den endast till undantagsförhållanden enligt beredskapslagen och de ibruktagandeförfaranden som gäller den.

I lagstiftningen om finans- och försäkringsmarknaderna har tillsynsmyndigheten i allmänhet till uppgift att se till att olika företagsomstruktureringar genomförs på ett sätt som inte äventyrar tillsynsobjektens kunders intressen. Till exempel enligt 5 § 3 mom. i lagen om affärsbanker och andra kreditinstitut i aktiebolagsform (1501/2001) kan Finansinspektionen vid absorptionsfusion som avses i 16 kap. 2 § 1 mom. 1 punkten i aktiebolagslagen (624/2006) motsätta sig fusionen genom att underrätta registermyndigheten om sitt motstånd, om fusionen sannolikt äventyrar förutsättningarna för det övertagande kreditinstitutets koncession. Enligt 21 kap. 12 § i försäkringsbolagslagen (521/2008) ska Finansinspektionen ge sitt samtycke till ett försäkringsbolags överlåtelse av försäkringsbeståndet, om överlåtelsen inte äventyrar de försäkrade förmånerna och inte anses äventyra iakttagandet av sunda och försiktiga affärsprinciper i försäkringsbolagets verksamhet.

Produktionen av finansiella tjänster och försäkringstjänster grundar sig alltid på någon teknisk infrastruktur och de stöd- och personresurser som krävs för driften av den. På finansmarknaden är det vanligt att delvis eller rentav helt och hållet lägga ut den tekniska produktionen av tjänsterna på entreprenad, koncentrera den till någon del av koncernen eller köpa vissa tjänster som köpta tjänster. Syftet med regleringen är i sista hand att förbjuda att en teknisk tjänst som behövs för produktionen av någon tjänst läggs ut till eller ändras till en köpt tjänst från en aktör som handlar riskfyllt. Riskerna kan till exempel hänföra sig till entreprenören själv eller entreprenörens ekonomiska ställning eller ledning eller geografiska läge, till exempel i ett land utanför EU. Syftet är att säkerställa att kontinuiteten i de tekniska tjänster som använts i produktionen av en kritisk finansmarknadstjänst är tryggad också under undantagsförhållanden.

I särskilt allvarliga undantagsförhållanden kan det uppstå ett behov av att bedöma konsekvenserna av företagsomstruktureringar i ett vidare perspektiv med beaktande av marknaden som helhet samt befolkningens försörjning och grunderna för landets näringsliv. Om ett kreditinstitut eller försäkringsbolag som är betydande för den finländska marknaden till exempel har för avsikt att flytta sitt huvudkontor utomlands, ska åtgärden kunna förbjudas om flytten allvarligt äventyrar finans- eller försäkringsmarknadens funktion eller befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv. En sådan situation kan föreligga till exempel om den verkliga orsaken till omstruktureringen är att kreditinstitutet eller försäkringsbolaget ämnar flytta hela sin verksamhet och sina tillgångar utomlands. Efter en flyttning av hemort kan det vara omöjligt att ordna ändamålsenlig tillsyn, och ett tillräckligt och under undantagsförhållanden tryggat utbud av finansiella tjänster och försäkringstjänster i Finland kan vara allvarligt hotat. Aktören kan också vara betydande med tanke på anskaffningen av finansiering till finska staten eller betalningen av förmåner. Finansinspektionen har utifrån sina befogenheter redan under normala förhållanden en heltäckande uppfattning om till exempel aktörernas marknadsandelar samt antalet kunder och insättare och kan därför bedöma aktörens och företagsomstruktureringens konsekvenser för finansmarknaden i Finland.

121 §. *Styrning av nödvändiga tjänster inom finansbranschen.* Det föreslås att det till lagen fogas en ny befogenhet som gäller styrning av nödvändiga tjänster inom finansbranschen. Enligt paragrafen kan finansministeriet genom sitt beslut ålägga kreditinstitut, betalningsinstitut, värdepappersföretag, fondbolag, förvaltare av alternativa investeringsfonder samt värdepappersbörsen och värdepapperscentralen vissa skyldigheter som syftar till att trygga möjligheten att använda de nödvändigaste tjänsterna inom finansbranschen under undantagsförhållanden. I en situation där undantagsförhållandena föranletts av ett angrepp mot Finland eller hot om ett sådant, hybridhot, verksamhet som äventyrar ett stort antal människors hälsa eller en smittsam sjukdom eller till exempel av en händelse som påverkar informations- och kommunikationstekniska tjänster eller landets näringsliv eller tillgången på nödvändiga betaltjänster är det nödvändigt att kunna ålägga aktörerna inom finansbranschen vissa skyldigheter med vilka man kan trygga användningen av de tjänster inom finansbranschen som är viktigast för samhället.

Enligt den gällande lagstiftningen är det inte möjligt att styra till exempel hur bankerna borde tillhandahålla tjänster under undantagsförhållanden. De aktörer som räknas upp i bestämmelsen skulle enligt den gällande lagstiftningen ha möjlighet att stänga en funktion, sitt kontor eller annat tillhandahållande av tjänster, vilket skulle kunna leda till att sådana finansmarknadstjänster som är livsviktiga för samhället inte är tillgängliga. Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas och de uppräknade skyldigheterna påföras endast i syfte att trygga befolkningens försörjning, statens betalningsberedskap, nödvändig ekonomisk verksamhet eller en stabil verksamhet för finansmarknaden.

Enligt *1 mom. 1 punkten* i den föreslagna paragrafen kan de aktörer som räknas upp i momentet åläggas en skyldighet att tillhandahålla grundläggande banktjänster och andra finansiella tjänster som är väsentliga med tanke på samhällets funktion. Väsentliga tjänster som tillhandahålls på finansmarknaden kan förändras med tiden och i enlighet med de rådande undantagsförhållandena, varför det är ändamålsenligt att i bestämmelsen hänvisa såväl till grundläggande banktjänster som allmänt till andra för samhällets funktion väsentliga finansiella tjänster. Skyldigheten kan till exempel gälla vilka funktioner som ska vara tillgängliga under undantagsförhållanden, till exempel kontantuttag eller kontantinsättningar, gireringar eller kortbetalningar, teckning eller inlösen av fonder eller ett värdepappersrörelsens olika delområden, såsom emission, handel och clearing. Aktörerna kan dock inte åläggas skyldighet att under undantagsförhållanden tillhandahålla sådana tjänster som de inte redan annars tillhandahåller under normala förhållanden.

I den föreslagna *2 punkten* i momentet föreskrivs det om möjlighet att påföra en skyldighet att tillhandahålla tjänster på en viss plats eller vid en viss tidpunkt. Genom bestämmelsen kan man

då styra till exempel var och när ett kreditinstitut ska hålla sitt kontor öppet eller vilka tider dess elektroniska tjänster eller telefontjänster ska vara tillgängliga.

I den föreslagna *3 punkten* i momentet föreskrivs det om möjlighet att påföra en skyldighet att prioritera vilka tjänster som tillhandahålls eller vilka som använder tjänsterna. De tjänster eller användare som ska prioriteras ska definieras och specificeras i ett beslut av finansministeriet. Till exempel i en situation med en omfattande smittsam sjukdom kan man genom bestämmelsen prioritera användningen av banktjänster vid vissa tidpunkter för personer med störst risk för hälsan. Eller om tjänster inom finansbranschen inte av någon annan orsak kan tillhandahållas alla aktörer, kan man genom bestämmelsen prioritera så att tjänster garanteras till exempel för statens betalningsrörelse eller för att betala ut pensioner. Genom bestämmelsen kan man också påföra en skyldighet att prioritera till exempel vissa tjänsters funktion, om alla tjänster ett bolag tillhandahåller till exempel på grund av begränsad kapacitet inte kan tillhandahållas normalt under undantagsförhållanden. Genom bestämmelsen kan det påföras skyldighet att prioritera den elektroniska betalningsrörelsen, statens betalningsrörelse, fungerande kortbetalningar eller någon annan servicehelhet.

Enligt det föreslagna *2 mom.* svarar Finansinspektionen för fullgörandet av de skyldigheter som det föreskrivs om genom förordning av statsrådet.

17 kap. Tryggande av energiförsörjningen, vattentjänsterna samt avfallshanteringen

I kapitlet föreskrivs det om de befogenheter som syftar till att trygga kontinuiteten i energiförsörjningen, vattentjänsterna och avfallshanteringen också under undantagsförhållanden. Vissa scenarier i fråga om undantagsförhållanden kan leda till att de nämnda funktionerna äventyras, vilket i sin tur kan äventyra tillgången till nyttigheter som är nödvändiga för befolkningen och därigenom också påverka befolkningens livsbetingelser.

Genom de föreslagna befogenheterna kan man bland annat styra energiproduktionen eller reglera energimarknaderna, såsom bränsle-, el- och gasmarknaden. I kapitlet föreslås också sådana befogenheter i anslutning till regleringen av energinyttigheter som syftar till att i sista hand säkerställa tillgången på energinyttigheter för vissa myndigheter eller aktörer eller säkerställa att nyttigheterna är allmänt tillräckliga för befolkningen. Syftet med den befogenhet som gäller vattentjänster är att genom vissa åtgärder trygga tillgången till vatten för befolkningen också under undantagsförhållanden. Genom åtgärder som tryggar en fungerande avfallshantering kan man ålägga aktörer att utföra avfallshanteringsuppgifter i sådana situationer där skadligt avfall uppkommer i så stor omfattning att situationen annars skulle äventyra befolkningens hälsa.

Regleringen som gäller energiförsörjningen baserar sig till många delar på EU-lagstiftningen. I sista hand ska det säkerställas att åtgärderna enligt beredskapslagen är förenliga med EU-lagstiftningen när ibruktagnings- och tillämpningsförordningar som gäller tilläggsbefogenheter utfärdas. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 om riskberedskap inom elsektorn föreskrivs det om åtgärder för att bland annat förebygga eller hantera elkriser. Ett allmänt krav också under kriser är att reglerna för den inre marknaden och för systemdrift måste följas, med beaktande av de möjligheter till undantag vid kriser som ingår i EU-rätten (se artikel 16 och skäl 31 i förordningen). I artikel 16.2 och 16.3 möjliggörs icke-marknadsbaserade åtgärder som en sista utväg på vissa villkor. De åtgärder som föreslås i beredskapslagen är sådana åtgärder som avses i artikel 16.2 och 16.3 i förordningen.

Lagstiftningshelheten i beredskapslagen kan anses begränsa möjligheterna till omotiverad snedvridning av konkurrensen och av en effektiv verksamhet på den inre marknaden för el, och de villkor som ställts i fråga om åtgärderna säkerställer uppfyllandet av de i förordningen ställda villkoren om att åtgärderna ska vidtas som en sista utväg och vara nödvändiga, proportionella, icke-diskriminerande och tillfälliga. När det gäller kravet på icke-diskriminerande åtgärder är

det skäl att beakta att EU-lagstiftningen möjliggör skydd av de mest kritiska samhälleliga behoven (bl.a. artikel 11.1 h i förordning 2019/941, artikel 4 i förordning 2017/2196 och artikel 36 i EUF-fördraget).

I fråga om naturgas finns bestämmelser om säkerställande av försörjningstryggheten för gas i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938. I förordningen möjliggörs i första hand tillgodoseende av vissa prioriterade behov samt tillämpning av icke-marknadsbaserade åtgärder i nödsituationer (se bl.a. artiklarna 6, 10 och 11). De åtgärder som föreslås i beredskapslagen är nödåtgärder. När det gäller kravet på icke-diskriminerande åtgärder är det skäl att beakta att EU-lagstiftningen möjliggör skydd av de mest kritiska samhälleliga behoven (bl.a. analogt elsektorreglering och artikel 36 i EUF-fördraget). Under undantagsförhållanden kan det uppstå behov av också andra åtgärder än sådana som avses i gasförsörjningsförordningen, varför man vid behov kan åberopa artikel 36 i EUF-fördraget. Alternativt kan man mot bakgrund av artikel 2 i EUF-fördraget bedöma om EU har avstått från att utöva sina befogenheter på ett sådant sätt att medlemsstaterna under krisförhållanden kan utöva sina egna befogenheter, med beaktande av gasförsörjningsförordningens begränsade karaktär och det att den koncentreras endast till vissa krisscenarier.

122 §. *Styrning av produktion och anskaffning av bränsle.* I paragrafen föreskrivs det om arbets- och näringsministeriets befogenhet att styra produktionen och anskaffningen av bränsle. Paragrafen är ny. Syftet med regleringen är att i sista hand säkerställa tillgången på bränslen, det vill säga produktionen och anskaffningen för kritiska ändamål om verksamheten på marknadsvillkor inte är tillräcklig.

Befogenheten är nödvändig eftersom bränslenas tillräcklighet under undantagsförhållanden är förenad med betydande risker, till exempel om logistiken eller produktionsverksamheten störs. Den verksamhetslogik med lagringsskyldighet som tillämpas under normala förhållanden lämpar sig inte för hantering av långvariga kriser, eftersom den förhindrar att bränsle överlåts till marknaden om överlåtelsen strider mot lagringsskyldigheten. Å andra sidan ska man vid förhandsupplagring beakta bindandet av driftskapital, varför lagernivån måste begränsas till en ändamålsenlig storlek, vilket begränsar förmågan att hantera utdragna kriser när det gäller bränslenas tillräcklighet.

Genom produktions- och anskaffningsskyldigheterna ingriper man i företagens centrala affärsbeslut på ett sätt som både tidsmässigt och kvantitativt är mera omfattande än lagringsskyldigheten, eftersom man när det gäller lagringsskyldigheten inte tar ställning till företagens produktions- eller anskaffningsnivåer. Skyldigheterna har sålunda en betydande effekt också på aktörernas egendomsskydd eller näringsfrihet, eftersom produktions- och upphandlingsbesluten, inklusive produktions- och anskaffningsmängderna, hör till företagens viktigaste affärsbeslut. Produktions- eller anskaffningsskyldigheter behövs dessutom inte under normala förhållanden, eftersom en konkurrensbaserad marknad tryggar tillgången och man genom säkerhetsupplag och obligatoriska lager kan hantera kortvariga bristsituationer. Styrningen av produktionen och upphandlingarna lämpar sig inte heller med tanke på verksamhetslogiken för lagringsarrangemang under normala förhållanden, eftersom överskottet efter att lagren har fyllts borde riktas till marknaden eller skyldigheterna ändras upprepade gånger. Också föremålet för skyldigheterna skulle också bli oklart. Åtgärdens konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna blir betydande på ett enskilt företags nivå, och dessutom har åtgärden också mer omfattande konsekvenser för marknaden. Den föreslagna regleringen kan sålunda inte tas in i lagstiftningen för normala förhållanden.

Befogenheten kan tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten och endast för att tillgodose de behov som är nödvändiga med tanke på den militära försvarsberedskapen och med tanke på ett fungerande samhälle i övrigt. Med tanke på syftet med regleringen är det väsentligt att man samtidigt med befogenheten också kan utöva

sådana befogenheter som gäller regleringen av bränslen och med vilka bränsle som producerats eller anskaffats med stöd av skyldigheten kan styras vidare till nödvändiga ändamål.

Enligt det föreslagna *1 mom.* kan arbets- och näringsministeriet genom sitt beslut ålägga en näringsidkare som tillverkar eller anskaffar bränsle för marknaden att upprätthålla eller utvidga produktionen eller anskaffningen av bränsle för slutanvändning. Avsikten är att skyldigheterna i första hand ska tillämpas på verksamheten vid de största företagen som bedriver produktion eller anskaffning av bränsle eftersom de har större leveranspotential. I regleringen föreslås emellertid inte några villkor som gäller verksamhetens storlek. Skyldigheten kan inte åläggas aktörer som producerar eller anskaffar bränsle enbart för eget bruk, eftersom de inte tillverkar eller anskaffar bränsle för marknaden. Skyldigheten följer av ett överklagbart förvaltningsbeslut som meddelats av arbets- och näringsministeriet.

Med upprätthållande av produktionen eller anskaffningen avses det att företaget förutsätts producera eller anskaffa bränsle åtminstone i den omfattning som det producerar eller anskaffar vid den tidpunkt då skyldigheten införs. Utvidgningsskyldigheten innebär i sin tur att produktions- eller anskaffningsnivån utvidgas inom ramen för den befintliga produktions- eller lagringskapaciteten. Genom skyldigheten kan det således inte förutsättas att företaget bygger ny produktions- eller lagringskapacitet. I praktiken avses med underhålls- eller utvidgningsskyldighet också upprätthållande av produktions- och anskaffningsförmågan, vilket inbegriper anskaffning av behövliga produktionsfaktorer såsom råvaror, personalresurser eller andra motsvarande funktioner som företaget behöver för att kunna producera eller anskaffa bränsle i enlighet med skyldigheten. Anskaffningsskyldigheten kan gälla anskaffning av bränsle på den inhemska eller utländska marknaden. I anskaffningsskyldigheten ska det inte ingå något villkor om att en viss lagernivå ska nås för att bränsle flexibelt ska kunna överlåtas för kritiska ändamål under den tid skyldigheten är i kraft.

Skyldigheten som gäller anskaffningar eller produktion för slutanvändning ska vara nödvändig i förhållande till de kritiska aktörernas förutsägbara behov av bränsle. Vid bedömningen av användningsbehovet kan man beakta till exempel förbrukningsbehoven för följande vinterperiod, om det kan förutses att tillgången på och produktionen av bränsle vintertid inte räcker till för att trygga kritiska aktörers förbrukningsbehov på vintern. Skyldighetens användningsområde avviker sålunda från säkerhets- och lagringsskyldigheterna, vilka inte används för att jämna ut sedvanliga säsongvariationer i bränsleförbrukningen, utan för beredskap för eventuella kriser genom en minimilagernivå året om.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om ett för tillämpningen nödvändigt bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket det genom förordning av statsrådet föreskrivs hurudant bränsle skyldigheten kan gälla. Regleringen begränsar sålunda också arbets- och näringsministeriets beslutanderätt.

I det föreslagna *3 mom.* anges den myndighet, det vill säga Försörjningsberedskapscentralen, som ska övervaka att skyldigheterna fullgörs.

Enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen för Åland föreskrivs det att riket har behörighet i fråga om befolkningsskyddet. Av detta följer att frågor som gäller bränsle hör till rikets behörighet. Enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om näringsverksamhet. El- och energiproduktionen hör till landskapets behörighet. Eftersom anläggningarna är privata kan de förpliktas genom beredskapslagen.

123 §. *Styrning av energiproduktionen.* I paragrafen föreslås bestämmelser om befogenhet att styra den privata energiproduktionen. Paragrafen är ny. Syftet med bestämmelsen är att trygga energiförsörjningen för ändamål som är nödvändiga för den militära försvarsberedskapen eller ett fungerande samhälle i situationer där produktionen inte kan säkerställas på marknadsvillkor. Av tekniska orsaker som hänför sig till el- och fjärrvärmesystemet är det dock omöjligt att rikta

tilläggsproduktion endast till vissa ändamål, varför man vid tillämpningen av befogenheten samtidigt kan behöva tillämpa också regleringsbefogenheter som gäller energiförbrukningen, såsom roterande frånkoppling av elen i elsystemet eller förbrukningskvoter, så att man kan säkerställa att energiproduktionen riktas till nödvändig verksamhet. Också mera omfattande behov såsom tryggande av befolkningens försörjning kan förutsätta åtgärder för styrning av energiproduktionen i situationer med betydande brist på el. Befogenheten kan tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten och endast för att trygga tillgången till energi för verksamhet som är nödvändig med tanke på den militära försvarsberedskapen, befolkningens försörjning och ett fungerande samhälle i övrigt.

Befogenheten är nödvändig eftersom kommersiella aktörer under undantagsförhållanden kan låta bli att delta i marknaden av kommersiella skäl, såsom ekonomiska skäl eller skäl som hänför sig till risker, till exempel genom att låta bli att lämna anbud eller genom att producera energi endast för eget bruk. Om privata aktörer stannar utanför energimarknaden kan det i de allvarligaste formerna leda till att regleringsåtgärderna inte har tillräcklig effekt, varför energiproduktionen vid behov måste styras. En förutsättning för att energisystemen ska fungera är balans mellan produktionen och förbrukningen. För att säkerställa detta krävs styrning av energisystemen, vilket genomförs med olika hastigheter beroende på systemet.

Under normala förhållanden kan de systemansvariga styra produktionen endast när det behövs för att trygga systemets tekniska driftssäkerhet, det vill säga trygga balansen mellan den allmänna produktionen och förbrukningen i syfte att förhindra att systemet kollapsar. Den föreslagna bestämmelsen i beredskapslagen möjliggör däremot styrning av produktionen också för andra behov, det vill säga för att tillgodose de mest kritiska samhälleliga behoven i en situation där elsystemets spänning och frekvens är normala.

Avsaknaden av en marknadsplats bedöms leda till en väsentlig försämring av marknadens funktion bland annat genom att mängden energi som släpps ut på marknaden minskar betydligt. Den systemansvarige för ett el- eller gassystem har då inte heller signaler av samma typ som under normala förhållanden om produktion och leverans på marknaden för att kunna styra energisystemet utan prövningsrätt. Under normala förhållanden bestämmer elbörsen och andra marknadsplatser för el ordningsföljden för kraftverk, ellager och flexibla laster samt mängden import/export i gränsledningarna genom priser som bildas på basis av efterfrågan och utbud. Om en marknadsplats försvinner saknas de prissignaler som bestämmer prioritetsordningen och man måste återgå till ett system som simulerar det system som fanns innan marknaden öppnades upp, där ordningsföljden styrs centralt från den systemansvariga stamnätsinnehavarens kontrollrum.

Att delta i marknaden hör till de viktigaste kommersiella avgörandena för energiproduktionsanläggningar, energilager och flexibla laster. Energiproduktion som förpliktigas av staten innebär oberoende av de kommersiella aktörernas egna kommersiella intressen att man ingriper i skyddet av företagens egendom eller näringsfrihet på ett betydande sätt. Under normala förhållanden finns det inte heller någon godtagbar grund eller något vägande samhälleligt behov att utöva befogenheterna, eftersom marknadsplatserna fungerar under normala förhållanden och ett stort antal aktörer då deltar på marknaden, varvid produktionen är tillräcklig för de kritiska aktörernas behov. De föreslagna bestämmelserna bör sålunda tas in i beredskapslagen. Dessutom strider statlig styrning enligt regleringen för normala förhållanden mot EU:s el- och gasmarknadslagstiftning, vilket utgör ett hinder för utvecklandet av lagstiftningen under normala förhållanden. EU-lagstiftningen förutsätter att befogenheterna kan utövas endast under undantagsförhållanden.

Enligt det föreslagna *1 mom.* kan arbets- och näringsministeriet ålägga den som driver ett kraftverk, ett kraftvärmeverk, ett värmeverk, en gasproduktionsanläggning, en terminal för kondenserad gas eller en energilagringsanläggning att driva sin anläggning i energisystemet och att på annat sätt upprätthålla sin funktionsförmåga i fråga om sin energiproduktion, terminaltjänst eller lagring. Skyldigheten följer av ett överklagbart förvaltningsbeslut som meddelats av arbets- och

näringsministeriet. Beslutet kan också meddelas i en omfattning som gäller en näringsidkares alla produktionsanläggningar, terminaler eller energilager. En anläggnings drift i energisystemet innebär produktion eller leverans av energi till nätet.

Den produktions- eller leveransnivå som förutsätts kan variera enligt den nivå som krävs för systembehoven mellan beredskap och fullskalig produktion eller leverans. Med funktionsförmåga som upprätthålls på annat sätt avses det att de aktörer som omfattas av skyldigheten ska upprätthålla sin produktions-, leverans- eller serviceförmåga till exempel så att de inte kan stänga sina produktionsanläggningar eller terminaler för kondenserad naturgas eller energilager eller försumma anskaffning av de produktionsfaktorer som krävs för energiproduktionen eller serviceförmågan eller andra underhållsåtgärder. Energiproduktionen kan dock också vara beroende av tillgången på bränslen, varvid skyldigheten att upprätthålla funktionsförmågan i situationer med brist på bränsle också kan åläggas delvis villkorligt genom att förutsätta upprätthållande av annan beredskap tills bränsle igen finns tillgängligt. Det är ändamålsenligast att en anläggnings driftsskyldighet och skyldighet att upprätthålla funktionsförmågan påförs samtidigt.

Avsikten är att skyldigheterna i elsystemet om möjligt ska riktas i första hand så att styrningen av produktionen baserar sig på de ekonomiskt mest ändamålsenliga alternativen när det gäller ordningsföljden och att tillräckligt funktionssäkra alternativ med tillräcklig effekt tas i bruk så att den energi de producerar kan överföras till förbrukningsobjektet med möjligast lite överföringsbegränsningar. Det är sålunda ändamålsenligt att skyldigheterna i första hand till exempel riktas till produktionsanläggningar som inte är beroende av variation i väderleken och som är belägna tillräckligt nära kritiska förbrukningsobjekt, om sådana alternativ finns att tillgå. Regleringen är inte avsedd att tillämpas på de minsta produktionskapaciteterna på marknaden, såsom småskalig produktion i hushåll.

I fjärrvärmesystemet kan man i den mån det är möjligt beakta till exempel den ekonomiska ändamålsenligheten, produktionskapaciteten och efterfrågan, dock med beaktande av att antalet anläggningar som är anslutna till ett enskilt fjärrvärmenät vanligen är få.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan arbets- och näringsministeriet för att trygga verkställigheten av den befogenhet som avses i 1 mom. i fråga om elsystemet ålägga den systemansvariga stamnätsinnehavaren och i fråga om gassystemet den systemansvariga överföringsnätsinnehavaren samt i fråga om produktionen och distributionen av värme kommunen att styra den i 1 mom. avsedda energiproduktionen, energileveransen eller terminaltjänsten i enlighet med de villkor ministeriet har ställt. Med kommunen avses den kommun där produktionsanläggningen är belägen. Styrning av energiproduktionen innebär att förplikta produktionsanläggningar, terminaler eller energilager att producera eller leverera energi i enlighet med den produktionsmängd som förutsätts av den systemansvariga stamnätsinnehavare, den systemansvariga överföringsnätsinnehavare eller den kommun som ansvarar för styrningen. Produktionen kan i fråga om el och gas styras till olika marknadsplatser enligt hur kritiskt behov respektive marknadsplats har. Styrningen av produktionsmängderna bör anförtros dessa aktörer eftersom produktionen och förbrukningen måste balanseras i systemet för att trygga dess tekniska funktion.

De villkor för styrningen som arbets- och näringsministeriet ställer kan till exempel gälla kapaciteternas ibruktagningsordning, det vill säga driftsordningen, på så sätt att det i beslutet anges de rörliga kostnader som ska tillämpas på olika typer av produktionsanläggningar eller beräkningsgrunderna för dem, om produktionsanläggningarna inte själva ger en marknadsbaserad prissignal för fastställandet av ordningsföljden.

Tillämpningen av 2 mom. förutsätter sålunda att de uppgifter som hänför sig till verkställigheten av befogenheten överförs till en privat aktör för den tid befogenheten tillämpas. De uppgifter som i momentet föreslås bli överförda till den systemansvarige stamnätsinnehavaren i elsyste-

met och till den systemansvarige innehavaren av överföringsnät i gassystemet eller till kommunen, det vill säga de styruppgifter som anförtrotts dem i syfte att trygga genomförandet av befogenheten, kan anses vara sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det att Energimyndigheten är den myndighet som ska övervaka att de skyldigheter som ålagts med stöd av 1 och 2 mom. i paragrafen fullgörs.

Enligt det föreslagna *4 mom.* ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på anställda hos en systemansvarig stamnätsinnehavare eller en systemansvarig överföringsnätsinnehavare eller kommunen, när de utför en uppgift som avses i 2 mom. Det ska föreskrivas om tjänsteansvaret eftersom det är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift.

124 §. *Säkerställande av tillgången till bränsle för vissa myndigheter eller för viss verksamhet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om säkerställande av tillgången till bränsle för kritisk användning. Paragrafen är ny men utgångspunkterna i den motsvarar bestämmelserna om reglering av bränslen i 5 och 10 kap. i den gällande lagen. Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten och endast för att säkerställa tillgången till bränsle för verksamhet som är nödvändig med tanke på den militära försvarsberedskapen eller med tanke på ett fungerande samhälle. Bestämmelser om allmän reglering av bränslen föreslås i 125 §.

Den föreslagna befogenheten är nödvändig eftersom bränslenas tillräcklighet under undantagsförhållanden är förenad med betydande risker, till exempel om logistiken, utrikeshandeln eller produktionsverksamheten störs. Bränslen är viktiga nyttigheter som är en förutsättning för ett fungerande samhälle genom att de möjliggör bland annat energiproduktion. Under undantagsförhållanden kan man inte nödvändigtvis endast genom marknadsbaserade åtgärder säkerställa att de mest kritiska samhälleliga behoven tillgodoses. Inte heller bestämmelserna om beredskap och obligatorisk lagring kan anses vara en tillräcklig garanti för hanteringen av långvariga kriser. Å andra sidan ska man vid förhandsupplagring beakta bindandet av driftskapital, varför lagernivån måste begränsas till en ändamålsenlig storleksklass under normala förhållanden.

Genom befogenheten begränsas marknadsaktörernas frihet att välja sina kunder beroende på den mängd bränsle som ska reserveras för området för allokeringen. Samtidigt ingriper befogenheten också i den mängd bränsle som kan överlåtas till varje kund. Befogenheten har sålunda betydande konsekvenser för marknadsaktörernas egendomsskydd och/eller näringsfrihet. Under normala förhållanden finns det inte heller någon godtagbar grund för eller något vägande samhälleligt behov av att utöva befogenheterna, eftersom en konkurrensutsatt marknad tryggar tillgången och man med säkerhetsupplag och obligatoriska lager kan hantera kortvariga bristsituationer. Genom befogenheten ingriper man med tanke på det materiella och personrelaterade tillämpningsområdet i energimarknaden på ett omfattande och djupgående sätt. De förslagna bestämmelserna kan sålunda inte tas in i lagstiftningen för normala förhållanden.

Enligt det föreslagna *1 mom.* får en näringsidkare som normalt är verksam på bränslemarknaden överlåta en viss andel bränsle och tillsatser som behövs för motorer som drivs med brännolja endast till de myndigheter som anges i förordning av statsrådet eller för sådan i förordning av statsrådet angiven verksamhet som är viktig för de ändamål som nämns i 1 mom. mot anvisad inköpsrätt eller inköpstillstånd. Befogenheten kan tillämpas på alla slags bränslen i olika former, det vill säga i flytande form, gasform eller fast form, till exempel flytande bränslen, stenkol, torv, träbaserade bränslen samt olika gasformiga och biomassabaserade bränslen. De tillsatsämnen som krävs för motorer som drivs med brännolja omfattar åtminstone tillsatsämnet Adblue som används för dagens dieselmotorer och som kan vara nödvändig för vissa dieselmotorer. Regleringen omfattar alla nivåer för och sätt att producera och distribuera bränsle. Genom befogenheten kan en viss andel av marknaden för ett visst bränsle, till exempel 60 procent av diesel, riktas till de nämnda ändamålen.

Regleringen kan genomföras genom att man i en förordning av statsrådet i enlighet med 1 mom. *1 punkten* fastställer de kritiska mottagare av överlåtelsen (myndigheter eller sådan verksamhet som är viktig med tanke på de i 1 mom. nämnda syftena) som kan anskaffa bränsle direkt med så kallad inköpsrätt, det vill säga genom att visa till exempel ett tjänstetecken. Syftet med regleringen är att skapa ett lättare förfarande än den traditionella administreringen av inköpstillstånd i situationer där inköpsrättigheterna entydigt kan påvisas genom förordning. Inköpsrätten kan bestämmas enligt kund (till exempel Försvarsmakten) eller per kundgrupp (till exempel räddningsverk). Den mängd bränsle som rätten gäller följer direkt av en tillämpningsförordning och kan anges till exempel i antal liter.

I fråga om inköpsrättigheterna kan de i förordningen angivna beräkningsgrunderna gällande mängden tillämpas endast på sådana bränslen på vilka traditionella kvantitativa begränsningar, såsom antal liter, inte kan tillämpas. Beräkningsgrunden kan sålunda användas till exempel för naturgas på så sätt att överlåtaren följer med kundens anskaffade mängder redan under normala förhållanden och man som beräkningsgrund för mängden under undantagsförhållanden kan hänvisa till exempel till den anskaffade mängden under en viss referensperiod.

Den inköpstillståndsmekanism som det föreskrivs om i den föreslagna 1 mom. *2 punkten* är avsedd att tillämpas i situationer där den i förordning av statsrådet föreskrivna entydiga inköpsrätt som anvisats vissa myndigheter eller aktörer inte är tillräcklig för att hantera situationen. Genom förordning kan inte heller de mängder som ska överlåtas nödvändigtvis bestämmas tillräckligt detaljerat, eftersom det kan finnas många betydande faktorer som inverkar på bränsleförbrukningen eller man vid överlåtelsen inte kan konstatera de omständigheter som beräkningen ska grunda sig på. Till exempel inom energiproduktionen varierar bränsleförbrukningen betydligt mellan olika tekniker, och producenterna har varierande förmåga att övergå till alternativa bränslen och en övergång kan beroende på tekniken föranleda betydande förändringar i bränsleförbrukningen. Dessutom kan bränslelagren variera kraftigt mellan producenterna. Den proportionella kritiskheten i fråga om dem som bränsle riktas till kan dessutom förändras regionalt, och också mera allmänt kan det ske snabba och betydande förändringar i tillgången på och förbrukningen av bränsle. I dessa fall kan mängden bränsle som ska överlåtas beräknas endast på basis av separata redogörelser, i synnerhet när man ställer den mängd bränsle som ska överlåtas i relation till faktorer som beskriver verksamhetens omfattning, vilket förutsätter utövande av myndighetens prövningsrätt och sålunda en särskild tillståndsmekanism.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om arbets- och näringsministeriets befogenhet att ålägga vissa distributionsställen att genomföra den reglering som avses i 1 mom. Det att distributionsställen åläggs att genomföra överlåtelser till allokeringsmottagarna möjliggör till exempel att bevakning kan riktas till distributionsstället för att förhindra eventuella oroligheter och för att tillgången till bränsle för de nämnda mottagarna ska vara snabbare.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det att en i 1 mom. avsedd näringsidkare ska föra bok över de överlåtelser som avses i 1 mom. och överlämna den till Försörjningsberedskapscentralen med de intervaller som centralen bestämmer. Bokföringen av överlåtelserna enligt mottagare behövs för genomförandet av allokeringen i praktiken och möjliggör tillsyn över verkställandet av regleringen.

I det föreslagna *4 mom.* finns ett med tanke på regleringen nödvändigt bemyndigande att utfärda förordning. Genom förordning av statsrådet föreskrivs det för det första närmare om de bränslen och andelar av dem som skyldigheten enligt 1 mom. avser, det vill säga vilket bränsle och vilken marknadsandel som kan överlåtas endast mot inköpsrätt eller inköpstillstånd. Den andel på marknaden som ska reserveras för allokering kan anges i förordningen på olika sätt, till exempel i procent av produktionsmängden eller som mängden energi, volym eller massa eller en kombination av dessa. Genom befogenheten begränsas inte allokeringsmottagarnas rätt att anskaffa bränsle också av den andel som inte har allokerats.

Vid tillämpning av den föreslagna 1 mom. 1 punkten (inköpsrätt) föreskrivs det genom förordning av statsrådet om de myndighetsspecifika eller verksamhetsspecifika grunder som ska beaktas vid beräkningen av mängden. Genom förordningen kan det alltså föreskrivas att till exempel en andel på 60 procent av dieseln ska fördelas på separata andelar för Försvarsmakten, polisen, räddningsmyndigheterna, energiförsörjningen och andra kritiska verksamheter. Vid tillämpning av den föreslagna 1 mom. 2 punkten (inköpstillstånd) föreskrivs det genom förordning av statsrådet för vilken verksamhet inköpstillstånd kan beviljas samt om den mängd som inköpstillståndet gäller eller de grunder som ska beaktas vid beräkningen av mängden.

Enligt det föreslagna *5 mom.* beviljar Försörjningsberedskapscentralen vid behov ett intyg över den nämnda inköpsrätten. Behov av att ett intyg utfärdas över den så kallade inköpsrätten kan till exempel föranledas i situationer där överlåtelsetagarna inte direkt till exempel med ett tjänstetecken kan styrka att de hör till de berättigade mottagarna såsom till exempel i situationer där också vissa privata aktörer, till exempel energianläggningar, enligt statsrådets förordning kan erhålla bränsle. Försörjningsberedskapscentralen beviljar dessutom vid behov inköpstillstånd om inköpstillståndsmekanismen tillämpas. Villkoren för beviljande av inköpstillstånd följer av den nämnda tillämpningsförordningen. Eftersom det inte längre föreskrivs särskilt om reglering av bränslen i fråga om primärproduktionen, beviljar Livskraftscentralen för sin del inköpstillstånd i fråga om jordbruket, fiskerinäringen och skogsbruket. Besluten om inköpstillstånd är överklagbara.

I det föreslagna *6 mom.* föreskrivs det att Försörjningsberedskapscentralen svarar för tillsynen över att de skyldigheter som avses i 1–3 mom. fullgörs.

I det föreslagna *7 mom.* föreskrivs det att arbets- och näringsministeriet svarar för verkställigheten av regleringen. Med verkställande avses utarbetande av de ramar som förutsätts för genomförandet av regleringen i praktiken, till exempel vid behov utveckling av system som hänför sig till regleringen.

I det föreslagna *8 mom.* definieras vilka näringsidkare som är skyldiga att genomföra regleringen. Med näringsidkare som normalt är verksamma på bränslemarknaden och omfattas av skyldigheten avses näringsidkare vars omsättning eller förväntade omsättning inom bränsleaffärsverksamheten, inklusive koncernomsättningen, överstiger en miljon euro under de senaste 12 månaderna. Den skyldighet att genomföra regleringen som följer av att befogenheten tillämpas gäller sålunda inte till exempel mycket små näringsidkare. En definition av näringsidkare är nödvändig för att regleringen ska vara exakt och noga avgränsad, i synnerhet när brott mot skyldigheterna förenas med hot om straff enligt strafflagen.

125 §. *Övrig reglering av bränslen.* I paragrafen föreskrivs det om allmän reglering av bränslen till den del de inte är allokerade för att distribueras till kritiska aktörer med stöd av den föregående paragrafen. Paragrafen är ny men utgångspunkterna i den motsvarar bestämmelserna om reglering av bränslen i 5 och 10 kap. i den gällande lagen. Genom befogenheten kan det för den andel av bränslet som inte ingår i den allokerade andelen, till exempel en andel på 40 procent av diesel som inte är allokerad, införas allmänt tillämpliga försäljningsbegränsningar för att trygga den allmänna tillräckligheten i fråga om bränslen. Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten och endast i syfte att säkerställa att bränslena räcker till.

Befogenheten är nödvändig för att trygga bränslenas tillräcklighet och förhindra att bränslen hamstras. Under normala förhållanden har slutförbrukarna inte incitament att hamstra, men i tider med bränslebrist kan hamstrande förekomma i synnerhet i situationer där det råder betydande brist på bränslen. Syftet med regleringen är att kunna förhindra att bränsle hamstras och att det leder till handel på svarta marknaden i en situation där det är brist på bränsle, eftersom hamstrande kan leda till att en del av slutförbrukarna blir utan bränsle eller måste betala opro-

portionerliga summor för det. Dessutom är bränsle ställvis en nödvändig nyttighet med beaktande av företagens och hushållens mångfasetterade användningsbehov i fråga om bränsle, till exempel i trafiken eller för uppvärmning. Reglering av slutförbrukningen tryggar en jämnare distribution av bränslen till slutförbrukningen. Brister i basförnödenheter leder snabbt till skadliga effekter, vilka också kan ha en mera omfattande negativ inverkan på samhällets funktion.

Genom en begränsning av överlåtelser för slutanvändning inskränks företagens avtalsfrihet när det gäller till vem och i vilken omfattning de får överlåta bränslen. Under normala förhållanden finns det inte någon godtagbar grund för eller något vägande samhälleligt behov av att utöva befogenheterna, eftersom en konkurrensutsatt marknad under normala förhållanden tryggar bränslenas tillräcklighet och det inte finns några incitament för hamstrande. Genom befogenheten ingriper man med tanke på det materiella och personrelaterade tillämpningsområdet i energimarknaden på ett omfattande och djupgående sätt. De förslagna bestämmelserna kan sålunda inte tas in i lagstiftningen för normala förhållanden.

I det föreslagna *1 mom.* föreskrivs det om en befogenhet enligt vilken en näringsidkare som avses i 124 § 8 mom. får överlåta endast en viss mängd per kund eller försäljningstillfälle av ett visst bränsle eller vissa tillsatser för motorer som drivs med brännolja som inte omfattas av sådan överlåtelse som avses i 124 §. Regleringen gäller sålunda till den delen bara bränslen som inte har allokerats till exempel till kritisk myndighetsverksamhet. Genom de föreslagna bestämmelserna om försäljningsbegränsningar strävar man efter att i större utsträckning ersätta användningen av de administrativt sett tunga inköpstillståndsmekanismerna.

Genom en kundspecifik begränsning kan det för en kund för en viss tidsperiod bestämmas en maximimängd som till exempel anges i euro eller liter eller baserar sig på någon annan storhet. Kundspecifika begränsningar kan tillämpas till exempel i situationer där det är fråga om sådana långsiktiga leveransavtal som är typiska för branschen och där enskilda leveranser inte är bundna till separata betalningstransaktioner. Kundspecifika begränsningar kan dock också användas mera allmänt för att begränsa bränsleöverlåtelserna till en större kundkrets. Genom begränsningar som hänför sig till försäljningstillfälle bestäms däremot en maximal inköpsmängd för ett enskilt köp, men kundens inköp följs inte under någon viss tidsperiod.

I enlighet med momentet ska det genom förordning av statsrådet föreskrivas närmare vilka bränslen överlåtelsebegränsningen gäller samt om den mängd bränsle som får överlåtas per kund eller per försäljningstillfälle eller om grunderna för beräkning av mängden. I förordning av statsrådet ska man sträva efter att bestämma grunderna för överlåtelsen så noggrant att bränsledistributörerna kan tillämpa grunderna enligt förordningen utan separata utredningar. Grunderna för beräkning av mängden kan närmast användas i begränsade situationer, såsom i naturgassystemet.

Oberoende av undantagsförhållandenas karaktär kan det dock vara nödvändigt att tillåta möjlighet att avvika från de allmänna försäljningsbegränsningarna för vissa aktörer eller av vissa vägande skäl. Enligt det föreslagna *2 mom.* kan livskraftscentralen bevilja undantag från den begränsning av försäljningen som avses i 1 mom., om det är nödvändigt för att fullgöra en lagstadgad skyldighet eller för att utföra uppgifter som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle eller av någon annan orsak som är jämförbar med dessa. Eftersom det är omöjligt att fastställa de ovan nämnda orsakerna eller uppgifterna för varje undantagsförhållande, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas närmare om orsakerna till att undantag får beviljas och om grunderna för beräkning av undantagets omfattning.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det att livskraftscentralen svarar för verkställigheten av den reglering som avses i paragrafen och för tillsynen över att de skyldigheter som ålagts med stöd av den fullgörs.

126 §. *Reglering av handel med och priser på energi.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om skyldigheter som hänför sig till handeln på bränsle- och energimarknaden och om prisreglering. Paragrafen är delvis ny. Prisregleringen motsvarar till sitt sakinnehåll delvis 43 § i den gällande lagen, men bestämmelserna preciseras och kompletteras. Syftet med bestämmelserna är att bemöta situationer där det på marknaden råder långvarig brist på bränsle eller energi, varvid också priserna på energinyttigheter kan bli oskäligt höga eller alltför höga i relation till nyttan. Befogenheten kan tillämpas endast tillsammans med 123 eller 124 § i förslaget, enligt vilka användningsändamålen också begränsar tillämpningen av befogenheten.

Befogenheten kan anses nödvändig för att man också under undantagsförhållanden ska kunna begränsa möjligheten till prisspekulation och på så sätt trygga tillgången på energinyttigheter och över huvud taget upprätthålla energimarknaden. På energimarknaden leder energibrist eller risk för sådan till en kraftig prisstegring både på parti- och detaljmarknaden. Eftersom energinyttigheter till vissa delar är nödvändiga för slutförbrukarna, uppkommer en möjlighet för producenterna och leverantörerna att prissätta energin på partimarknaden till ett oskäligt högt pris om det inte finns prisreglering, vilket också påverkar priserna på detaljmarknaden för energi. Befogenheten kan behövas också för att förhindra en situation där det i elsystemet produceras ett litet energitillägg men som medför en betydande höjning av elpriset. Med stöd av befogenheten kan man begränsa den mängd el som tillhandahålls på marknaden, om nyttan av den i förhållande till kostnaderna är oproportionerlig. Ett högt pris kan skada samhällets funktion och den militära försvarsberedskapen, i praktiken genom att tvinga dessa aktörer att minska sin energiförbrukning på grund av det höga energipriset eller genom att höja de energikostnader som staten betalar, vilket kan äventyra regleringens funktion och mål.

Avsaknad av en marknadsplats leder till bilateral handel, vilket är problematiskt med tanke på marknaden. Då bildas till exempel inget gemensamt marknadspris och handeln blir exceptionellt tung administrativt sett. Konkurrensen inom verksamheten skulle störas, vilket stör den ekonomiska effektiviteten och driftsordningen i systemet och accentuerar de starka marknadsparternas ställning. För att förhindra de skadeverkningar som föranleds av avsaknaden av en marknadsplats behövs en temporär marknadsplats. En temporär marknadsplats kan dock inte nödvändigtvis genomföras enligt arrangemangen under normala förhållanden på grund av den utvecklingstid den skulle behöva och de knappa administrativa resurserna, varför de villkor för marknadsplatsens verksamhet som tidigare förhandlats fram på marknaden inte kan tillämpas. Å andra sidan kan förhållandena under undantagsförhållanden orsaka aktörerna likviditetsproblem och på så sätt störa tillgången på energi när marknaden inte fungerar normalt.

Staten kan inte införa prisreglering under normala förhållanden på grund av dess betydande konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna. Under normala förhållanden finns det inte heller någon godtagbar grund för eller något vägande samhälleligt behov av att befogenheterna utövas eller finns, eftersom en konkurrensutsatt marknad tryggar tillgången och priskonkurrensen och man dessutom med säkerhetsupplag och obligatoriska lager kan hantera kortvariga bristsituationer. Genom befogenheten ingriper man i energimarknaden på ett omfattande och djupgående sätt med tanke på det materiella och personrelaterade tillämpningsområdet.

Genom att anpassa de regler som tillämpas på marknadsplatsen begränsar man företagens frihet att avtala om de villkor som ska tillämpas. Det är i synnerhet fråga om avtalsfrihet för det företag som tillhandahåller en marknadsplats, eftersom ett företag som driver en marknadsplats fastställer de regler som är en förutsättning för deltagande på marknaden utifrån sina kommersiella intressen inom de ramar som lagstiftningen under normala förhållanden ställer. Den föreslagna regleringen kan sålunda inte tas in i lagstiftningen för normala förhållanden. Dessutom strider befogenheten i lagstiftningen under normala förhållanden mot EU:s el- och gasmarknadslagstiftning, vilket utgör ett hinder för utvecklandet av lagstiftningen under normala förhållanden. EU-lagstiftningen förutsätter att befogenheterna kan utövas endast under undantagsförhållanden. Syftet med regleringen är att förhindra att företag ogrundat drar nytta av exceptionella förhållanden och höjer priserna så att försäljningspriset klart överstiger dess produktions- och

anskaffningskostnader och tillsynen i efterhand inte är tillräcklig för att förebygga de negativa effekterna. På energimarknaden där ett gemensamt pris fastställs för en nyttighet på marknaden kan maximipriset fastställas också på så sätt att det tryggar en så stor produktions- eller anskaffningsmängd som möjligt men ändå på marknaden begränsar sådan produktion, anskaffning eller leverans till nätet som ökar mängden total energi i någon mån men avsevärt höjer energiprisnivån. Prisregleringen är inte avsedd att användas på något annat sätt, såsom för att som sådan trygga energi till rimligt pris i en situation där prisnivån skulle stå i ett motiverat förhållande till produktionskostnaderna och pristaket avsevärt skulle minska den mängd energi som släpps ut på marknaden, utan det primära användningsbehovet för befogenheten ska alltid ha ett samband med det som beskrivits ovan för att trygga regleringens funktion och målen med regleringen.

Enligt det föreslagna *1 mom.* kan det för sådana energinyttigheter som avses i 123 eller 124 § genom förordning av statsrådet bestämmas ett maximipris för parti- och detaljmarknaden. Maximipriset kan fastställas marknadsspecifikt. Maximipriserna ska i princip fastställas samtidigt för parti- och detaljmarknaden för att det inte ska uppstå en obalans mellan näringsidkarnas anskaffnings- och försäljningskostnader. I vissa situationer kan det dock vara nödvändigt att införa begränsningar som till exempel gäller bara detaljmarknaden. Avsikten är att bestämmelsen ska omfatta alla olika marknader där den reglering som det hänvisas till i paragrafen genomförs.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det att för att säkerställa att den reglering som avses i 123 eller 124 § fungerar kan arbets- och näringsministeriet genom sitt beslut ålägga den systemansvariga stamnätsinnehavaren i elsystemet att driva en marknadsplats för el eller inrätta en temporär marknadsplats för el, eller ålägga den systemansvariga överföringsnätsinnehavaren i gassystemet att driva en marknadsplats för gas eller inrätta en temporär marknadsplats för gas, eller ålägga en annan aktör att driva en marknadsplats för en energinyttighet. Skyldigheten kan tillämpas åtminstone i fråga om sådana energinyttigheter för vilka det bildas ett enda gemensamt pris på marknaden, det vill säga i praktiken på el- och gasmarknaden. Däremot bestämmer varje leverantör eller distributör sitt eget försäljningspris när det gäller bränslen, varför det på bränslemarknaden inte nödvändigtvis finns behov av en gemensam marknadsplats.

Avsikten är att man genom skyldigheten att upprätthålla en marknadsplats ska trygga de inhemska marknadsplatsernas fortsatta existens och därigenom en fungerande energihandel. Sådana är till exempel de marknadsplatser som upprätthålls av den systemansvariga stamnätsinnehavaren i fråga om el och av den systemansvariga innehavaren av överföringsnät i fråga om naturgas, såsom reserv- och reglerkraftsmarknadsplatser och OTC-marknadsplatser. Skyldigheten att inrätta kan användas för att inrätta och upprätthålla en tillfällig ny marknadsplats, om en utländsk marknadsplats som normalt används, till exempel elmarknadsplatserna day ahead eller intra day inte är tillgängliga. Regleringen hänför sig delvis också till EU-lagstiftningen (bland annat elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet). Vid ibruktagande och tillämpning av befogenheten ska man sålunda också bedöma de villkor som ställts i unionsrätten.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det att arbets- och näringsministeriet genom sitt beslut för en i 2 mom. avsedd marknadsplats kan fastställa sådana handelsförfaranden för marknadsplatsen samt villkor och begränsningar för handeln som är nödvändiga för att marknaden ska fungera. En förutsättning för en fungerande energimarknad är dels att det finns en marknadsplats, dels att marknadsplatsens regler fungerar. Under normala förhållanden har marknadsplatserna regler baserade på avtal mellan parterna eller regler som fastställts av Energimyndigheten, enligt vilka handeln bedrivs. Dessa regler kan inte nödvändigtvis iakttas i situationer med reglering eller prisreglering under undantagsförhållanden eller på tillfälligt inrättade marknadsplatser, utan vid behov kan handelsreglerna ändras så att de motsvarar de förändrade förhållandena om det är nödvändigt för att trygga en fungerande energimarknad. Det kan till exempel vara fråga om att trygga funktionen hos en ny marknadsplats som ska inrättas i en situation där en marknadsplats

enligt reglerna för normala förhållanden inte kan genomföras exempelvis på grund av bristfälliga resurser eller på grund av den långa utvecklingstid som krävs för att bygga en identisk marknadsplats. Undantag kan göras till exempel i fråga om handelsperioderna.

Å andra sidan baserar sig prisbildningen och eventuella andra verksamhetsprinciper på marknadsplatserna under undantagsförhållanden inte längre på ett marknadspris som bildas utifrån efterfrågan och utbud eller på regler som utarbetats för normala förhållanden, varför reglerna vid behov behöver kunna anpassas så att man kan säkerställa energimarknadens funktion och tillgången och konkurrensen i fråga om energi på marknaden. Då kan man bli tvungen att göra ändringar i de regler som tillämpas på befintliga marknadsplatser, till exempel i en situation där priset på bränsle eller energi blir mycket högt på grund av en bristsituation och marknadsplatsernas krav på säkerheter för normala förhållanden skulle leda till betydande negativa konsekvenser, det vill säga likviditetsproblem för de företag som deltar i handeln och därigenom till brister i tillgången på energi. Detta kan förutsätta nödvändiga ändringar i kraven på säkerheter i syfte att trygga en fungerande energimarknad.

Enligt det föreslagna *4 mom.* kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas närmare om maximihöjningar av de priser som avses i 1 mom. eller om metoderna för beräkning av dem på respektive marknad.

Enligt det föreslagna *5 mom.* ska Energimyndigheten övervaka att skyldigheten enligt 1 mom. fullgörs på el-, gas- och fjärrvärmemarknaden. I fråga om andra marknader svarar Livskraftscentralen för tillsynen.

127 §. *Avbrott i elleveransen eller förbud mot användning av el.* Syftet med paragrafen är att trygga elförsörjningen för funktioner som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle och den militära försvarsberedskapen genom att på olika sätt begränsa andra slutförbrukares elförbrukning om det råder brist på el. I en granskning av de omedelbara effektbehoven, det vill säga en granskning vid leveranstidpunkten, tryggar åtgärderna de kritiska aktörernas elförsörjning genom att minska förbrukningen för andra slutförbrukares del. Under undantagsförhållanden kan det också uppstå brist på de bränslen som används för elproduktion, varför åtgärderna för reglering av el också kan användas för att spara bränslen i situationer med brist på bränsle, om det behövs för att på längre sikt trygga elförsörjningen för de kritiska aktörerna. Paragrafen ersätter bestämmelserna i 39 § i den gällande lagen. Befogenheten ska enligt förslaget kunna tillämpas endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten.

Befogenheterna enligt elmarknadslagen, det vill säga enligt lagstiftningen under normala förhållanden, kan som sådana utövas också i utdragna situationer, men de har inte planerats med utgångspunkten att på förhand och på längre sikt minska förbrukningen i en situation där elsystemets spänning och frekvens är normala och det inte är fråga om att till exempel förbrukningen av bränsle som används i elproduktionen måste minskas snabbt för att trygga tillgången på el under en längre tid. Befogenheterna enligt elmarknadslagen ger inte heller rätt att begränsa eller avbryta elförsörjningen eller styra elsystemet på förhand i situationer där det inte förekommer störningar eller hot om störningar i elnätet.

Befogenheten är nödvändig eftersom elproduktionsförmågan eller elöverföringsförmågan under undantagsförhållanden kan försämras väsentligt, varför man måste begränsa elförbrukningen kraftigt och långvarigt jämfört med normala förhållanden samt prioritera kritiska aktörers elförsörjning. Också begränsningarna av förbrukningen kan prioriteras så att kraftigare begränsningsåtgärder kan tillämpas till exempel på elanvändning där mycket el förbrukas men som är av mindre betydelse med tanke på samhället eller med tanke på tillgodoseendet av individens grundläggande behov. Dessa begränsningar kan gälla till exempel tidpunkten för effekttoppar eller vara i kraft tills vidare. Å andra sidan kan tekniska orsaker, utökade behov, andra åtgärders

effektlöshet eller ärendets brådskande natur leda till ett behov att tillämpa mera omfattande åtgärder som begränsar elförbrukningen.

Genom befogenheten begränsas företagens frihet att använda egendom och avtalsfrihet, eftersom åtgärden begränsar elförsäljningen till slutförbrukare. Ur slutförbrukarens synvinkel är det fråga om att begränsa tillgången till en nödvändig nyttighet och i de allvarligaste krissituationerna under undantagsförhållanden är det möjligt att göra en bedömning med avseende på 19 § i grundlagen, eftersom man i ett avsevärt försämrat läge i elsystemet kan bli tvungen att införa intensiva begränsningar i elanvändningen i syfte att trygga tillgången på el för de mest kritiska ändamålen. Befogenheten kan inte tas in i lagstiftningen för normala förhållanden på grund av dess betydande konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom strider befogenheten i lagstiftningen under normala förhållanden mot EU:s el- och gasmarknadslagstiftning. Begränsningar av tillgången på el kan behöva riktas också till hushåll och små och medelstora företag, och det begränsar också allmänt kundernas tillträde till marknaden och inverkar på förbrukningen på marknadsvillkor.

Enligt det föreslagna *1 mom.* kan man genom förordning av statsrådet avbryta elleveransen eller förbjuda användningen av el för ändamål som närmare anges genom förordningen eller vid vissa eldriftsobjekt eller eldriftsställen. Genom förordningen specificeras inte de eldriftsobjekt eller eldriftsställen som regleringen omfattar med driftsställets identifieringskod, utan de som ska omfattas av begränsningarna definieras genom typindelning av slutförbrukarnas verksamhet, såsom simhallar, skidcentra eller andra typklassificeringar som tydligt kan specificeras för nätinnehavaren, eller vid behov utifrån ett geografiskt område. Då förbuden riktas till vissa ändamål är det möjligt att verkställa regleringen i fråga om hybridobjekt där el från samma eldriftsställe används både för verksamhet som omfattas av begränsningarna och annan verksamhet, varvid nätinnehavaren inte kan avbryta elleveransen endast för den verksamhet som begränsningarna gäller. Förbudet innebär att slutförbrukaren av el är skyldig att låta bli att använda el. Däremot genomförs regionala avbrott i elleveranserna per transformatorområde, det vill säga för en grupp eldriftsobjekt och eldriftsställen, och de kan inte riktas mera exakt inom transformatorområdet endast för vissa ändamål eller till vissa eldriftsobjekt eller eldriftsställen.

Avsikten är att den reglering som avses i paragrafen ska verkställas huvudsakligen genom nätinnehavarens åtgärder och att förbuden främst ska tillämpas i situationer där nätinnehavaren inte kan verkställa. Vid riktningen av förbuden är det också skäl att beakta möjligheterna att övervaka att förbuden iakttas. Det finns till exempel inte tillsynsresurser för att förbjuda en viss typ av förbrukning som gäller slutförbrukare i stor utsträckning, såsom förbud att använda en bastu, utan i sådana fall ska hellre en förbrukningskvot enligt 128 § användas, som låter slutförbrukaren bestämma om tidpunkten för och riktningen av elanvändningen. På detta sätt strävar man efter att trygga tillsynsmyndighetens möjligheter att spara sina resurser för andra uppgifter som undantagsförhållandena kräver.

De verkställandesätt som föreslås i 1 mom. är inte avsedda att utesluta varandra, utan det eller de sätt som tillämpas ska bestämmas enligt situationen med beaktande av åtgärdernas lämplighet och effektfullhet när det gäller att lösa den aktuella utmaningen i elsystemet, konsekvenserna för de objekt som begränsningarna gäller, såsom för deras installationsteknik, slutförbrukarnas möjligheter att använda alternativa energikällor samt nätinnehavarens resurser att verkställa möjligheter att övervaka avbrotten och förbuden. Verkställandesätten bestäms genom förordning av statsrådet och det är sålunda inte nätinnehavaren som beslutar om genomförandet av regleringen.

Enligt den föreslagna *1 mom. 1 punkten* i paragrafen kan elleveransen avbrytas eller användningen av el förbjudas tills vidare. Avsikten är att begränsningarna ska tillämpas i de allvarligaste fallen, till exempel då elproduktionskapaciteten har inskränkts så att den är ytterst liten i

förhållande till förbrukningen. Avbrott eller förbud får inte riktas till elanvändning som är nödvändig med tanke på försvaret, funktioner som är nödvändiga för det övriga samhällets funktion, försörjningsberedskapen eller befolkningens grundläggande behov.

Avbrottet eller förbudet kan enligt den föreslagna *1 mom. 2 punkten* verkställas också genom att avbryta en elleverans eller att förbjuda elanvändning under andra tidpunkter på dygnet än de som bestäms genom förordning av statsrådet. Genom befogenheten kan man sträva efter att undvika negativa verkningar för dem som omfattas av begränsningarna genom att göra det möjligt att använda el under en del av dygnet. Man ska sträva efter att rikta begränsningarna till vissa tidpunkter i syfte att dämpa elförbrukningstoppar.

Enligt den föreslagna *1 mom. 3 punkten* ska begränsningarna kunna verkställas genom att man låter regionala avbrott i elleveransen cirkulera på ett jämlikt sätt i elnäten annanstans än i de eldriftsobjekt och eldriftsställen som ska skyddas genom regleringen. Genom cirkulerade elavbrott har man jämfört med de sätt som nämns i 1 och 2 punkten möjlighet att effektivare och snabbare minska förbrukningen då avbrotten riktas till transformatorområden. Åtgärdens användningsändamål avviker från elavbrott som cirkulerar under normala förhållanden, eftersom syftet inte är att trygga systemets tekniska funktion genom vilken förbrukningen och produktionen reaktivt balanseras, utan genom åtgärden minskas andra elanvändares förbrukning för att eltillförseln ska tryggas för ändamål som är kritiska med tanke på den militära försvarsberedskapen eller samhällets funktion. Av denna orsak ska nätinnehavaren sträva efter att i första hand rikta cirkulerande elavbrott till sådana transformatorområden där det inte finns elanvändning som omfattas av syftet med regleringen.

Enligt det föreslagna *2 mom.* får närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av statsrådet om de områden som regleringsåtgärderna ska tillämpas på. Begränsningarna kan sålunda införas områdesvis så att det bestäms att till exempel de begränsningar som avses i 1 mom. 2 punkten införs för olika tidpunkter eller för att tillämpas endast i vissa områden. Å andra sidan kan tillämpningstiden för avbrott som cirkulerar regionalt begränsas till exempel till endast dagtid. Regionala anpassningar kan behövas till exempel i en situation där problemet med elens tillräcklighet är lokalt och man inte får nytta av enhetliga landsomfattande begränsningar för att lösa situationen till exempel på grund av begränsningar i överföringen som orsakas av skador i överföringsnätet eller genom att de begränsningar som behövs för att dämpa effekttoppar riktas till olika tidpunkter.

Enligt det föreslagna *3 mom.* ska en nätinnehavare som avses i elmarknadslagen verkställa de i 1 mom. avsedda avbrotten i elanvändningen i enlighet med det som föreskrivs genom förordning av statsrådet. De verkställande uppgifter som föreskrivits i syfte att trygga genomförandet av befogenheten kan anses vara sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Det blir slutförbrukarens uppgift att verkställa förbudet att förbruka el, eftersom elleveransen i en sådan här situation inte avbryts på ett eldriftsställe eller eldriftsobjekt.

Enligt det föreslagna *4 mom.* övervakar Energimyndigheten att de begränsningar som avses i 1 mom. verkställs och iakttas.

I det föreslagna *5 mom.* föreskrivs det att på elleveransavbrott som genomförts med stöd av paragrafen tillämpas inte det som i elmarknadslagen föreskrivs om standardersättning på grund av avbrott i nättjänsten.

I det föreslagna *6 mom.* föreskrivs det om det tjänsteansvar som hänför sig till en offentlig förvaltningsuppgift enligt 3 mom. På anställda hos en nätinnehavare tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i 3 mom.

128 §. *Elförbrukningskvoter*. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om fastställande av elförbrukningskvoter. Syftet med bestämmelserna är att minska elförbrukningen för att elen ska

räcka till för behoven inom den militära försvarsberedskapen eller andra funktioner som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle. Utgångspunkterna i paragrafen motsvarar 37 § i den gällande lagen, men bestämmelserna preciseras avsevärt. Befogenheten ska enligt förslaget kunna tillämpas endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten. Befogenheten ska tas i bruk tillsammans med 129 §, där det föreskrivs om påföljd för överskridning av förbrukningskvoten. Befogenhetens nödvändighet kan motiveras av samma skäl som i fråga om 127 § och det är sålunda inte möjligt att föreskriva om befogenheten i lagstiftningen för normala förhållanden.

I det föreslagna *1 mom.* föreskrivs det att de grupper av elanvändare som anges i statsrådets förordning får använda endast en i förordningen angiven andel av slutförbrukarens normala månadsförbrukning av el (förbrukningskvot). Kvoten anges i procent och beräknas per driftställe. Tidpunkten för förbrukningen och fördelningen av elanvändningen för olika behov får dock bestämmas av slutförbrukaren. Slutförbrukaren beslutar sålunda själv om sina prioriteringar i fråga om elanvändningen. I 2–4 mom. i paragrafen i föreslås bestämmelser om sättet att beräkna förbrukningskvoten.

När användargrupperna fastställs kan man i så stor utsträckning som möjligt stödja sig på klassificeringen av graden av kritiskhet under normala förhållanden för att det ska gå snabbare att ta i bruk en förbrukningskvot. Nätinnehavarna ska identifiera kritiska eldriftsställen i enlighet med 2 § i statsrådets förordning om företrädesordning för eldriftsställen som ska ingå i beredskapsplanen (981/2022), men i samband med att en elförbrukningskvot tas i bruk kan det uppstå behov av att utvidga begränsningarna av tillämpningsområdet också till andra kunder.

Statsrådet kan vid behov genom sitt beslut specificera de myndigheter eller privata sammanslutningar som hör till de grupper av elanvändare som det föreskrivs om i förordningen för beräkningen av förbrukningskvoten. Till följd av den helhet som förordningen och beslutet bildar kan nätinnehavaren inte ha prövningsrätt. Beslutet behövs sålunda om en grupp som befriats från förbrukningskvoten blir oklar med stöd av förordningen. Beslutet kan vara sekretessbelagt med stöd av offentlighetslagen, om man i beslutet i detalj måste ange kritiska driftställen.

Genom förordning av statsrådet kan det föreskrivas närmare om regional tillämpning av regleringsåtgärderna, såsom riktning av regleringen om förbrukningskvoter endast till vissa områden eller om olika förbrukningskvoter för olika områden. Åtskiljandet kan behövas till exempel om ett överföringsnät delvis förstörts, varvid landsomfattande åtgärder kan sträcka sig längre än nödvändigt för att lösa de regionala utmaningarna.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om det primära sättet att beräkna förbrukningskvoten. Enligt momentet ska nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet, som ansvarar för mätning och utredning av elleveranser inom mätområdet, för slutförbrukaren utan särskilt beslut beräkna förbrukningskvoten enligt 1 mom. på basis av den mängd el som levererats till slutförbrukarens eldriftsställe under den senaste motsvarande kalendermånaden som föregick undantagsförhållandena. På detta sätt baserar sig jämförelseuppgifterna för varje eldriftsställe på en så aktuell förbrukning som möjligt under normala förhållanden. Den balansansvarige för mätområdet beräknar förbrukningskvoten för sådana driftställen som inte omfattas av systemet för centraliserat informationsutbyte inom elhandeln (datahub), såsom industri som anslutits till högspänningsnät. I fråga om andra eldriftsställen görs beräkningen av nätinnehavaren.

Nätinnehavaren och den balansansvarige för mätområdet ska meddela slutförbrukaren den kalkylerade förbrukningskvoten genom vanlig delgivning enligt förvaltningslagen. Informationen kan med slutförbrukarens samtycke alternativt lämnas genom att informationen görs tillgänglig i systemet för centraliserat informationsutbyte inom elhandeln. Mottagaren anses ha fått del av förbrukningskvoten den andra dagen efter det att informationen om den gjordes tillgänglig. Samtycke till elektronisk delgivning kan begäras av den berörda parten redan på förhand under normala förhållanden.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det om situationer där den grund som avses i 2 mom. inte kan användas. Då ska nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet beräkna förbrukningskvoten enligt de grunder för beräkning av förbrukningen vid ett jämförbart driftsobjekt som anges genom förordning av statsrådet och föra ärendet till Energimyndigheten för avgörande. Bestämmelsen omfattar åtminstone nya eldriftsställen som grundats under året före undantagsförhållandena, för vilka det inte finns uppgifter om förbrukningen under referensperioden. I de beräkningsgrunder som anges i statsrådets förordning kan till exempel bostadens storlek, läge och uppvärmningssätt beaktas.

Beräkningen ska bindas till ett jämförbart driftsobjekt så att den tydligare är kopplad till uppgifter om en byggnad som är ansluten till ett driftsställe och till exempel slutförbrukarens elanvändningsvanor inte beaktas. Nätinnehavarna och de balansansvariga för ett mätområde har till uppgift att utreda de grundläggande uppgifter som behövs för beräkningen av förbrukningskvoten. På grund av slutförbrukarnas rättsskydd ska den preliminärt beräknade förbrukningskvoten och de uppgifter som den grundar sig på lämnas till Energimyndigheten, som granskar och fastställer kalkylen. Om en beräkning är bristfällig eller felaktig kan Energimyndigheten återförvisa ärendet till nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet för komplettering.

Slutförbrukaren kan kräva att nätinnehavaren eller den balansansvarige räknar ut förbrukningskvoten också i det nämnda förfarandet, det vill säga lämnar beräkningen av kvoten till Energimyndigheten för avgörande, om det beräkningssätt som det föreskrivs om i 2 mom. leder till en betydligt lägre förbrukningskvot eller om det finns ett betydande fel i beräkningen. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att utöka förbrukningskvoten i en situation där slutförbrukarens förbrukning under referensperioden leder till en knapp förbrukningskvot till exempel av den anledningen att slutförbrukarens förbrukning länge har varit mindre eller elförbrukningen under referensperioden annars inte motsvarar förbrukningen under normala förhållanden till exempel på grund av en längre utlandsresa, eller om det finns ett betydande fel i kalkylen. Syftet med kravet att det ska vara fråga om ett betydande fel är att begränsa antalet fall som ska avgöras så att de knappa resurserna inte behöver användas för att avgöra små avvikelser eller avvikelser av mindre betydelse. För att fastställa en betydande avvikelse kan man beakta till exempel felets absoluta och procentuella storlek, vars betydelse varierar från fall till fall. Därför ska bedömningen av om ett fel är betydande i sista hand avgöras av Energimyndigheten.

I det föreslagna *4 mom.* föreskrivs det att om den grund som avses i 2 eller 3 mom. inte kan tillämpas, ska nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet föra ärendet till Energimyndigheten, som utifrån någon annan tillförlitlig utredning fastställer den månatliga förbrukning som förbrukningskvoten baseras på. Det är fråga om ett sätt att i sista hand fastställa förbrukningskvoten för slutförbrukaren, om den inte kan fastställas med hjälp av ovannämnda förfaranden. En tillförlitlig utredning kan användas till exempel i en situation där förbrukningsobjektet är en ny fabrik och det inte finns några jämförbara objekt. Det samma gäller situationer där nätinnehavaren eller den balansansvarige för ett mätområde inte får tillräckliga uppgifter som grund för beräkningen. Energimyndigheten kan avgöra ett ärende utifrån uppgifter som en slutförbrukare vid eldriftsstället i fråga har lämnat eller som myndigheten själv inhämtat.

Enligt det föreslagna *5 mom.* ska nätinnehavaren och Energimyndigheten lämna uppgifter om förbrukningskvoten till systemet för centraliserat informationsutbyte inom elhandeln. Genom uppgifterna tryggas elförsäljarnas möjligheter till balanshantering.

I det föreslagna *6 mom.* föreskrivs det att Energimyndigheten ska övervaka att de skyldigheter som föreskrivs för nätinnehavaren och den balansansvarige för mätområdet fullgörs.

I det föreslagna *7 mom.* föreskrivs det om det tjänsteansvar som omfattar de uppgifter som hänför sig till verkställigheten av tillämpningen av befogenheten. Eftersom nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet i förslaget anförtros en verkställande uppgift som är vä-

sentlig för tillämpningen av en befogenhet, är det fråga om överföring av en offentlig förvaltningsuppgift på en enskild på det sätt som avses i 124 § i grundlagen. Det måste då fogas lämpliga bestämmelser om tjänsteansvar till uppgifterna. Enligt det föreslagna momentet ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på anställda hos nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet när de sköter uppgifter som gäller bestämmande av elförbrukningskvoten.

129 §. *Periodiserade avbrott i elleveranser till slutförbrukare på grund av överskridning av förbrukningskvoterna.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om periodiserade avbrott som riktas till en slutförbrukare i en situation där slutförbrukaren överskrider den månatliga förbrukningsmängd som tillåts i förbrukningskvoten. Befogenheten kan sålunda inte tas i bruk separat, utan tillämpningen av befogenheten förutsätter att förbrukningskvoter enligt 128 § tillämpas. Befogenheten i sig är ny och ersätter som sanktionsmekanism den överskridningsavgift som det föreskrivs om i den gällande beredskapslagen. De periodiserade avbrotten ska sporra slutförbrukarna att effektivare iaktta förbrukningskvoterna, eftersom de kan tillämpas snabbt då förbrukningskvoten överskrids och förfarandet föreslås gälla olika inkomstklasser med lika konsekvenser.

Befogenheten kan anses vara nödvändig eftersom det utan påföljd inte skulle finnas incitament för att iaktta förbrukningskvoten. Det att det finns incitament och att förbrukningskvoten iakttas är sålunda en förutsättning för att målen med förbrukningskvoten ska uppnås. Eftersom periodiserade avbrott ska användas endast i fråga om förbrukningskvoten ska det finnas bestämmelser om dem också i beredskapslagen. I det föreslagna 1 mom. föreskrivs det att om en slutförbrukare överskrider sin elförbrukningskvot avbryts elleveransen till slutförbrukaren för att säkerställa en fungerande reglering under en del av dygnet i en eller flera perioder till månadens slut. Periodiserade avbrott ska i överensstämmelse med beräkningen av förbrukningskvoten vara driftsställesspecifika. De periodiserade avbrotten föreslås inledas genast då kvoten överskridits så att det finns incitament att iaktta förbrukningskvoten också under de sista dagarna i månaden. Åtgärden begränsas till varje granskningsmånads slut, eftersom också förbrukningskvoten är månatlig. Då är sanktionerna också kortvarigare för sådana slutförbrukare som bättre iakttar kvoten.

Avbrotten kan riktas till en eller flera perioder på basis av omständigheterna från fall till fall. För ett avbrott i en period talar till exempel det att behovet att minska förbrukningen i förhållande till normalläget är litet, att toppförbrukningen i elsystemet endast infaller en viss tid på dygnet och att det inte är meningsfullt att i onödan belasta den tekniska utrustning som behövs för att verkställa avbrotten. För avbrott i flera perioder talar till exempel större behov att minska förbrukningen i förhållande till normalläget samt till exempel behovet att trygga slutförbrukarnas möjlighet till matlagning vid olika tidpunkter.

I paragrafens *2 mom.* föreskrivs det att det genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om de beräkningsregler som ska tillämpas vid dimensioneringen av längden på avbrotten i elleveranserna till slutförbrukaren samt om periodiseringen av avbrotten under ett dygn. Hur intensiva de periodiserade avbrotten är ska anpassas så att de ska kunna anses som en kraftigare elbegränsningsåtgärd jämfört med iakttagande av förbrukningskvoten så att slutförbrukaren har incitament att iaktta förbrukningskvoten, men ändå vara skäliga med beaktande av elsystemets situation. Genom att ta elsystemets situation i beaktande granskas situationen i större utsträckning än bara med tanke på slutförbrukaren, genom att man till exempel beaktar en eventuell kraftig försämring av elproduktionskapaciteten eller att situationen i elsystemet av någon annan orsak är i kris och de kraftiga begränsningar i elanvändningen som det redan i sig förutsätter.

Avsikten är att avbrotten ska bli längre ju större överskridningen av slutförbrukarens förbrukningskvot blir, så att slutförbrukaren måste begränsa sin elanvändning också mellan de periodiserade avbrotten. De beräkningsgrunder som anges i statsrådets förordning ska därför också graderas så att de omfattar en större del av dygnet ju större överskridningen av kvoten blir.

Genom förordning kan det föreskrivas närmare om den regionala tillämpningen av verkställandet av avbrotten. Det kan vara fråga om att avbrotten riktas till olika områden om också de förbrukningskvoter som tillämpas där är olika. Å andra sidan kan avbrott periodiseras regionalt vid olika tidpunkter för att dämpa belastningen och toppeffekterna i nätet.

Enligt det föreslagna *3 mom.* ska nätinnehavaren verkställa ett sådant avbrott i elleveransen som avses i 1 mom. Nätinnehavaren har sålunda inte prövningsrätt i fråga om tillämpningen av periodiserade avbrott, eftersom beräkningsgrunderna för avbrotten följer av tillämpningsförordningen. Nätinnehavaren ska också via textmeddelande meddela om hot om avbrott i elleveransen när 90 procent av förbrukningskvoten har använts. Syftet med förhandsmeddelandet är att ge slutförbrukaren möjlighet att anpassa sin förbrukning innan avbrott inleds. Meddelandet ska sändas tillräckligt nära tillämpningen av avbrotten så att det återspeglar det faktiska behovet att anpassa förbrukningen. Det kommer sannolikt att sändas många meddelanden och de bör snabbt nå slutförbrukaren för att trygga slutförbrukarens ställning. Vanlig delgivning skulle inte nå mottagaren i tillräckligt god tid, varför informationen kan ges per sms på samma sätt som nödunderrättelser. Dessa uppgifter som hänför sig till verkställande av tillämpningen av befogenheten är till sin natur sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen.

I det föreslagna *4 mom.* föreskrivs det att Energimyndigheten ska övervaka verkställandet av de avbrott som föreskrivs för nätinnehavaren i denna paragraf.

I det föreslagna *5 mom.* föreskrivs det att på elleveransavbrott som genomförts med stöd av denna paragraf tillämpas inte det som i elmarknadslagen föreskrivs om standardersättning på grund av avbrott i nättjänsten.

I det föreslagna *6 mom.* föreskrivs det att på anställda hos en nätinnehavare tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i 3 mom.

130 §. *Begränsning av användningen av fjärrvärme.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om begränsningar och förbud som gäller fjärrvärme i syfte att säkerställa fjärrvärmens tillräcklighet för att trygga befolkningens försörjning, den militära försvarsberedskapen eller andra ändamål som är nödvändiga för ett fungerande samhälle. Paragrafen ersätter bestämmelserna i 40 § i den gällande lagen. Befogenheten ska enligt förslaget kunna tillämpas endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten.

De allmänna avtalsvillkoren för fjärrvärme har utarbetats med tanke på parterna i fjärrvärmeavtalet och genom villkoren kan man ingripa till exempel allmänt i fördelningen av fjärrvärme till olika slutförbrukare när leveransen av fjärrvärme begränsas. Villkoren möjliggör inte begränsning av fjärrvärmeförbrukning av skäl som är av allmänt intresse, såsom för begränsning av förbrukningen av bränsle. Dessutom ger de allmänna avtalsvillkoren en omfattande prövningsrätt för värmeförsäljaren när det gäller att trygga fjärrvärmens tillräcklighet för de mest kritiska samhälleliga behoven.

Behoven av bestämmelser om fjärrvärmesystemet framkommer närmast under undantagsförhållanden. Genom befogenheterna ingriper man i fördelningen av värme i stor utsträckning och vid behov kraftigt beroende på situationen i fjärrvärmesystemet. Fjärrvärme är för många slutförbrukare en kritisk basförnödenhet eftersom den bland annat används för uppvärmning av byggnader. Det finns inte behov att tillämpa fullmakten under normala förhållanden, eftersom systemen fungerar under normala förhållanden och det också finns reservsystem för dem. Om det uppkommer brister under normala förhållanden är de kortvariga och kan ofta avhjälpas med den värmeenergi som lagrats i systemet.

Genom begränsningar av förbrukningen kan man trygga tillgången till fjärrvärme för ovannämnda aktörer samt lika möjligheter för fjärrvärmenätets kunder att uppnå samma inomhustemperatur oberoende av var de befinner sig i fjärrvärmenätet i situationer där produktionen av

fjärrvärme inte räcker till för att täcka normal förbrukning. Samtidigt tryggar en minskning av förbrukningen i sin tur det krav på balans mellan produktion och förbrukning som är nödvändigt med tanke på systemets funktion. Bestämmelser om inomhustemperaturens nivå är med beaktande av fjärrvärmesystemets tekniska särdrag det lämpligaste sättet att minska energiförbrukningen.

I det föreslagna *1 mom.* föreskrivs det att man genom förordning av statsrådet kan begränsa förbrukningen av fjärrvärme för uppvärmning av byggnader eller förbjuda användningen av fjärrvärme för uppvärmning av annat än byggnader eller för uppvärmning av bruksvatten för byggnader.

Begränsningarna ska stå i proportion till fjärrvärmesystemets produktionskapacitet och väderleksförhållandena. Begränsningarna får till exempel inte äventyra befolkningens försörjning eller funktioner som är nödvändiga för ett fungerande samhälle eller orsaka annan allvarlig skada, det vill säga göra förhållandena sådana att de orsakar men för hälsan eller andra allvarliga olägenheter för befolkningen eller för funktioner som är nödvändiga för samhället, fastighetsbeståndet eller fjärrvärmenätets funktion, om inte de tekniska begränsningarna i fjärrvärmens produktionsförmåga eller samhällets mer kritiska behov nödvändigtvis kräver det. Vid bedömningen av negativa konsekvenser är det skäl att beakta till exempel människornas möjligheter att vara i sina hem, möjligheterna att arbeta samt eventuella andra negativa konsekvenser till exempel för fastighetstekniken eller kritiska aktörers övriga utrustning eller deras verksamhet, såsom vårdinstitutioners förmåga att ta hand om klienter i behov av skydd. Förbuden mot användning av fjärrvärme för uppvärmning av annat än byggnader kan gälla till exempel förhindrande av att körramper, gator eller idrottsplaner fryser när användningen av fjärrvärme tekniskt kan särskiljas från uppvärmningen av byggnader så att förbudet inte samtidigt innebär att användningen av fjärrvärme förhindras för uppvärmning av byggnader.

I byggnader ska användning av fjärrvärme enligt förslaget vara fortgående möjlig men förbrukningen ska minskas, medan det vid förbud mot uppvärmning av bruksvatten är fråga om ett totalförbud som gäller tills vidare eller som upprepas vid vissa tidpunkter som bestäms genom förordning, till exempel varje vecka mellan måndag och fredag.

Förbud att använda fjärrvärme för uppvärmning av varmt bruksvatten kan användas som en alternativ åtgärd som begränsar förbrukningen av fjärrvärme, eftersom uppvärmning av bruksvatten har en väsentlig inverkan på förbrukningen av fjärrvärme. Användningen av fjärrvärme för uppvärmning av varmt bruksvatten orsakar stora och kortvariga effekttoppar i förbrukningen morgon och kväll, och ofta måste man för att täcka detta producera energi till exempel med olje- och gasbaserade bränslen, som vanligen är kritiska under undantagsförhållanden. Effekttoppar kan också orsaka problem för nätstabiliteten vid kapacitetsbrist. Förbuden mot att värma upp bruksvatten och de tillåtna tiderna för uppvärmning ska vara tillräckligt långa per gång så att vattnet hinner avkylas eller värmas tillräckligt för att undvika risken för legionellabakterier, med beaktande av att bakterien har svaga möjligheter att överleva i kallt vatten och å andra sidan att den dör i vatten som är över 55 grader varmt. Genom tillräckligt långa perioder tryggas också verkställandet av bestämmelserna i praktiken genom att belastning på grund av verkställandet förebyggs, eftersom begränsningarna i regel görs manuellt i varje fastighet.

Enligt det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det genom förordning av statsrådet närmare om vilka ändamål som omfattas av begränsningarna och förbuden enligt 1 mom. och vilka som lämnas utanför, om verkställigheten av förbud mot uppvärmning av bruksvatten som regionalt cirkulerande förbud och om den högsta tillåtna nivån på inomhustemperaturen.

Tillämpningsområdet kan begränsas till exempel så att begränsningarna eller förbuden tillämpas i enlighet med regleringens syfte på vissa mest kritiska samhälleliga behov eller behov hos personer som är i behov av särskilt skydd, såsom på sjukhus eller andra utrymmen för personer i

behov av vård. I första hand ska begränsningarna också riktas till andra byggnader än bostadshus. Å andra sidan kan tillämpningsområdet begränsas till exempel så att begränsningar eller förbud i första hand ska tillämpas på sådana driftsobjekt och fastigheter där det är möjligt att använda alternativa uppvärmningssätt eller som kan anses vara avsedda för rekreation.

Verkställandet av förbud mot uppvärmning av bruksvatten i form av regionalt cirkulerande förbud kan minska förbrukningen av fjärrvärme på så sätt att förbudet gäller endast en del av kunderna i fjärrvärmenätet åt gången, vilket tidvis tryggar tillgången till varmt bruksvatten i fastigheterna. I förordning kan man till exempel föreskriva att förbudet mot uppvärmning av bruksvatten gäller jämna adressnummer en viss period och udda adressnummer en viss period. Förbudet ska meddelas så att varje kund kan identifiera sig till en viss målgrupp, med beaktande av att det huvudsakliga genomförandet enligt paragrafen sker med kundens åtgärder.

Genom förordning kan det enligt förslaget också föreskrivas närmare om regional tillämpning av regleringsåtgärder. I praktiken är det fråga om att genomföra regleringen endast inom vissa områden eller att rikta olika regleringsåtgärder till olika områden, eftersom det i Finland finns omkring 200 separata och sinsemellan olika fjärrvärmenät. Av denna anledning ska man beakta begränsningarnas och förbudens konsekvenser och behov i fråga om varje enskilt nät utifrån situationsspecifika lokala eller regionala omständigheter, såsom varje näts produktionskapacitet. Regleringen kan tas i bruk när situationen kräver det till exempel inom endast en viss kommuns eller ett visst landskaps område, eller så kan det när situationen så kräver föreskrivas att det inom ett visst område ska tillämpas strängare begränsningar än vad som föreskrivs för ett annat område.

Enligt det föreslagna *3 mom.* är en fjärrvärmekund skyldig att göra de regleringar som krävs för de begränsningar och förbud som avses i 1–2 mom. Med kund avses en köpare som står i avtalsförhållande till en försäljare av fjärrvärme, såsom ett husbolag, en affärsfastighet eller en kommun. I praktiken ska kunden göra de ändringar som regleringen kräver i styrningen av värmeväxlare, regleranordningarna eller fastighetens värmeanvändning i övrigt. Genom åtgärderna kan man inte exakt bestämma en viss energiförbrukningsnivå, utan den mängd energi som förbrukas påverkas slutligen också av till exempel utomhustemperaturen, mängden varmt bruksvatten som använts och vilka justeringar som gjorts i fastighetens ventilation. Begränsningar i förbrukningen kräver därför eventuellt flera justeringar av de kundspecifika anordningarna. Tillsynen riktas i praktiken till exempel till kundens VVS-planer och returvattnets temperatur. I en situation där en kunds fjärrvärmeavtal betjänar flera användare, såsom lägenheter, är det dock inte möjligt att genom en värmecentrals inställningar garantera samma temperatur för olika användare. Hur man i en fastighets interna nät fördelar energin lika till olika användare måste lösas lokalt, eftersom en utvidgning av tillsynen till lägenheter skulle leda till komplicerade juridiska, administrativa och praktiska utmaningar. Genom åtgärder som vidtas i värmecentralen kan man dock påverka den genomsnittliga inomhustemperaturen i lägenheter och andra utrymmen. Vid behov ska fastigheten sörja för den balansering av fastighetens uppvärmningsnät som behövs med fullmakter enligt normala förhållanden. Kundens skyldighet att genomföra regleringarna förutsätter att kunden vid behov skaffar råd, anvisningar eller utomstående hjälp för att göra de regleringar som behövs. I det föreslagna momentet föreskrivs det också att om en kund inte genomför tillräckliga åtgärder, kan kommunen ålägga värmeförsäljaren att vidta dem. En kunds försummelse av en skyldighet är separat straffbar, och genomförandet av begränsningarna tryggas i sista hand genom värmeförsäljarens åtgärder.

I det föreslagna 4 mom. föreskrivs det att Energimyndigheten ska övervaka att de skyldigheter som i 3 mom. föreskrivs för värmeförsäljare fullgörs. Kommunerna övervakar att de regleringsåtgärder enligt 1–3 mom. som avser förbrukningen iakttas.

131 §. *Tryggande av vattentjänsterna.* I lagen föreslås en befogenhet för tryggande av vattentjänsterna. Bestämmelserna motsvarar delvis 44 § i den gällande lagen. Till skillnad från den gällande lagen föreskrivs det i fråga om befogenheten i förslaget inte längre bara om skyldighet

att leverera och tillhandahålla vatten och ändring av tillståndsvillkoren i anslutning till det, utan också om sådana andra åtgärder som kan vara nödvändiga för att säkerställa tillräcklig tillgång till vatten för befolkningen. Sådana åtgärder kan till exempel vara skyldighet att mellan vattentjänstverk överlåta nyttigheter som är nödvändiga med tanke på verksamheten, skyldighet för näringsidkare att rikta produktionen för att säkerställa tillgången till vatten samt skyldighet för vattentjänstverk att leverera vatten som lämpar sig för spolning av vattenklosetter. Bestämmelserna preciseras dessutom i fråga om de befintliga befogenheterna. De nämnda befogenheterna kan tillämpas endast om det är nödvändigt för säkerställande av en kommuns eller en större konsumentgrupps tillgång till vatten eller för tryggande av verksamheten i ett vattentjänstverk som annars är av betydelse ur allmän synpunkt. Befogenheten ska enligt förslaget kunna utövas under alla undantagsförhållanden. Ibruktagandet av befogenheten medför inte direkt några skyldigheter, utan skyldigheten följer av det förvaltningsbeslut som jord- och skogsbruksministeriet meddelar.

I det föreslagna *1 mom.* i paragrafen ges jord- och skogsbruksministeriet med hjälp av punkter befogenhet att ålägga näringsidkarna skyldigheter, om det är nödvändigt för säkerställande av en kommuns eller en större konsumentgrupps tillgång till vatten eller för tryggande av verksamheten i ett vattentjänstverk som annars är av betydelse ur allmän synpunkt.

I den föreslagna 1 mom. *1 punkten* föreskrivs det i huvudsak på motsvarande sätt som i den gällande regleringen om befogenhet att ålägga ett vattentjänstverk att leverera eller tillhandahålla vatten utanför sitt eget vattendistributionsområde för tillgodoseende av utomstående behov av vatten. Det föreslås att begreppet verksamhetsområde i den gällande lagen ändras till vattendistributionsområde, eftersom verksamhetsområdena i regel inte täcker vattentjänstverkens nätområde i sin helhet. Vattendistributionsområde är ett begrepp som finns i hälsoskyddslagen och avser ett sådant enhetligt område av ett distributionsnät för hushållsvatten där kvaliteten på hushållsvattnet är i stort sett enhetlig och där en enda anläggning som levererar hushållsvatten svarar för distributionen av hushållsvatten, samt sådana hushåll, livsmedelslokaler samt verksamhetsutövare med offentlig eller kommersiell verksamhet som använder hushållsvatten som tas med vattenanvändarens egna anordningar. Ett vattentjänstverks vattendistributionsområden omfattar ett större antal abonnenter än verksamhetsområdet och vattendistributionen sker alltid per vattendistributionsområde. I den gällande lagen föreskrivs det om möjlighet att ändra ett tillstånd som ger rätt till vattentäkt. När det gäller den föreslagna befogenheten kan skyldigheten dock åläggas trots vad som i vattenlagen (587/2011) föreskrivs om vattentäkt, det vill säga också trots tillståndsvillkoren i tillstånd som beviljas med stöd av vattenlagen. Tillämpning av befogenheten förutsätter sålunda inte att tillståndsvillkoren ändras.

På Åland gäller en egen landskapslag om vatten- och avloppsverk, Landskapslag (1979:29) om allmänna vatten- och avloppsverk. På Åland är vattenverken privata och bestämmelserna i beredskapslagen ska tillämpas på dem. Under undantagsförhållanden har jord- och skogsbruksministeriet befogenhet att meddela beslut som förpliktar vattentjänstverken. Dessa gäller också vattentjänstverk på Åland. Det föreslås att det i beredskapslagen tas in en bestämmelse med hänvisning till landskapslagen. Under undantagsförhållanden innehas befogenheten av jord- och skogsbruksministeriet, men kan överföras till landskapsmyndigheterna genom en överenskommelseförordning.

I den föreslagna *2 punkten* föreskrivs det om en helt ny befogenhet. Enligt punkten föreslås det att jord- och skogsbruksministeriet ska kunna ålägga ett vattentjänstverk eller en industrianläggning som framställer hushållsvatten eller behandlar avloppsvatten att till ett annat vattentjänstverk överlåta kemikalier som de har i sin besittning och som är nödvändiga för behandling av vatten samt andra nyttigheter eller tjänster som är nödvändiga för behandling av vatten. Tjänsterna kan vara till exempel nödvändiga sakkunnigtjänster vid vattentjänstverket. En förutsättning för överlåtelsen är att den är nödvändig för säkerställande av en kommuns eller en större konsumentgrupps tillgång till vatten eller för tryggande av verksamheten i ett vattentjänstverk som annars är av betydelse ur allmän synpunkt. Överlåtelsen av nyttigheter eller tjänster får inte

heller äventyra tryggandet av överlåtarens egna nödvändiga funktioner. Tillämpande av befogenheten kan vara nödvändigt till exempel om man inte får in tillräckligt med kemikalier, komponenter eller processmaterial till Finland.

I den föreslagna *3 punkten* föreskrivs det om befogenhet att ålägga ett vattentjänstverk att leverera sådant vatten i vattenledningsnätet som lämpar sig för spolning av vattenklosetter men som inte uppfyller kvalitetskraven på hushållsvatten. Den föreslagna skyldigheten är helt och hållet ny och kan vara nödvändig i en situation där det inte går att framställa hushållsvatten och kontinuiteten i vattendistributionen sålunda äventyras. Avbrott i vattendistributionen i stora städer föranleder snabbt problem som hänför sig till insamling och hantering av sanitetsavfall, vilket snabbt kan medföra hälso- och hygienrisker. Dessutom är det en stor hygienrisk för vattenledningsnätet att låta nätet vara utan tryck. Distribution av tekniskt vatten eller obehandlat ytvatten i hushållsvattennätet förutsätter effektiv information och eventuellt användning av indikatorfärg så att vattnet inte används som hushållsvatten.

Också i den föreslagna *4 punkten* föreskrivs det om en helt ny befogenhet. Enligt den punkten kan jord- och skogsbruksministeriet ålägga företag inom livsmedelsindustrin att rikta sin produktion för att säkerställa den tillgång till hushållsvatten som är nödvändig för befolkningen. Befogenheten gör det möjligt att ålägga till exempel företag inom läskedrycksindustrin eller tillverkare av saftdrycker eller mjölk att förpacka dricksvatten för konsumentbruk. Befogenheten kan vara nödvändig till exempel i situationer där förpackat vatten annars tar slut på marknaden. I paragrafen föreslås inte bestämmelser om sådana omständigheter i anslutning till försäljning eller distribution av produkter som regleras i enlighet med lagstiftningen under normala förhållanden.

132 §. *Tryggande av avfallshanteringen.* I paragrafen föreslås bestämmelser om befogenhet att förplikta avfallshanteringsaktörer att utföra uppgifter inom avfallshantering och avfallstransport som är nödvändiga för att förhindra allvarlig fara eller olägenhet för människors hälsa. Paragrafen är ny. Syftet med bestämmelserna är att skydda människors hälsa för skada orsakad av allvarliga störningar på grund av undantagsförhållanden som påverkar avfallshanteringen samt att under undantagsförhållanden säkerställa att avfallshanteringen fungerar så bra som möjligt så att inte miljöföroreningar eller avbrott i hanteringen av kommunalt avfall medför allvarlig fara för människors hälsa.

Befogenheten kan i enlighet med förslaget tas i bruk endast om den är nödvändig för att avvärja allvarliga sanitära olägenheter i livsmiljön och endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 3 och 4 punkten. Tillstånds- och tillsynsverket kan då genom sitt beslut ålägga en aktör som yrkesmässigt behandlar eller transporterar avfall eller som ansvarar för kommunens serviceuppgifter inom avfallshanteringen att utföra uppgifter inom behandling och transport av avfall som är nödvändiga för att förhindra allvarlig fara eller olägenhet för människors hälsa. Ibruktagandet av befogenheten medför sålunda inte direkt några skyldigheter för aktörerna inom avfallshanteringen, utan skyldigheten följer av tillstånds- och tillsynsverkets beslut. Med stöd av befogenheten kan privata och kommunala aktörer åläggas att sköta endast sådana uppgifter som är nödvändiga för att skydda människorna från allvarliga sanitära olägenheter. Det kan anses vara fråga om en sanitär olägenhet både vid en konkret skada och när det är risk för att en sanitär olägenhet uppkommer.

Tillstånds- och tillsynsverket kan ålägga en yrkesmässig avfallshanterare, såsom en avstjälpningsplats eller en behandlingsanläggning för avfall, att ta emot eller transportera till exempel specialavfall från hälso- och sjukvården, animaliskt avfall som uppkommit i en djursjukdomsepidemi eller röjningsrester som uppkommit vid byggnadsbrand eller annan förstörelse av byggnad, om hanteringen och transporten av avfallet inte annars kan ordnas på ett hälsosäkert sätt. Tillstånds- och tillsynsverket kan ålägga den som ansvarar för en kommuns serviceuppgifter inom avfallshanteringen att ordna transport och hantering av kommunalt avfall från hushåll,

fritidsbostäder och kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet inom de områden där kommunen ordnar transporten, till exempel när avfallshanteringskapaciteten på grund av allvarliga störningar inte kan utnyttjas och kommunalt avfall på grund av hälsosäkerheten inte kan lämnas otransporterat och obehandlat. Skyldigheten ska alltid ställas i relation till den kapacitet som aktören faktiskt har.

Med yrkesmässig avfallstransportör avses i förslaget en aktör som registrerats i det avfallshanteringsregister som avses i 11 kap. i avfallslagen (646/2011) och med yrkesmässig avfallsbehandlare avses en behandlingsanläggning som har miljötillstånd för behandling av avfall. Med aktör som ansvarar för en kommuns serviceuppgifter inom avfallshanteringen avses en kommunal avfallsanläggning som svarar för skötseln av kommunens operativa avfallshanteringsuppgifter.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan skyldigheten åläggas trots vad som bestäms i kommunala avfallshanteringsföreskrifter eller i tillståndsvillkor i tillstånd som beviljats med stöd av miljöskyddslagen (527/2014) och avfallslagen (646/2011). Miljöskyddslagen förutsätter tillstånd för behandling av avfall som sker yrkesmässigt eller i en anläggning (27 § i miljöskyddslagen och bilaga 1 och 2 till lagen). Den nämnda nationella lagstiftningen baserar sig delvis på EU-lagstiftningen. Vid ibruktagande och tillämpning av befogenheten ska man sålunda bedöma också de villkor som ställts i unionsrätten för undantag från de ovan nämnda bestämmelserna. Under undantagsförhållanden kan det till exempel vara nödvändigt att avvika från de i miljötillståndet avsedda utsläppsgränsvärdena eller avfallsbehandlingsmängderna eller avfallstyper som tas emot.

18 kap. Tryggande av nödvändiga kommunikations- och posttjänster

I kapitlet föreslås befogenheter som syftar till att säkerställa sådana kommunikations- och posttjänster som är nödvändiga för ett fungerande samhälle med tanke på medborgarnas och företagens nödvändiga behov, men vid behov också myndighetsspecifikt. Teleföretagens tjänster används överallt i samhället och utgör i praktiken en grund för samhällets centrala funktioner, det vill säga för ordnandet av tjänster och myndighetsverksamhet. Också postverksamheten kan anses ha en betydande roll för samhällets funktion. Omfattande störningar i tjänsterna inverkar sålunda överallt i samhället. Bestämmelser om de befogenheter som är nödvändiga för att trygga informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen finns i det föreslagna 6 kap. (organiseringen av förvaltningen).

Finland har en välutvecklad lagstiftning om elektroniska kommunikationstjänster vars syfte är att upprätthålla kommunikationsinfrastrukturen och tjänsternas kontinuitet under alla förhållanden. Teleföretagen har med stöd av 281 och 282 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation skyldighet att förbereda sig och planera sin verksamhet också med tanke på sådana situationer där befogenheter enligt beredskapslagen är i bruk. Myndigheterna har dock inte enligt lagstiftningen under normala förhållanden rätt att bestämma teleföretagens sätt att ordna sina egna nät- och kommunikationstjänstförbindelser, utan ett teleföretag ordnar sin verksamhet (till exempel bygger sina kommunikationsnät) på marknadsvillkor.

Lagstiftningen under normala förhållanden gör det möjligt att påföra teleföretagen vissa begränsade skyldigheter. Genom de befogenheter som föreslås i beredskapslagen kan man möjliggöra mer omfattande och långvarigare åtgärder med hjälp av vilka man också mycket snabbt kan ingripa djupare i verksamhet som omfattas av egendomsskyddet och näringsfriheten. Befogenheterna kan anses vara nödvändiga på grund av hot eller skador som gäller kontinuiteten i kommunikationsinfrastrukturens funktion i synnerhet under undantagsförhållanden som direkt inverkar på förmågan att upprätthålla kommunikationsnät och kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle. Med befogenheter som gäller postverksamheten kan man också i sista hand säkerställa medborgarnas och näringsverksamhetens möjligheter att få information.

I de föreslagna befogenheterna är det till exempel fråga om näringsidkarens skyldighet att producera tjänster, bygga ny infrastruktur, ge andra näringsidkare nyttjanderätt till sin egendom eller på något annat sätt ändra sin verksamhet under undantagsförhållanden på de sätt som myndigheterna anvisar. Genom befogenheterna kan man vid behov också till exempel prioritera användningen av frekvenser eller kommunikationstjänster i större utsträckning för nödvändig verksamhet eller förhindra spridning av sabotageprogram. Eftersom det genom befogenheterna är möjligt att ingripa också på betydande sätt i näringsidkarnas näringsfrihet, bör man vid tillämpning av befogenheterna i synnerhet beakta åtgärdernas proportionalitet och nödvändighet i hanteringen av undantagsförhållanden. Bestämmelserna i kapitlet ska alltså alltid tillämpas i sista hand i förhållande till sådana avtalsarrangemang med näringsidkare som baserar sig på frivilliga åtgärder. Befogenheterna enligt 133 § i kapitlet hör till de mest omfattande befogenheterna och ska därför tillämpas i sista hand.

Befogenheterna kan riktas till näringsidkare som producerar kommunikations- och posttjänster och till andra näringsidkare som producerar motsvarande tjänster. De skyldigheter som gäller teleföretag gäller i huvudsak börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa, även om det till vissa delar kan finnas behov av att ålägga också mindre aktörer skyldigheter om de upprätthåller viktig eller kritisk infrastruktur. Tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet ska enligt förslaget baseras på ett överklagbart förvaltningsbeslut som meddelats av Transport- och kommunikationsverket. Ett eventuellt ändringssökande hindrar dock inte att besluten verkställs omedelbart. Särskilda bestämmelser om ersättningar som betalas med anledning av åtgärderna finns i 23 kap. i lagförslaget.

133 §. *Teleföretags skyldighet att producera kommunikationstjänster och bygga kommunikationsnät.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om befogenhet för Transport- och kommunikationsverket att ålägga ett teleföretag att producera kommunikationstjänster eller bygga kommunikationsnät. Paragrafen motsvarar delvis 60 § 1 mom. 1 och 2 punkten i den gällande lagen. Det föreslås dock att bestämmelserna preciseras. Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten och endast om de kommunikationstjänster som är nödvändiga för ett fungerande samhälle inte kan tryggas på något annat sätt. Syftet med regleringen är alltså i sista hand att trygga kontinuiteten i samhällets viktigaste tjänster genom att sörja för att de viktigaste kommunikationsförbindelserna fungerar också under undantagsförhållanden.

Ibruktagandet av befogenheten medför inte direkt några skyldigheter för teleföretagen, utan skyldigheten följer av ett överklagbart förvaltningsbeslut som meddelas av Transport- och kommunikationsverket. Skyldigheten kan inte åläggas om teleföretaget inte har till exempel den personal som behövs för att fullgöra skyldigheten eller om det inte är tekniskt möjligt att iaktta skyldigheten. Med begreppen teleföretag, nättjänst, kommunikationstjänst och kommunikationsnät som används i den föreslagna paragrafen avses detsamma som i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

Enligt den föreslagna *1 mom. 1 punkten* kan Transport- och kommunikationsverket genom sitt beslut ålägga ett teleföretag att producera nät- och kommunikationstjänster som är nödvändiga för ett fungerande samhälle. Produktion av tjänster omfattar också underhåll av näten. Skyldighet att producera tjänster kan också innebära skyldighet att fortsätta eller upprätthålla ett redan befintligt utbud av tjänster. Befogenheten kan tillämpas till exempel om ett teleföretag under undantagsförhållanden inte längre kan tillhandahålla de tjänster eller förbindelser som behövs för myndigheter som är teleföretagets kunder eller för företag som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle. Med stöd av befogenheten kan man förpliktiga ett annat teleföretag att vara tjänsteleverantör i stället för den ursprungliga tjänsteleverantören. Det kan också vara fråga om en situation där verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle inte kan tryggas utan att tjänster produceras också för andra än teleföretagets egna kunder eller annars på ett sätt som inte hör till teleföretagets normala produktion av tjänster.

Enligt *2 punkten* i momentet kan Transport- och kommunikationsverket också genom sitt beslut ålägga ett teleföretag att bygga kommunikationsnät för tryggande av kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle. Det kan vara nödvändigt att ålägga skyldigheten till exempel när den infrastruktur som gäller kommunikationsnätet är allvarligt skadad. Med de kommunikationsnät som avses i bestämmelsen avses till exempel sådan infrastruktur utan vilken man till exempel inte kan upprätthålla väsentlig myndighetsverksamhet eller som annars behövs till exempel för att trygga medborgarnas möjligheter att få information. Skyldigheten kan till exempel gälla byggande av nya stamförbindelser, stomnät eller nya utrustningsutrymmen, inrättande av nya basstationer, omdirigering av befintliga basstationer, allokering av befintliga frekvenser på ett nytt sätt, riktning av förbindelser för att trygga vissa kunders kommunikation eller omdirigering av trafiken.

Den föreslagna bestämmelsen i *1 mom. 3 punkten* motsvarar 60 § 1 mom. 3 punkten i den gällande beredskapslagen. Beslut om överlåtelse av nyttjanderätter fattas under undantagsförhållanden av Transport- och kommunikationsverket. Verket kan genom sitt beslut ålägga ett teleföretag att till ett annat teleföretag eller någon annan aktör som utsetts av myndigheten överlåta nyttjanderätten till ett kommunikationsnät eller till egendom eller datasystem som stöder produktionen av kommunikationstjänster till den del det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Med avvikelse från 60 § 1 mom. 3 punkten i den gällande beredskapslagen föreskrivs det i den föreslagna punkten dessutom om skyldighet att överlåta nyttjanderätt till myndigheter och teleföretag men dessutom också till andra aktörer. Förslaget ersätter till denna del delvis också 63 § i den gällande beredskapslagen.

Lagstiftningen för normala förhållanden innehåller begränsad behörighet att överlåta nyttjanderätt till ett annat teleföretag. Med stöd av lagstiftningen under normala förhållanden kan dock bara skyldigheter som kan anses skäliga åläggas. Åläggande av de nämnda skyldigheterna förutsätter att teleföretaget utifrån en marknadsanalys konstateras vara ett företag med betydande marknadsinflytande. Processen är lång och förutsätter grundliga utredningar. Åläggande av skyldigheter är möjligt endast till stöd för slutanvändarnas intressen och målen med utvecklingen av konkurrensen på kommunikationsmarknaden. Genom den föreslagna befogenheten kan man möjliggöra mera omfattande och långvariga åtgärder, om kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle inte kan tryggas på något annat sätt. Befogenheten kan sålunda ha också betydande konsekvenser för näringsidkarnas egendomsskydd.

Nyttjanderätten kan gälla till exempel byggnadsteknisk infrastruktur, ett kommunikationsnät eller dess delar eller kapacitet, tillhörande tjänster eller tillhörande faciliteter som har samband med kommunikationsnät eller kommunikationstjänster eller andra funktioner eller tjänster som kan jämställas med dessa, radiosändare eller reservkraftaggregat eller andra utrustningar, programvara eller informationssystem som möjliggör eller stöder tillhandahållandet av ett kommunikationsnät eller kommunikationstjänster.

I den gällande beredskapslagen föreskrivs det om överlåtelse av nyttjanderätt till sådan egendom som avses i 8 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Denna hänvisning kan dock anses vara oändamålsenlig, varför det föreslås att egendom som omfattas av nyttjanderätt ska definieras i beredskapslagen. Skyldigheten kan åläggas oberoende av teleföretagets marknadsställning.

Skyldighet kan åläggas till exempel i en situation där nätavsnitt som ägs av ett teleföretag behövs för att reparera ett annat teleföretags nät eller när det förstnämnda teleföretaget inte längre är funktionsdugligt till exempel på grund av konkurs eller andra omständigheter, och det tillfälligt är nödvändigt att överföra nyttjanderätten till dess tillgångar till ett annat företag för hanteringen av undantagsförhållandena. De överlåtna tillgångsposterna kan användas endast för att fullgöra en skyldighet som ålagts teleföretaget. Överlåtelse av nyttjanderätten gör det möjligt att effektivare bygga ett nytt nät i en brådskande situation av hantering av undantagsförhållanden och ingriper dessutom mindre i de grundläggande fri- och rättigheterna än en skyldighet

som gäller byggande av ett helt nytt nät. När undantagsförhållandena är över upphör nyttjanderätten. Nyttjanderätten kan enligt den föreslagna punkten tilldelas också någon annan aktör som utsetts av en myndighet, vilket gör det möjligt att ge nyttjanderätt till ett kommunikationsnät till exempel till Försvarsmakten som myndighet eller till Erillisverkot.

Om det för att trygga nödvändiga kommunikationstjänster är tillräckligt att koppla samman två olika nät, kan man i stället för den skyldighet att överlåta nyttjanderätt som avses här ålägga en skyldighet att koppla samman kommunikationsnäten, om vilket det föreskrivs i 135 § i förslaget.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan skyldighet att överlåta nyttjanderätt också åläggas ett sådant annat företag som äger ett kommunikationsnät eller på någon annan grund innehar det. Kommunikationsnät ägs också av andra sammanslutningar än teleföretag, eftersom ett företag inte betraktas som ett teleföretag om det inte tillhandahåller ett kommunikationsnät för överföring eller distribution av meddelanden i annan än dess egen verksamhet. Det kan till exempel vara fråga om optisk fiber, såsom undervattenskablar, som behövs för ersättande av förstörda delar av nätet för att hantera undantagsförhållanden. Bestämmelsen motsvarar delvis 63 § i den gällande beredskapslagen. En sådan aktör kan till exempel vara ett företag som bedriver servercentralsverksamhet och äger de fiberanslutningar som betjänar centralerna. Skyldigheten kan åläggas till exempel för att fullgöra en skyldighet som ålagts eller samtidigt ska åläggas ett teleföretag, om det är nödvändigt för hanteringen av undantagsförhållandena. Ingripande i andra än teleföretags egendom ska aktualiseras först i andra hand i förhållande till skyldighet att överlåta nyttjanderätt som åläggs ett annat teleföretag.

För överlåtelse av nyttjanderätt betalas en ersättning till teleföretaget eller den andra privata aktören i enlighet med den föreslagna 157 §.

I det föreslagna *3 mom.* finns ett bemyndigande att utfärda förordning som är nödvändig för tillämpning av befogenheten, genom vilken det i varje enskilt fall preciseras vilka kommunikationstjänster som kan anses vara nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle. Som kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle kan till exempel betraktas sådana kommunikationstjänster som är nödvändiga för att trygga samhällets vitala funktioner, såsom statens högsta beslutsfattande och verksamheten vid vissa myndigheter och sådana företag som är kritiska för försörjningsberedskapen. Betydelsen av de ovan nämna funktionerna kan dock variera för olika undantagsförhållanden.

Enligt 27 § 40 punkten i självstyrelselagen för Åland hör televäsendet till rikets behörighet. Infrastrukturen i sig hör däremot till landskapets behörighet. I landskapet finns teleföretaget Ålcom, som är ett företag. Ett beslut av Transport- och kommunikationsverket förpliktigar också företag på Åland.

134 §. *Teleföretags skyldighet att prioritera vissa användare*. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om befogenhet att ålägga teleföretag att prioritera vissa användare av kommunikationstjänster eller viss kommunikation under undantagsförhållanden. Paragrafen är ny och ersätter delvis 60 § 2 mom. i den gällande lagen. Syftet med regleringen är att i sista hand trygga upprätthållandet av och kontinuiteten i funktioner som är väsentliga med tanke på ett fungerande samhälle, det vill säga upprätthållandet av vitala tjänster och central myndighetsverksamhet också under undantagsförhållanden. Genom bestämmelserna kan man sålunda till exempel trygga kommunikationstjänster som är nödvändiga för försvarsmaktens eller säkerhetsmyndigheternas verksamhet eller kommunikationstjänster som är centrala med tanke på statsförvaltningens beslutsfattande. Å andra sidan kan man genom befogenheten också trygga de mest nödvändiga kommunikationstjänsterna med tanke på befolkningen, såsom nödsamtal. Befogenheten kan tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten och endast om de kommunikationstjänster som är nödvändiga för ett fungerande samhälle inte kan tryggas på något annat sätt.

Genom lagstiftning under normala förhållanden föreskrivs det om rätt till företräde för den så kallade VIRVE 2-tjänsten som hänför sig till myndighetskommunikation (250 b § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation). Det är fråga om en teknisk egenskap som för närvarande används och som garanterar vissa användares kommunikation företräde vid tillfälligt hög belastning i mobilnätet. Den befogenhet som föreslås i beredskapslagen förpliktar teleföretagen att prioritera vissa användare eller abonnenter i sin verksamhet i större utsträckning än enbart tekniskt, det vill säga också med andra åtgärder än sådana som riktar sig till kommunikationsnätet. Dessutom är behovet av att prioritera myndighetskommunikation mera långvarigt i beredskapslagen, eftersom prioriteringen ska göras i en situation där kommunikationsnätets normala kapacitet inte längre kan användas med normalt variationsintervall, utan är väsentligt eller permanent nedsatt. Den kan också riktas till en större grupp än den prioritering som avses i lagstiftningen för normala förhållanden, och befogenheten har sålunda en betydande inverkan också på tillgodoseendet av näringsfriheten.

Tillämpning av befogenheten innebär ett undantag från principen om nätneutralitet i EU:s förordning om nätneutralitet. I enlighet med principen om nätneutralitet ska teleföretag i regel behandla all internettrafik lika, utan diskriminering, begränsningar eller störningar, oberoende av dess sändare, mottagare och innehåll och oberoende av den applikation, tjänst eller terminalutrustning som använts. Teleföretaget får alltså inte till exempel begränsa trafiken till vissa internetadresser eller rikta begränsningar till en viss typ av trafik. Undantag från huvudregeln om opartisk trafikledning kan enligt förordningen dock göras bland annat om det är nödvändigt och endast så länge som det är nödvändigt för att följa lagstiftningen eller en myndighets beslut. Teleföretagen har också andra skyldigheter som hänför sig till EU-lagstiftningen och som bland annat gäller skyddet av konsumenter som är abonnenter (t.ex. teledirektivet). Vid ibruktagande och tillämpning av befogenheten ska man sålunda bedöma de villkor som ställts i unionsrätten för undantag från de ovan nämnda bestämmelserna.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska skyldigheten åläggas genom ett beslut av Transport- och kommunikationsverket. Skyldigheten kan sålunda riktas specifikt till de teleföretag som för användarna tillhandahåller tjänster som vid tidpunkten i fråga anses vara nödvändiga eller förmedlar den trafik som tjänsterna använder.

Med prioritering avses i stor utsträckning alla sådana tekniskt genomförbara åtgärder eller annars med teleföretagets resurser genomförbara åtgärder genom vilka vissa användare kan prioriteras. Med kommunikationstjänster avses detsamma som i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Med användare avses med avvikelse från lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation vilken som helst aktör som utnyttjar kommunikationstjänster och inte bara fysiska personer. Användare kan prioriteras till exempel genom att kapaciteten för reparation av kommunikationsnäten riktas in på att snabbt återställa de förbindelser som ska prioriteras, genom att man ökar övervakningen och uppföljningen av dessa anslutningar eller personalen inom kundservice på bekostnad av kundbetjäningen för teleföretagets övriga kunder. Skyldigheterna kan alltså också vara andra än tekniska åtgärder, såsom till exempel olika arrangemang som gäller personalens arbetsuppgifter. Prioriteringen kan i praktiken också förutsätta olika tekniska åtgärder, såsom ändringar i kommunikationsnätet. Detta kan också innebära till exempel prioritering av vissa abonnemang eller trafiken från vissa applikationer. Teleföretagen kan sannolikt också själva påverka valet av de effektivaste tekniska metoderna för att uppnå målet.

Skyldigheten kan enligt det föreslagna momentet åläggas endast om den är nödvändig på grund av kommunikationsnätens otillräckliga kapacitet eller av något annat skäl som allvarligt påverkar kommunikationsnätens verksamhet. Det kan vara fråga om en situation som avses i paragrafen till exempel när ett teleföretags kommunikationsinfrastruktur har skadats eller om utlandstrafiken på grund av skador på undervattenskablar måste dirigeras på ett sätt som avsevärt minskar den totala tillgängliga kapaciteten. Det är sålunda fråga om till exempel en sådan situation där teleföretaget inte kan fortsätta tillhandahålla sitt normala serviceutbud och därför inte

samtidigt kan betjäna alla sina kunder och tillgodose deras behov. Prioritering av vissa användare kan möjliggöras också genom att ge vissa tjänster företräde, såsom till exempel att trygga kapaciteten för datatrafik som är nödvändig för ett fungerande samhälle i stället för olika slags strömningstjänster. Företräde kan också ges till exempel Rundradions sändningar i ett masskommunikationsnät.

I det föreslagna *2 mom.* finns ett bemyndigande att utfärda en förordning där det föreskrivs närmare om vilka kommunikationstjänster eller vilken kommunikation som kan anses vara nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle. Bemyndigandet är nödvändigt eftersom de användare som prioriteras kan variera beroende på undantagsförhållandenas natur och samhällets behov. Teleföretaget ska prioritera produktionen av tjänster i första hand till de användare som nämns i statsrådets förordning.

Också Ålands lagting och landskapsregering är myndigheter vars kommunikationstjänster behöver tryggas under undantagsförhållanden.

135 §. *Teleföretags skyldighet att ordna sina förbindelser på ett visst sätt.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om befogenhet att ålägga ett teleföretag att ordna eller avtala om sina nät- och kommunikationstjänstförbindelser på ett visst sätt under undantagsförhållanden. Paragrafen motsvarar till sitt sakinnehåll 60 § 1 mom. 4, 5, 6 och 8 punkten i den gällande lagen. Beslut om sättet att genomföra ett teleföretags internationella och nationella förbindelser förutsätter särskilt tekniskt kunnande och kännedom om marknaden, varför det föreslås att befogenheten ska överföras till Transport- och kommunikationsverket i stället för ministeriet. Syftet med regleringen är i sista hand att säkerställa fungerande dataförbindelser i de fall där vissa geografiska förbindelser inte är tillgängliga under undantagsförhållandena eller inte annars kan användas till exempel av säkerhetsskäl. Befogenheten kan tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten och endast för att trygga de kommunikationstjänster som är nödvändiga för ett fungerande samhälle. Den skyldighet som åläggs ett teleföretag följer av ett överklagbart beslut som meddelats av Transport- och kommunikationsverket efter att befogenheten har tagits i bruk.

Enligt den föreslagna *1 punkten* kan Transport- och kommunikationsverket genom sitt beslut ålägga ett teleföretag att ordna sina internationella nät- och kommunikationstjänstförbindelser på ett visst sätt. Med internationella nät- och kommunikationstjänstförbindelser avses Finlands utlandsförbindelser genom vilka ett nationellt kommunikationsnät ansluts till ett internationellt kommunikationsnät. Med internationella förbindelser kan avses till exempel undervattenskablar, jordkablar, satellitförbindelser eller internetknutpunkter. Genom sådant ordnande av förbindelserna som avses i paragrafen kan det hänvisas till både internationell och nationell roaming. Med nationell roaming avses det att ett teleföretag i Finland använder ett annat teleföretags nät för att tillhanda mobilnätstjänster. Med nät- och kommunikationstjänster avses detsamma som i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

Enligt den föreslagna *2 punkten* kan Transport- och kommunikationsverket under undantagsförhållanden genom sitt beslut ålägga ett teleföretag att koppla samman ett kommunikationsnät med ett annat. I lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avses med samtrafik fysisk och logisk sammankoppling av olika kommunikationsnät för att säkerställa att användarna får tillgång till ett annat teleföretags kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Med sammankoppling av kommunikationsnät avses i förslaget sålunda till exempel sammankoppling av två olika teleföretags mobilnät eller IP-nät så att näten kan utbyta datatrafik sinsemellan.

Bestämmelser om samtrafik under normala förhållanden finns i 9 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Ett nätföretag är skyldigt att med andra nätföretag föra uppriktiga förhandlingar om samtrafik. Transport- och kommunikationsverket ålägger samtrafikskyldighet utgående från teleföretagets marknadsställning och vissa andra lagstadgade förutsättningar.

Samtrafikskyldighet som åläggs med stöd av lagstiftningen under normala förhållanden förutsätter en lång process och grundliga utredningar och dess mål lämpar sig inte för hanteringen av undantagsförhållanden. För att skyldigheten ska kunna åläggas ett teleföretag förutsätts det att företaget utifrån en marknadsanalys konstateras vara ett företag med betydande marknadsinflytande. Eftersom man genom befogenheten kan ålägga aktörerna att sammankoppla sina kommunikationsnät, kan man med befogenheten på ett betydande sätt påverka dessa näringsidkares egendomsskydd och näringsfrihet. Genom samtrafikskyldigheten enligt den föreslagna befogenheten kan man under undantagsförhållanden trygga kontinuiteten i kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på samhällets funktion. Det kan vara fråga om en sådan situation till exempel om det för att ordna tillräcklig kapacitet för internettrafiken eller reservförbindelser eller för att säkerställa tjänsterna i ett visst regionalt nät är nödvändigt att ålägga olika teleföretag att sammankoppla sina fiberoptiska nät.

Enligt den föreslagna *3 punkten* kan Transport- och kommunikationsverket under undantagsförhållanden genom sitt beslut ålägga ett teleföretag att förvalta system och tillhandahålla tjänster från vissa platser. Skyldigheten har nära samband med den beredskapsskyldighet för teleföretag som det föreskrivs om i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Enligt 283 § i den lagen ska teleföretag se till att sådana system i kommunikationsnätet som är kritiska för tillhandahållandet av teleföretagets internetaccesstjänster, telefonitjänster, textmeddelandetjänster och distribution av programutbud som avses i 227 §, samt styrningen, underhållet och administreringen av systemen, kan återbördas till Finland utan dröjsmål när befogenheter enligt 60 § 1 mom. 8 punkten i beredskapslagen utövas, och att de tjänster eller system som teleföretaget tillhandahåller kan upprätthållas på en viss plats som utses i enlighet med 1 mom. i den paragrafen. Denna skyldighet gäller inte kommunikationstjänster som är av mindre betydelse. Genom den ovan beskrivna befogenheten som ingår i lagstiftningen för normala förhållanden kan man emellertid inte ålägga aktörer att återbörda ett system till Finland. Skyldigheten innebär en betydande begränsning av näringsfriheten, varför det ska föreskrivas om den i beredskapslagen.

Det förvaltande som avses i punkten ingår inte entydigt i befogenheten att ordna nät- och kommunikationstjänstförbindelser, eftersom det egentligen inte är fråga om att ordna förbindelser utan snarare att bestämma de platser från vilka nätets aktiva utrustning drivs. Eftersom nät för det mesta kan hanteras med hjälp av distansförbindelse gör tekniken det möjligt att flytta funktioner som hänför sig till driften av ett nät till utlandet. Då är teleföretagen dock beroende av funktioner som finns utanför Finland vid genomförandet av datakommunikationsförbindelserna och av att de internationella kommunikationsförbindelserna fungerar. I praktiken kan det vara fråga om i synnerhet överföring av underhållet från utlandet till Finland i en situation där beroendeförhållandena till utlandet måste minskas eller där utlandsförbindelser inte kan säkerställas.

Enligt den föreslagna *4 punkten* kan Transport- och kommunikationsverket ålägga ett teleföretag att avtala om internationell roaming på det sätt som verket bestämmer. Transport- och kommunikationsverket kan också ålägga ett teleföretag att tillåta till exempel nationell roaming i sitt eget nät, det vill säga att tillhandahålla tjänster också för ett annat teleföretags kunder, om detta behövs för att säkerställa tjänster som är nödvändiga med tanke på samhällets funktion, om det andra teleföretagets eget nät är skadat. Behovet kan också gälla situationer där man med stöd av 136 § har varit tvungen att överföra vissa frekvenser till exempel för försvarets behov.

Teleföretagen har många skyldigheter i anslutning till EU-lagstiftningen som bland annat hänför sig till att informera användare och konsumenter som är abonnenter och till teleföretags rätt att ensidigt ändra ett avtal (15 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation). Teleföretagen förpliktas också av den ovannämnda bestämmelsen om nätneutralitet samt av bestämmelserna om internationell roaming. Vid ibruktagande och tillämpning av befogenheten ska man sålunda bedöma de villkor som ställts i unionsrätten för undantag från den ovan nämnda regleringen.

136 §. *Åtgärder som gäller radiofrekvenser*. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om befogenhet för kommunikationsministeriet att temporärt ålägga Transport- och kommunikationsverket att vidta åtgärder som gäller radiofrekvenser. Paragrafen motsvarar i huvudsak 61 § i den gällande lagen. Befogenheten ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. Användningsändamålen för befogenheten preciseras dessutom så att befogenheten kan tillämpas endast för att trygga försvarsmaktens, Gränsbevakningsväsendets och Polisens verksamhet. Med den behörighet som föreskrivs i paragrafen avses kommunikationsministeriets behörighet att berättiga Transport- och kommunikationsverket att utöva de befogenheter som verket anförtrotts i bestämmelsen samt att ålägga verket att fatta i åläggandet specificerade beslut i fråga om radiofrekvenser. För att åtgärderna ska kunna vidtas krävs sålunda alltid ett överklagbart förvaltningsbeslut av Transport- och kommunikationsverket.

Syftet med regleringen är i synnerhet att säkerställa att myndigheterna klarar av sina uppgifter också under undantagsförhållanden. Myndigheterna, såsom Polisen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten, utnyttjar alla radiofrekvenser i sin egen verksamhet och är beroende av att de är störningsfria. Under undantagsförhållanden kan det uppstå en situation där radiofrekvenser som används kommersiellt och användningen av dem behöver begränsas eller att man behöver omorganisera frekvenser för att kunna säkerställa att frekvenserna kan användas av försvars- och säkerhetsmyndigheterna.

Enligt den föreslagna *1 mom. 1 punkten* kan kommunikationsministeriet temporärt ålägga Transport- och kommunikationsverket att under undantagsförhållanden ändra villkoren för radiotillstånd. Med radiotillstånd avses detsamma som i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Enligt den föreslagna *2 punkten* kan kommunikationsministeriet genom sitt beslut temporärt ålägga Transport- och kommunikationsverket att under undantagsförhållanden återkalla radiotillstånd. Enligt den föreslagna *3 punkten* kan verket också åläggas att avbryta beviljandet av radiotillstånd. Enligt den föreslagna *4 punkten* kan ministeriet ålägga verket att också förbjuda användning av radiosändare eller radiosystem som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation eller begränsa deras användning på annat sätt.

Enligt det föreslagna *2 mom.* upphävs skyldigheten att betala frekvensavgift på motsvarande sätt, om ett i 1 mom. avsett myndighetsbeslut hindrar en nätkoncessionshavare som avses i 16 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation att använda nätkoncessionen i enlighet med dess villkor. En koncessionshavare för mobilnät betalar för sin koncessionspliktiga verksamhet en avgift vars storlek bestäms i kommunikationsministeriets förordning om frekvensavgifter (Kommunikationsministeriets förordning om administrativa frekvensavgifter och övriga avgifter som tas ut för Transport- och kommunikationsverkets frekvensförvaltningsprestationer, 1169/2023). Frekvensavgiften kan beroende på nätkoncessionen vara tiotusentals euro i månaden. Om myndighetens beslut att återkalla radiotillstånd och överföra frekvenser hindrar ett teleföretag att bedriva koncessionspliktig näringsverksamhet antingen helt eller delvis (till exempel inom ett visst geografiskt område), har teleföretaget inte avgiftsskyldighet för den verksamhet som den de facto inte kan bedriva. Avgiftsskyldigheten upphävs i motsvarande omfattning som det med stöd av beredskapslagen meddelade myndighetsbeslutet hindrar teleföretaget från att utnyttja sin koncession i sin näringsverksamhet.

137 §. *Tryggande av nödvändiga posttjänster*. I paragrafen föreslås bestämmelser om åtgärder för att trygga nödvändiga posttjänster under undantagsförhållanden. Paragrafen motsvarar delvis 64 § 1 mom. 3 och 5 punkten i den gällande lagen. Bestämmelserna preciseras dock samt utvidgas i fråga om utdelningsskyldigheten. Samtidigt preciseras de grunder för undantagsförhållanden som är kopplade till befogenheten så att befogenheterna kan tillämpas endast under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–2 punkten. Den nödvändiga tillämpningen av befogenheterna hänför sig närmast till behoven i kriser enligt de nämnda punkterna. Befogenheterna får tillämpas endast för att trygga nödvändiga posttjänster. Befogenheterna kan be-

hövas till exempel för att trygga utdelningen av brev eller andra meddelanden som myndigheterna sänder eller för att trygga annan service som är nödvändig med tanke på samhällets funktion, till exempel leverans av kritiska reservdelar per post.

Tillsyn över efterlevnaden av postlagen, uppföljning av postmarknaden och åläggande av skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster hör alla till Transport- och kommunikationsverkets uppgifter. Med avvikelse från den gällande lagen är det dock motiverat beslut om åtgärder enligt befogenheten fattas vid det ämbetsverk som har bäst sakkunskap om situationen i fråga om postmarknaden och de företag som är verksamma på den marknaden.

Med stöd av paragrafen kan Transport- och kommunikationsverket ålägga skyldigheter för postföretag enligt postlagen eller andra företag som bedriver motsvarande verksamhet. I postlagen avses med postföretag ett företag som bedriver postverksamhet som gäller brevförsändelser. Postlagens tillämpningsområde är betydligt snävare än postmarknaden i allmänhet, och antalet företag som bedriver brevpostverksamhet är av ringa betydelse. På marknaden finns dock också många andra företag som inte omfattas av postlagen men som tillhandahåller motsvarande tjänster i vid bemärkelse som de postföretag som regleras i postlagen. Dessa företag ska på grund av deras betydelse omfattas av befogenhetens tillämpningsområde på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen. Med företag som bedriver motsvarande verksamhet kan avses till exempel företag som bedriver paketverksamhet och vars verksamhet inte nödvändigtvis är förenlig med postlagens tillämpningsområde men som till sin natur motsvarar sådan verksamhet. Ett sådant företag kan till exempel ha samma typ av distributionsnät som ett postföretag, genom vilket det tillhandahåller motsvarande posttjänster för sina kunder.

Enligt den föreslagna *1 punkten* kan Transport- och kommunikationsverket genom sitt beslut ålägga ett företag som avses i paragrafen att överlåta lokaler eller utrustning som lämpar sig för produktion av posttjänster till ett annat postföretag eller företag som bedriver motsvarande verksamhet. Det kan till exempel vara fråga om en situation där ett annat postföretag inte längre är funktionsdugligt och dess utrustning eller lokaler tillfälligt behöver överlåtas till ett annat företag för att man ska kunna hantera undantagsförhållandena. I och med att mängden papperspost minskar och antalet utdelningsdagar blir färre kan också mängden utrustning eller lokaler som behövs för utdelningen minska. Under undantagsförhållanden kan dessa också skadas. Ett nödvändigt behov kan därför hänföra sig till det att ett företag har de lokaler som behövs för verksamheten och ett annat företag har förutsättningar att utföra tjänsterna.

Enligt den föreslagna *2 punkten* kan ett företag som avses i paragrafen åläggas att för ett annat postföretag eller företag som bedriver motsvarande verksamhet för tryggande av tillgången till posttjänster utföra en tjänst som specificeras i beslutet. Befogenheten kan tillämpas till exempel i en sådan situation där det är nödvändigt att i ett företag utnyttja ett annat företags experttjänster i anslutning till postverksamhet.

Enligt den föreslagna *3 punkten* kan Transport- och kommunikationsverket under undantagsförhållanden genom sitt beslut ålägga ett postföretag som avses i postlagen eller ett annat företag som bedriver motsvarande postverksamhet att från en viss plats förvalta system och tjänster som hänför sig till utdelning av brev. Bestämmelsen kan behövas till exempel i en krigssituation där ett geografiskt område innehas av fienden eller av någon annan orsak är ur bruk. Med stöd av befogenheten kan man i praktiken till exempel ålägga ett postföretag att upprätthålla utdelning över hela landet eller regionalt i en situation där ett företags verksamhet under undantagsförhållanden har avbrutits. Eftersom endast ett postföretag som avses i postlagen kan ansvara för leverans av myndighetsbrev, det vill säga också för leverans av ett sådant delgivningsförfarande som avses i 21 § i postlagen, kan skyldigheten att upprätthålla utdelningen i fråga om myndighetsbrev åläggas endast postföretag.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan kommunikationsministeriet i det syfte som avses i 1 mom. ålägga ett postföretag som avses i postlagen att befordra myndighetsbrev eller andra myndighetsmeddelanden. Med brev eller andra meddelanden som en myndighet sänder avses brev eller andra meddelanden som sänds av staten eller en kommunal myndighet. Särskilt viktigt under undantagsförhållanden är till exempel att säkerställa att uppbådsbrev eller andra meddelanden som hänför sig till försvaret kommer fram. Eftersom skyldigheten kan omfatta brev som gäller delgivningsförfarande enligt 21 § i postlagen kan skyldigheten åläggas endast sådana postföretag som avses i postlagen. Den uppgift som det föreskrivs om i 21 § i postlagen är en offentlig förvaltningsuppgift. Skyldigheten kan sålunda åläggas endast sådana postföretag som har förutsättningar att sköta uppgiften på behörigt sätt.

Det är sannolikt att den utdelningsskyldighet som åläggs av Transport- och kommunikationsverket i praktiken endast gäller myndighetskommunikation som hänför sig till ett visst ärende eller kommunikation som sänds av en viss myndighet. Syftet med skyldigheten är sålunda i första hand att trygga en viss informationsgång i ett ärende som hänför sig till hantering av undantagsförhållandena eller information till medborgarna.

Skyldigheten kan också innebära att utdelning av myndighetsbrev prioriteras på bekostnad av annan brevpost. För att genomföra den beskrivna prioriteringen i praktiken krävs det att brev och andra meddelande som myndigheterna skickar på något sätt kan identifieras och åtskiljas från övrig post. Detta kan förutsätta särskilda åtgärder också av den myndighet som sänder brev och meddelanden. Under störningar i den digitala infrastrukturen kan brevpost och uttryckligen myndighetsbrev samt ett utdelningsnät som täcker hela landet trots den minskade mängden papperspost fortfarande visa sig vara betydande. Den utdelningsskyldighet som avses i punkten åläggs i regel den som med tanke på utdelningsnätets omfattning är mest lämplig, såsom till exempel den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster enligt postlagen.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det om det tjänsteansvar som hänför sig till skötseln av uppgifter enligt 2 mom. På anställda hos ett postföretag tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i 2 mom.

Utöver postlagen regleras postverksamheten och i synnerhet den internationella posttrafiken av Världspostföreningens (UPU) internationella överenskommelser, vilkas bestämmelser kan inverka på omfattningen av tillämpningen av befogenheterna.

På Åland sköts postverksamheten av företaget Ålands post. Landskapet äger företaget i sin helhet. Bestämmelser om postverksamheten finns i landskapslagen (2007:60) om posttjänster. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om kommunikationsministeriets rätt att ålägga postföretag som avses i postlagen eller andra företag som bedriver postverksamhet att sköta de uppgifter som avses i paragrafen. Ålands post är ett i bestämmelsen avsett privat företag som bedriver postverksamhet. Under undantagsförhållanden ska kommunikationsministeriet enligt förslaget ha befogenhet att ålägga skyldigheter också på Åland.

19 kap. Tryggande av livsmedelsproduktionen

I kapitlet föreslås befogenheter som är nödvändiga för att trygga primärproduktionen och livsmedelsproduktionen samt skogsproduktionen. Det centrala syftet med befogenheterna är att under undantagsförhållanden garantera människorna nödvändig livsmedelsproduktion. Tillräcklig tillgång till föda har identifierats som en av de viktigaste mänskliga rättigheterna. Syftet med regleringen är sålunda att i sista hand trygga också rätten till liv och rätten till oundgänglig försörjning enligt 7 och 19 § i grundlagen. Primärproduktionen och livsmedelsproduktionen tryggas både genom de skyldigheter som ålagts näringsidkarna och de befogenheter som hänför sig till regleringen av primärproduktionen inom jordbruket och fiskerinäringen.

Vid tillämpningen av befogenheterna är det också fråga om åtgärder som kan skydda befolkningens hälsa vid en utbredd zoonos, det vill säga en smittsam sjukdom som spritts från djur till människor. Befogenheterna gör det möjligt att ålägga näringsidkarna skyldigheter som kan behöva tillämpas för att hantera spridningen av smittsamma sjukdomar.

De befogenheter som hänför sig till regleringen av skogsbruket kan anses nödvändiga i situationer där man inte annars kan trygga det byggande eller den kontinuitet i energiförsörjningen som behövs under undantagsförhållanden. Genom alla de nämnda befogenheterna kan man införa betydande begränsningar i livsmedelsföretagarnas näringsfrihet, varför det inte är möjligt att föreskriva om dem i lagstiftningen för normala förhållanden.

138 §. *Styrning av produktionen inom livsmedelsbranschen.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om befogenheter genom vilka man under undantagsförhållanden ska kunna trygga nödvändig livsmedelsförsörjning samt trygga befolkningens hälsa vid utbredda smittsamma sjukdomar. Paragrafen är ny i förhållande till den gällande beredskapslagen. Befogenheterna ska kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § och endast för att trygga en fungerande livsmedelsförsörjning eller när åtgärden annars är nödvändig med tanke på befolkningens hälsa eller ett fungerande samhälle.

Under undantagsförhållanden kan importen av livsmedel störas allvarligt, vilket accentuerar den inhemska produktionens betydelse. Under undantagsförhållanden kan också den inhemska produktionen riskera att minska väsentligt till exempel på grund av brist på de insatsvaror som behövs i jordbruket som en följd av minskad import. Det kan också uppstå andra slags problem i verksamhet i livsmedelskedjan. Till exempel i situationer där befolkningen måste evakueras från ett visst område kan det bli nödvändigt att på en gång slakta ett stort antal djur, eftersom de inte kan lämnas utan skötsel på de ursprungliga djurhållningsplatserna och det inte heller kan ordnas nya lämpliga djurhållningsplatser för dem. Under undantagsförhållanden som grundar sig på en mycket utbredd och farlig smittsam sjukdom som sprids mellan människor och djur kan också säker bearbetning och förstöring av döda djur och animaliska biprodukter vara av central betydelse. I sådana situationer kan det vara nödvändigt att genom särskilda åtgärder säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet för bearbetning av animaliska biprodukter. Under undantagsförhållanden kan livsmedelskedjans verksamhet dessutom äventyras till exempel på grund av otillräcklig transportmateriel eller kylförvaringskapacitet, vilket kan orsakas eller förvärras av brist på bränsle och el. Det är också möjligt att vissa livsmedelslokaler på grund av undantagsförhållandena blir tvungna avbryta sin produktion, varvid trycket på att tillfälligt öka produktionen i andra livsmedelslokaler ökar.

I paragrafen föreslås bestämmelser om de skyldigheter som jord- och skogsbruksministeriet genom sitt beslut kan ålägga en livsmedelsföretagare som har en godkänd eller registrerad livsmedelslokal, en foderföretagare eller en anläggning som bearbetar animaliska biprodukter. Befogenheterna gäller sålunda de livsmedelsföretagare vars livsmedelslokal är godkänd eller registrerad enligt kraven i livsmedelslagstiftningen. Godkännande krävs närmast av livsmedelslokaler som bearbetar livsmedel av animaliskt ursprung före detaljförsäljning, såsom anläggningar inom kött-, fisk-, mjölk- och äggbranschen. Sådana livsmedelslokaler som kräver registrering och i fråga om vilka det kan vara nödvändigt att utöva befogenheterna enligt paragrafen är till exempel kvarnar, lager eller andra livsmedelsföretagare som hanterar livsmedel innan de säljs i detaljhandeln. Bestämmelserna för foderföretagare kan behöva riktas exempelvis till foderfabriker.

Enligt den föreslagna *1 punkten* i paragrafen kan jord- och skogsbruksministeriet ålägga en aktör att genom att utvidga sina verksamhetstider eller på något annat motsvarande sätt tillfälligt öka sin kapacitet. Genom skyldigheten kan man till exempel säkerställa att slaktkapaciteten ökar i en situation där det tillfälligt finns behov av att slakta ett exceptionellt stort antal djur. Behovet kan uppkomma om en del anläggningar inte kan fungera på grund av undantagsförhållanden

eller om det finns djurgårdar i de områden varifrån befolkningen evakueras. På detta sätt minimeras risken att djur som duger som människoföda lämnas utanför livsmedelskedjan. Dessutom är det möjligt att säkerställa att det finns behövlig kapacitet för behandling av biprodukter som uppkommer vid slakt och behandling av kött eller av kadaver av djur som avlivats på grund av undantagsförhållandena, så att dessa kan behandlas i tid och på ett säkert sätt. Enligt den föreslagna *2 punkten* kan en aktör åläggas att i sin verksamhet prioritera en funktion som tryggar befolknings livsmedelsförsörjning eller hälsa, såsom produktion av livsmedel som är väsentliga för människors näring.

Enligt den föreslagna *3 punkten* kan en aktör åläggas att ta emot djur samt produkter och biprodukter från den primära jordbruksproduktionen. I praktiken gäller skyldigheten skyldighet att ta emot djur, primärprodukter eller biprodukter också av andra än aktörernas etablerade avtalsparter. Finlands produktion av livsmedel av animaliskt ursprung baserar sig på kontraktsproduktion mellan livsmedelsindustrin och producenterna, där industrin har förbundit sig att köpa all produktion från kontraktsproducenterna och där produktion enligt kontraktet inte får säljas till andra aktörer. Produktionsavtalen gäller tills vidare, men de innehåller en uppsägningstid som bland annat beror på produktionsinriktningen och som i allmänhet är högst 12 månader. Den föreslagna befogenheten medför flexibilitet i leveranskedjorna och upprätthåller därigenom nödvändig produktion i situationer där vissa aktörers verksamhet under undantagsförhållanden förhindras eller väsentligt försvåras.

Enligt det föreslagna *2 mom.* kan skyldighet åläggas oberoende av att det i ett beslut om godkännande eller registrering som avses i livsmedelslagen (297/2021), foderlagen (1263/2020) eller lagen om animaliska biprodukter (517/2015) eller i ett miljötillstånd har kunnat uppställas begränsningar för verksamheten som har fastställts utifrån verksamhetens innehåll och dimensionering under normala förhållanden. Bestämmelsen behövs eftersom det i en kritisk undantagssituation inte är möjligt att anpassa de ofta mycket detaljerade kraven som lämpar sig för normala förhållanden till en ny tillfällig situation. Av samma orsak kan skyldighet också åläggas även om det till någon del innebär undantag från de i lagstiftningen om livsmedel, foder eller biprodukter föreskrivna godkännanden eller krav i fråga om verksamhet som förutsätter registrering. Den nämnda nationella lagstiftningen baserar sig till många delar på EU-lagstiftningen. Vid ibruktagande och tillämpning av befogenheten ska man sålunda bedöma också de villkor som ställts i unionsrätten för undantag från de ovan nämnda bestämmelserna.

Enligt det förslagna *3 mom.* ska Livsmedelsverket övervaka att beslutet iakttas.

Enligt 18 § 15 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om jord- och skogsbruk och styrning av lantbruksproduktionen. Innan lagstiftningsåtgärder angående styrning av lantbruksproduktionen vidtas ska dock förhandlingar föras med de statsmyndigheter saken gäller. Enligt 27 § 15 punkten i samma lag har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter. Under undantagsförhållanden innehas befogenheten av jord- och skogsbruksministeriet. De uppgifter som under normala förhållanden hör till landskapets behörighet kan genom en överenskommelseförordning överföras till landskapets myndigheter under undantagsförhållanden på det sätt som avtalas.

139 §. *Reglering av primärproduktionen inom jordbruket och fiskerinäringen.* I paragrafen föreslås bestämmelser om reglering av primärproduktionen inom jordbruket och fiskerinäringen. Paragrafen motsvarar 31 § i den gällande lagen, men de insatsvaror som regleringen omfattar preciseras så att de motsvarar de insatsvaror som är av betydelse med tanke på syftena med paragrafen. Samtidigt preciseras definitionen av gårdsbrukets primärproduktion till primärproduktionen inom jordbruket och fiskerinäringen. Syftet med regleringen är att svara på brister som orsakas av marknadsstörningar i primärproduktionen och rikta insatsvarorna till sådan produktion som är nödvändig med tanke på människornas tillgång till föda. Befogenheten kan tillämpas under alla undantagsförhållanden. Till exempel en allvarlig smittsam sjukdom kan leda

till brist på läkemedel som lämpar sig för djur, och en exceptionell storolycka, såsom en kärnkraftsolycka eller någon annan nödsituation med strålrisk, kan innebära att fodret förorenas på ett sätt som leder till ökad efterfrågan på foder från områden utanför det förorenade området. Befogenheten kan tillämpas endast för att trygga verksamhetsförutsättningarna för jordbruket och fiskerinäringen samt livsmedelsförsörjningen.

Enligt det föreslagna *1 mom.* får en näringsidkare för primärproduktion inom jordbruket och fiskerinäringen sälja eller annars överlåta gödselprodukter, foder, växtskyddsmedel, utsäde av jordbruksgrödor och utsädespotatis samt läkemedel avsedda för medicinsk behandling av djur. Definitionen av jordbruk omfattar också trädgårdsodling och renskötsel. Bestämmelser om allmän reglering av bränslen föreslås i 124 och 125§.

Reglering av gödselprodukter, foder, växtskyddsmedel och läkemedel som är avsedda för medicinsk behandling av djur är möjlig redan med stöd av den gällande lagen. Enligt den sektorsspecifika lagstiftningen omfattar definitionen av foder också bland annat tillsatsämnen i foder och definitionen av läkemedel till exempel vacciner. Det är nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet att omfatta utsäde av jordbruksgrödor och utsädespotatis med beaktande av deras centrala betydelse i livsmedelsproduktionen.

I det föreslagna *2 mom.* föreskrivs det om förutsättningar för beviljande av inköpstillstånd och om användning av de nyttigheter som inköpstillståndet omfattar. Inköpstillstånd för jordbruket och fiskerinäringen kan beviljas och nyttigheter som omfattas av tillståndet får användas endast för produktion som är nödvändig för att trygga livsmedelsproduktionen. Bestämmelsen motsvarar 31 § i den gällande lagen. I fråga om jordbruket och fiskerinäringen definieras nödvändig produktion genom förordning av statsrådet med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning i 5 mom. i den föreslagna paragrafen.

Inköpstillstånd kan beviljas utan prövning, om verksamheten hänför sig till nödvändig produktion som närmare anges genom en tillämpningsförordning. Kvoten för inköpstillståndet fastställs på basis av den tidigare produktionen eller fiskfångsten för den som bedriver primärproduktion inom jordbruket eller fiskerinäringen. Regleringen innebär till denna del en ändring jämfört med 31 § i den gällande beredskapslagen enligt vilken man vid beviljande av inköpstillstånd särskilt beaktar primärproducentens tidigare produktionsmängder. Avsikten är att inköpstillstånd som gäller jordbruket och fiskerinäringen ska beviljas på schematiska grunder utan ansökan, vilket väsentligt minskar den administrativa bördan som hänför sig till regleringen under undantagsförhållanden. Jordbruksförvaltningens och fiskeriförvaltningens register, som används bland annat för förvaltningen av stöd samt för tillsynen över bestämmelserna om livsmedelssäkerheten, djurens hälsa och djurens välbefinnande, innehåller i regel täckande uppgifter om näringsidkarnas tidigare produktion. Det finns inte heller grunder för att aktörer som bedriver samma produktion som genom förordning definierats som nödvändig försätts i ojämlik ställning sinsemellan när kvoter för insatsvaror fördelas. Insatsvaror är i regel nödvändiga för alla primärproducenter för att trygga produktionens kontinuitet, och i en kris som hotar livsmedelstryggheten är det viktigt att bibehålla en så omfattande produktionskapacitet som möjligt.

I det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det om de myndigheter som ansvarar för beviljande av inköpstillstånd. Enligt momentet beviljar kommunens landsbygdsnäringsmyndighet inköpstillstånd för primärproducenter inom jordbruket. Bestämmelsen motsvarar 31 § i den gällande lagen. Kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter är de myndigheter som har den närmaste kontakten med primärproducenterna inom jordbruket, eftersom de bland annat har till uppgift att behandla stödansökningar som gäller näringsverksamhet i deras område. Dessutom har kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter kompetens i fråga om jordbruksproduktionen inom sitt område och dess särdrag samt tillgång till registren, vilket har betydelse bland annat vid beräkningen av inköpstillståndskvoternas storlek och bedömningen av överskridningsbehovet. Den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens uppgifter sköts i huvudsak inom landsbygdsförvaltningens samarbetsområde som bildas av några kommuner.

Inköpstillstånd för primärproduktion inom fiskerinäringen beviljas med avvikelse från den gällande lagen av livskraftscentralen i stället för av kommunens landsbygdsnäringsmyndighet. Livskraftscentralen är den viktigaste fiskerimyndigheten som sköter uppgifter som hänför sig till stödförvaltningen för fiskerinäringen, beviljar tillstånd som gäller fiskerinäringen och utöver tillsyn över fiskerinäringen.

Enligt det föreslagna *4 mom.* kan den i 3 mom. avsedda myndigheten på ansökan bevilja tillstånd till överskridning av den kvot som anvisas i inköpstillståndet, om en primärproducent inom jordbruket eller fiskerinäringen under undantagsförhållanden har utvidgat sin produktion eller om det finns något annat särskilt vägande skäl som hänför sig till säkerställandet av livsmedelsproduktionen under undantagsförhållandena. Detta tryggar den flexibilitet som behövs för genomförandet av regleringen, när till exempel förhållanden som plötsligt förändrats på grund av undantagsförhållanden kan beaktas från fall till fall.

Enligt det föreslagna *5 mom.* föreskrivs det genom förordning av statsrådet närmare om den verksamhet för vilken tillstånd kan beviljas samt om grunderna för fastställande av den kvantitativa kvoten för inköpstillståndet. I grunderna för fastställande av kvoten kan det till exempel föreskrivas om hur aktörernas tidigare produktion inverkar på storleken av de kvoter som beviljas (till exempel enligt antalet produktionsdjur eller odlad åkerhektar som antecknats i registret) och om den referensperiod för vilken den tidigare produktionen beaktas när kvoten beräknas. Kvoten kan fastställas branschvis till exempel utifrån situationen det föregående kalenderåret eller den föregående skördeperioden eller medeltalet av produktionen eller fiskfångsten under de tre föregående åren. Det är också viktigt att fastställa vilken grundenhet som ska användas vid beräkningen av kvoten (mängden insatsvaror till exempel i kilogram) eller en entydig bestämningsgrund för den. Enligt förslaget ska det genom förordning också föreskrivas om de nyttigheter som inköpstillståndet omfattar. Genom tillämpningsförordningen ska det föreskrivas närmare till exempel om vilka gödselprodukter som det är nödvändigt att inkludera i området för regleringen.

Enligt det föreslagna *6 mom.* svarar livskraftscentralen för verkställigheten av regleringen och övervakar att regleringen iakttas. I den gällande beredskapslagen föreskrivs det inte om den statliga regionförvaltningsmyndighetens roll i regleringen av insatsvaror för primär jordbruksproduktion, men detta anses nödvändigt för att säkerställa ett ändamålsenligt, effektivt och enhetligt verkställande av regleringen. Mängden av de produkter i som regleras i landet kan variera snabbt, vilket också kan inverka på de kvoter som fördelas och föranleda ett behov att koordinera och samordna regleringen, såsom beviljande av tilläggskvoter regionalt.

Enligt det föreslagna *7 mom.* har Livsmedelsverket till uppgift att samordna livskraftscentralernas verksamhet. Samordningsuppgiften har ansetts vara nödvändig för att de insatsvaror som används ska kunna riktas i rätt förhållande till olika områden i förhållande till den primärproduktion som bedrivs där och för att styrningen och verkställandet av regleringen ska genomföras på ett tillräckligt jämlikt sätt på olika håll i landet.

140 §. *Reglering av skogsbruket.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om reglering av nyttigheter som hänför sig till skogsbruket. Paragrafen är ny. Syftet med regleringen är att under undantagsförhållanden göra det möjligt att rikta de insatsvaror som används i skogsbruket till nödvändiga ändamål. Befogenheten kan enligt förslaget tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–2 och 5 punkten och bara i syfte att trygga verksamhetsförutsättningarna för skogsbruket samt nödvändigt byggande eller energiförsörjningen. Skyldigheten att reglera nyttigheter följer av en ibruktagningsförordning och en för tillämpningen nödvändig tillämpningsförordning.

Enligt det föreslagna *1 mom.* får man för skogsbruket till en näringsidkare sälja eller annars överlåta produkter som omfattas av regleringen endast mot inköpstillstånd. Regleringen kan

omfatta gödselmedel och växtskyddsmedel. Ureabaserade produkter som används inom skogsbruket för bekämpning av rotticka är också växtskyddsmedel. Bestämmelser om allmän reglering av bränslen föreslås i 124 och 125§.

Enligt det föreslagna *2 mom.* beviljar livskraftscentralen det i 1 mom. avsedda inköpstillståndet för skogsbruk till företag som yrkesmässigt bedriver drivning, närtransport av virke eller skogsvårds- och skogsförbättringsarbeten för produktion som är nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Under undantagsförhållanden kan åtminstone den avverkning och närtransport av virke som behövs för nödvändigt byggande och energiförsörjningen vara av särskild betydelse. Vid beviljande av inköpstillstånd kan man beakta till exempel de regionala behoven i fråga om användning av virke för energiproduktion och prioritera företag som redan är verksamma i avverkningsbranschen, så att det inte i onödan går bränsle till exempel till att flytta avverkningsmaskiner. Försvarsmakten har med stöd av 89 § i värnpliktslagen fattat beslut bland annat om att avsätta personal vid skogsbruksföretag för civila uppgifter. Vid beviljandet av inköpstillstånd kan man beakta de företag vars personal har reserverats på det sättet. Enligt förslaget beslutar livskraftscentralen också om skyldighet att överlåta virke och torv enligt 94 §, varför det föreslås att också beviljande av inköpstillstånd för skogsbruket ska vara livskraftscentralens uppgift.

Enligt det föreslagna *3 mom.* föreskrivs det genom förordning av statsrådet närmare om de nyttigheter som omfattas av inköpstillstånd, om grunderna för fastställande av den kvantitativa kvoten för inköpstillstånd samt om den verksamhet för vilken inköpstillstånd kan beviljas. Genom en tillämpningsförordning ska det föreskrivas närmare till exempel om vilka gödselprodukter som det är nödvändigt att inkludera i området för regleringen. Skogarna gödslas i huvudsak med kvävegödselmedel, granulerad aska eller borgödsel. Tillgången till gödselmedel av aska kan antas motsvara efterfrågan också under undantagsförhållanden.

Enligt det föreslagna *4 mom.* ska Livskraftscentralen övervaka att regleringen iakttas.

20 kap. Tryggande av nödvändigt byggande

141 §. *Tillstånd att inleda eller fortsätta byggande.* I paragrafen föreslås bestämmelser om förfarandet för beviljande av inlednings- och fortsättningstillstånd för byggande under undantagsförhållanden. Syftet med bestämmelserna är att trygga resurserna för det byggande som är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Den föreslagna paragrafen motsvarar delvis 47 och 49 § i den gällande lagen.

I *1 mom.* föreskrivs det om det förfarande för beviljande av inlednings- och fortsättningstillstånd för byggande som krävs för att inleda eller fortsätta byggande och om de skyldigheter som följer av det. Tillståndsförfarandet kan tas i bruk endast om nödvändigt byggande inte kan tryggas på något annat sätt och endast under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten. Av ibruktagandet av befogenheten följer att byggande inte får inledas eller fortsätta, om inte ett inlednings- eller fortsättningstillstånd har beviljats för ett i 42 § i bygglagen avsett byggprojekt eller projekt som gäller byggande av infrastruktur. Även om det i beredskapslagen uttryckligen föreskrivs endast om inlednings- eller fortsättningstillstånd enligt beredskapslagen, innebär en tillämpning av befogenheten inte att de krav som ställs i annan lagstiftning i fråga om andra behövliga tillstånd eller beslut undanröjs.

Med projekt som gäller byggande av infrastruktur avses byggande av olika slags infrastruktur, såsom dammar, tunnlar, broar, hamnanläggningar, avloppsreningsverk, energiverk, trafikleder (väg, gata, järnväg), flygplatser, hushållsvatten- och avloppsvattensystem, vattenreningsverk, kraftverk, distributionsnät, oljeraffinaderier, datakommunikationsförbindelser, industribyggande och bergrum, såsom skyddsrum.

Genom den föreslagna bestämmelsen förtydligas tillämpningen av befogenheten jämfört med den gällande lagen, som lämnar rum för tolkning i fråga om vilka byggprojekt som omfattas av skyldigheten. Befogenheten begränsas till att endast gälla projekt som avses i 42 § i bygglagen och projekt som gäller byggande av infrastruktur, i fråga om vilka behovet av material och arbetskraft är större än vid sedvanliga ändrings-, reparations- och byggarbeten och de resurser som dessa kräver således kan vara av betydelse för tryggandet av nödvändigt byggande. Förfarandet för beviljande av inlednings- och förlängningstillstånd enligt beredskapslagen är ett tillståndsförfarande som är fristående från bygglov enligt bygglagen.

I *2 mom.* föreskrivs det om förutsättningarna för beviljande av inlednings- och fortsättningstillstånd och om återkallande av tillstånd. Enligt momentet ska inlednings- eller fortsättningstillstånd beviljas för nödvändigt byggande. Tillstånd ska beviljas också för andra byggprojekt, om inte något annat föranleds av säkerställandet av tillgången på arbetskraft, maskiner och byggprodukter för nödvändigt byggande. Det som är avgörande för beviljandet av tillstånd är således tillgången på resurser för byggande i området och om det kan bedömas att beviljandet av tillstånd också för andra projekt inte äventyrar tillgången på resurser för nödvändigt byggande. Kommunens byggnadsinspektör ska kunna återkalla ett inlednings- eller fortsättningstillstånd som denne har beviljat, om det nödvändiga byggandet inte kan tryggas på något annat sätt. Resurserna för byggande kan då riktas om till mer kritiskt byggande om förhållandena eventuellt förändras.

Sådana projekt som särskilt betraktas som nödvändigt byggande anges i form av en förteckning i det föreslagna *3 mom.* Nödvändigt byggande är för det första försvarsmaktens projekt och reparationsarbeten samt projekt och reparationsarbeten som gäller försvaret. Också de byggnads- och reparationsarbeten som krävs för skyddande av befolkningen samt för dess försörjning och säkerhet betraktas som nödvändigt byggande. Nödvändigt byggande omfattar också sådana byggnads- och reparationsarbeten som krävs för energiförsörjningen samt brådskande byggnads- och reparationsarbeten inom trafik- och kommunikationsförbindelser. Dessutom ska byggnads- och reparationsarbeten för industri som är viktig med tanke på befolkningens försörjning eller försörjningsberedskapen samt sjukhus och hälsostationer samt reparationsarbeten på dessa definieras som nödvändigt byggande. Till skillnad från de gällande bestämmelserna ska som nödvändigt byggande inte längre anses arbeten som behövs för att slutföra halvfärdiga byggnadsarbeten eller för att lämna arbetet i en lämplig fas, när de behövs för att undvika ytterligare skador. Som nödvändigt byggande anses inte heller längre nödvändiga reparationsarbeten på byggnader och konstruktioner. Ovannämnda projekt kan anses som nödvändigt byggande till den del de utgör en del av ett projekt som betraktas som nödvändigt byggande enligt den föreslagna förteckningen.

I *4 mom.* föreskrivs det om undantag från det ovannämnda förbudet mot att inleda eller fortsätta byggande. I momentet föreslås således anges sådana projekt för vilka det inte krävs särskilt inlednings- eller fortsättningstillstånd under undantagsförhållanden och som inte direkt påverkas av ibruktagandet av befogenheten. Enligt det föreslagna momentet behöver försvarsmakten inte inlednings- eller fortsättningstillstånd för genomförande av sina byggprojekt. Enligt bestämmelsen behövs tillstånd inte heller för sådant byggande av tillfälliga skyddsrum som avses i det föreslagna 75 § eller för brådskande byggnads- och reparationsarbeten i anslutning till energiförsörjningen. Genom bestämmelsen tryggas med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden särskilt brådskande byggbehov, som det är ändamålsenligt att utesluta från det tillståndsförfarande som avses i paragrafen.

I *5 mom.* föreslås bestämmelser om vart ansökan om inlednings- eller fortsättningstillstånd ska lämnas in och om den myndighet som ansvarar för tillståndsförfarandet. En ansökan om inlednings- eller fortsättningstillstånd ska alltid lämnas in till kommunens byggnadstillsyn. Befogenheten att bevilja inlednings- och fortsättningstillstånd ska i enlighet med förslaget vara uppdelat enligt byggprojektets storlek och betydelse. Huvudregeln är att tillståndet beviljas av kommunens byggnadsinspektör, som kan anses vara den som bäst känner till de eventuella bristerna i

fråga om produktionsfaktorer inom den egna kommunen. Byggnadsinspektören kan också utifrån gällande bygglov bäst bedöma hurdana byggprojekt som kommer att genomföras inom dess verksamhetsområde. Om det är fråga om ett projekt som är betydande regionalt, ska kommunens byggnadsinspektör överföra tillståndsansökan för avgörande till Tillstånds- och tillsynsverket som har bättre förutsättningar än kommunens byggnadsinspektör att bedöma om resurserna för byggande är tillräckliga på regional nivå. Om det är fråga om ett projekt som är betydande på riksnivå, beviljas tillståndet av miljöministeriet.

Ett regionalt betydande byggprojekt är så omfattande att det binder byggbranschens resurser i ett område som till sin utsträckning är betydligt mera omfattande än en kommun. I ett sådant fall är Tillstånds- och tillsynsverket den instans som är bäst lämpad att bedöma situationen. Regionalt betydande projekt är exempelvis centralsjukhus, vattenproduktionsanläggningar och avloppsreningsverk, fjärrvärmeverk och fjärrvärmenät, stora dammar, brandstationer, avfallsanläggningar, betydande elproduktionsanläggningar och elöverförings- och eldistributionsnät, mottagningsterminaler för flytande bränsle och flytande naturgas, regionala vägar och gasnät.

Projekt som är betydande på riksnivå är så omfattande att det är ändamålsenligt att bedömningen av resursbehovet för projekten görs med beaktande av situationen i hela landet. Projekt som är betydande på riksnivå är exempelvis det rikstäckande väg- och bannätet (riksväg och stamväg), de viktigaste hamnarna, flygplatserna, universitetssjukhusen, de största fabrikerna som betjänar hela riket, rikets stamnät, överföringsnätet (högspänning), kärnkraftverk, telenät och kritiska telekommunikationsmaster samt nationella servicecenter. Genom förordning av statsrådet anges vilka projekt som är betydande regionalt eller på riksnivå. Hur betydande projektet är fastställs på basis av dess omfattning och hur mycket arbetskraft som krävs för projektet. Bestämmelser om den inbördes prioritetsordningen för de projekt som avses i paragrafen kan vid behov utfärdas genom förordning av statsrådet enligt 25 §.

I *6 mom.* föreslås bestämmelser om skyldigheten för kommunens byggnadsinspektör att i enlighet med förfarandet i bygglagen till datasystemet för den byggda miljön lämna uppgifter om inlednings- och fortsättningstillstånd.

Enligt *7 mom.* får närmare bestämmelser om nödvändigt byggande utfärdas genom förordning av statsrådet. Utfärdandet av en sådan tillämpningsförordning är inte nödvändigt, men genom den kan tillämpningen av befogenheten preciseras. Under undantagsförhållanden kan det uppstå oförutsedda behov i fråga om vilka man kan bli tvungen att utvidga definitionen av nödvändigt byggande också till andra projekt än sådana som omfattas av förteckningen i 3 mom., om de är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. För att resurserna för byggande ska vara tillräckliga kan det också bli nödvändigt att utfärda närmare bestämmelser om förutsättningarna för när de projekt som ingår i förteckningen betraktas som nödvändigt byggande.

Enligt 18 § 7 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om byggnads- och planväsendet, grannelagsförhållanden och bostadsproduktion. Kommunens byggnadstillsyn är behörig myndighet under undantagsförhållanden. Bestämmelserna skulle också gälla kommunerna på Åland.

142 §. *Tillstånd att köpa byggprodukter.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om reglering av byggprodukter. Syftet med bestämmelserna är att trygga tillgången på byggprodukter för sådant nödvändigt byggande som avses i 141 § och bestämmelserna ska endast kunna tillämpas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. Paragrafen motsvarar delvis 48 och 49 § i den gällande lagen. Det föreslås att möjligheten att tillämpa befogenheten utvidgas från att gälla 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten enligt den gällande lagen till att också gälla den föreslagna 5 punkten i det momentet. Vissa byggprodukter kan det bli avsevärd brist på, till exempel i en situation där gränserna stängs på grund av en pandemi och det inte är möjligt att till landet föra in någon sådan byggprodukt som inte tillverkas i Finland.

I *1 mom.* föreskrivs det om skyldigheten för en näringsidkare som säljer byggprodukter eller en näringsidkare eller fysisk person som annars innehar mer än ringa mängder sådana produkter att sälja eller annars överlåta byggprodukter endast mot inköpstillstånd. Ett förfarande med inköpstillstånd kan tas i bruk endast om tillgången på byggprodukter för sådant nödvändigt byggande som avses i 141 § inte annars kan tryggas. Med byggprodukt avses detsamma som man i 4 § 1 punkten i lagen om produktgodkännanden för vissa byggprodukter (954/2012) avser med byggprodukt, alltså en sådan bestående byggnadsdel eller konstruktion eller en förnödenhet, produkt eller anordning som är fast ansluten till ett byggnadsverk och för vilken det i bygglagen eller med stöd av den har föreskrivits väsentliga tekniska krav, eller en del som behövs för monteringen av sådana byggprodukter som avses ovan.

I *2 mom.* föreskrivs om undantag från förfarandet med inköpstillstånd. Undantagen ska utvidgas jämfört med den gällande lagen så att de också omfattar sådana projekt för byggande av tillfälliga skyddsrum som avses i det föreslagna 75 § och brådskande byggnads- och reparationsarbeten i anslutning till energiförsörjningen. Också ovannämnda arbeten är alltid förenade med särskilt brådskande behov som förfarandet med inköpstillstånd kan fördröja. Inköpstillstånd behövs dock i enlighet med gällande lag inte heller när produkter säljs eller annars överlåts till parti- eller detaljhandeln eller för genomförande av försvarsmaktens byggprojekt.

I *3 mom.* föreskrivs det om kommunens byggnadsinspektörs befogenhet att ålägga en näringsidkare som inte beviljats inlednings- eller fortsättningstillstånd att överlåta byggprodukter som omfattas av reglering från sin byggplats till sådant nödvändigt byggande som avses i 141 §. I detta syfte kan kommunens byggnadsinspektör ålägga näringsidkaren att också montera loss sådana produkter som avses ovan från sitt oavslutade bygge, om detta är nödvändigt för att uppnå syftena med regleringen. I praktiken kan tillämpningen av befogenheten innebära att kommunens byggnadsinspektör genom sitt förvaltningsbeslut förpliktar den som förvaltar ett oavslutat byggprojekt att montera loss delar från byggnaden och sälja dem vidare till ett projekt som gäller nödvändigt byggande.

I *4 mom.* föreskrivs det om ett bemyndigande att utfärda förordning genom vilket de byggprodukter som omfattas av ett krav på inköpstillstånd preciseras och det vid behov kan föreskrivas närmare om i vilka kommuner befogenheten kan tillämpas. En minskad tillgång på produktionsfaktorer märks inte nödvändigtvis i fråga om alla byggprodukter, och därför kan de produkter som omfattas av inköpstillstånd definieras först i enlighet med behoven under undantagsförhållandena. Det är nödvändigt att utfärda en förordning av statsrådet för att befogenheten ska kunna tillämpas, eftersom införandet av ett förfarande med inköpstillstånd annars lämnar rum för tolkning i fråga om vilka byggprodukter som omfattas av skyldigheten.

I *5 mom.* i den föreslagna paragrafen föreskrivs det om förutsättningarna för beviljande av inköpstillstånd för byggprodukter och om den behöriga myndigheten. Enligt momentet kan inköpstillstånd beviljas endast för projekt som beviljats i 141 § avsett inledning- eller fortsättningstillstånd. Inköpstillstånd beviljas alltid av kommunens byggnadsinspektör oberoende av vilken instans som avgör inlednings- eller fortsättningstillståndet. Kommunens byggnadsinspektör har då möjlighet att följa upp antalet inköpstillstånd och behovet av sådana samt att bilda sig en uppfattning om var vissa byggprodukter ännu finns att tillgå. Inköpstillstånd ska enligt förslaget beviljas på basis av en i 38 § i bygglagen avsedd förteckning över byggprodukter eller i infrastrukturprojekt på basis av det krav på mängden produkter som framgår av ansökan i den omfattning som projektet förutsätter. I dessa fall kan förteckningen över byggprodukter utnyttjas direkt, eftersom mängden behövliga byggprodukter framgår av den.

143 §. *Prisreglering av byggprodukter.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om en möjlighet att genom förordning av statsrådet fastställa ett maximipris för parti- och detaljmarknaden som inte får överskridas i fråga om de byggprodukter som omfattas av regleringen. Genom befogenheten kan det säkerställas att syftena med regleringen uppnås och att regleringen fungerar i fråga om de byggprodukter som avses i 142 §. Befogenheten kan tas i bruk endast i

samband med reglering av byggprodukter. När byggprodukter regleras finns det en stor risk för att priset på dem blir mycket högt på grund av den knappa tillgången. En sådan risk föreligger i synnerhet i situationer där reglerade byggprodukter köps från byggarbetsplatser som inte färdigställts.

144 §. *Näringsidkares skyldighet att ge information.* I paragrafen föreskrivs det om befogenheten att ålägga dem som saluför byggprodukter eller annars innehar sådana att vid behov underrätta kommunens byggnadsinspektör om mängden produkter i sin besittning. Enligt *1 mom.* i den föreslagna paragrafen ska en näringsidkare som saluför byggprodukter eller en näringsidkare eller fysisk person som annars för genomförande av ett byggprojekt innehar mer än ringa mängder sådana byggprodukter som kan överlåtas endast mot inköpstillstånd, på begäran vara skyldig att underrätta kommunens byggnadsinspektör om mängden produkter i sin besittning och produkter som har överlåtits. Paragrafen motsvarar i huvudsak 50 § i den gällande lagen. I enlighet med vad som föreslås ska skyldigheten att ge information i fortsättningen kunna utsträckas också till andra än sådana som saluför byggprodukter, eftersom det kan finnas en betydande mängd byggprodukter också till exempel på olika byggplatser.

Skyldigheten kan således utsträckas till att gälla alla som omfattas av skyldigheten enligt 142 §. Skyldigheten att ge information kan därför åläggas till exempel den som ska påbörja ett byggprojekt och vars projekt inte har beviljats fortsättningstillstånd. Den gällande bestämmelsen preciseras också så att befogenheten kan tas i bruk endast om tillgången på byggprodukter för sådant nödvändigt byggande som avses i 141 § inte annars kan tryggas och endast under motsvarande undantagsförhållanden som för befogenheten att bevilja inköpstillstånd för byggprodukter, alltså under sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten. Syftet med bestämmelsen är att myndigheterna ska få information om mängden och placeringen av byggprodukter, så att byggprodukterna kan anvisas vidare till nödvändigt byggande. Skyldigheten att ge information följer inte direkt av att en ibruktagningsförordning om befogenheten utfärdas, utan den förutsätter en begäran från kommunens byggnadsinspektör.

Enligt det föreslagna *2 mom.* ska närmare bestämmelser om i vilka kommuner befogenheten får tillämpas få utfärdas genom förordning av statsrådet. Med stöd av befogenheten kan tillämpningen av befogenheten vid behov preciseras kommunvis i de kommuner där det råder brist på byggprodukter.

AVDELNING IV. Särskilda bestämmelser

21 kap. Allmänna bestämmelser om verkställigheten av tilläggsbefogenheter

145 §. *Vite.* I paragrafen föreskrivs det om den behöriga myndighetens möjlighet att förena beslut som den meddelar med stöd av vissa paragrafer med vite. Bestämmelserna om vitesförfarandet är nya jämfört med den gällande beredskapslagen. Med beaktande av beredskapslagens syfte är det dock väsentligt att under undantagsförhållanden säkerställa att de skyldigheter som myndigheterna ålägger iakttas och att åtgärderna således också är effektiva. Avsikten är att vitesförfarandet ska införas endast för att effektivisera efterlevnaden av vissa skyldigheter att vidta åtgärder som åläggs främst juridiska personer. Användningen av vitesförfarande kan motiveras som ett alternativt sätt att effektivisera de skyldigheter som åläggs juridiska personer i stället för det hot om straff som föreskrivs för dem i strafflagen.

Enligt *1 mom.* kan den behöriga myndigheten förena ett beslut som den meddelat med stöd av de bestämmelser som nämns i paragrafen med vite. De nämnda paragraferna ger myndigheten en möjlighet att införa skyldigheter att vidta åtgärder, såsom sådana skyldigheter som innebär att ett företag till exempel måste ändra eller utvidga sin befintliga verksamhet eller produktion. Sådana skyldigheter kan enligt utkastet till proposition åläggas till exempel av vissa ministerier. Till momentet fogas också en informativ hänvisning till viteslagen, i vilken det föreskrivs om föreläggande och verkställighet av vite.

Enligt vad som föreslås ska den behöriga myndigheten ha prövningsrätt i fråga om föreläggande av vite. Vid prövningen av föreläggande av vite ska det dock i det föreslagna sammanhanget särskilt beaktas hur viktigt det allmänna intresse är som ligger till grund för åläggandet av den huvudsakliga skyldigheten och hur brådskande det är att den uppfylls. Den förpliktade ska också ha en faktisk möjlighet att fullgöra sina skyldigheter. Vid helhetsprövningen finns det skäl att beakta att föreläggande av vite först i det skede då skyldigheten inte har uppfyllts inom den tidsfrist som eventuellt satts ut i beslutet om föreläggande av vite i princip förutsätter att en ny tidsfrist i enlighet med 6 § 3 mom. i viteslagen föreläggs i beslutet om föreläggande av vite.

I *2 mom.* föreskrivs det om skyldigheten att iaktta beslutet om föreläggande trots ändringssökande. I 10 § i viteslagen anges att för att vitet ska kunna dömas ut krävs att beslutet om vitesföreläggande har vunnit laga kraft, om inte beslutet enligt vad som föreskrivs eller bestäms ska iakttas trots att ändring har sökts. Med avseende på beredskapslagens syfte kan förfarandet för sökande av ändring i ett beslut om föreläggande av vite äventyra förverkligandet av de mål som ligger bakom myndighetens föreläggande av skyldigheten, om vite inte kan dömas ut snabbt.

146 §. *Handräckning.* I paragrafen föreslås bestämmelser om polisens skyldighet att ge handräckning. Paragrafen motsvarar till sina utgångspunkter 125 § i den gällande lagen, men förutsättningarna för handräckning preciseras. Ändringsbehoven anknyter i synnerhet till tryggandet av polisens egna resurser. Bestämmelsen motsvarar allmänt utgångspunkterna för handräckning, vilka dock betonas genom bestämmelserna i denna lag.

Enligt paragrafen ska polisen på begäran ge de myndigheter som svarar för verkställigheten av denna lag den handräckning som behövs vid verkställigheten av lagen och de bestämmelser och föreskrifter som har meddelats med stöd av den, om utförandet av uppgiften inte äventyrar skötseln av de viktiga uppgifter som föreskrivs för polisen och utförandet av uppgiften förutsätter polisens befogenheter. Genom bestämmelsen betonas det att polisen i synnerhet under undantagsförhållanden kan ha ett ökat antal viktiga uppdrag för vilka polisen måste ha de resurser som behövs för att utföra uppdragen. Redan enligt förarbetena till den gällande lagen är utgångspunkten att handräckning under undantagsförhållanden endast ska begäras för sådana uppdrag där polisens handräckning är nödvändig till exempel på grund av polisens befogenheter (RP 3/2008 rd, s. 94).

147 §. *Tillsynsmyndighetens rätt att få information och inspektionsrätt.* Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att få information och förrätta inspektioner. Paragrafen motsvarar till sina utgångspunkter 124 § i den gällande lagen. Det föreslås dock att myndighetens rätt att få information utvidgas till att gälla inte bara de uppgifter som är nödvändiga uttryckligen för förrättandet av inspektioner, utan i stället de uppgifter som i allmänhet är nödvändiga med tanke på utförandet av tillsynsuppgifterna. Dessutom preciseras i paragrafen begreppen kring inspektionsrätt.

Enligt *1 mom.* har den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen rätt att, trots sekretessbestämmelserna eller andra begränsningar som gäller utlämnande av information, av tillsynsobjektet få den information som är nödvändig för att utföra tillsynsuppgiften. I den föreslagna nya befogenhetshelheten ingår en mer omfattande möjlighet än i den gällande lagen att ålägga aktörer olika skyldigheter som det inte nödvändigtvis är ändamålsenligt eller möjligt att utöva tillsyn över genom inspektionsåtgärder, utan iakttagandet av bestämmelserna eller de föreskrifter som utfärdas med stöd av dem kan verifieras på basis av den nödvändiga information som fåtts av tillsynsobjektet för tillsynen. Genom bestämmelserna strävar man också efter att säkerställa att rätten att få information också omfattar sådana nödvändiga uppgifter som kan omfattas inte bara av sekretessbestämmelser utan också av andra eventuella begränsningar som gäller utlämnande av information.

Till vissa delar kan de tillsynsuppgifter som föreslås i lagen förutsätta att inspektionsåtgärder vidtas. Enligt *2 mom.* ska den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen ha rätt

att förrätta inspektioner för att övervaka att lagen och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttas. Den som förrättar en inspektion har rätt att för inspektionen få tillträde till andra utrymmen än sådana som används för boende av permanent natur. Till momentet fogas av tydlighetsskäl också en informativ hänvisning till förvaltningslagen. Bestämmelser om det förfarande som ska iakttas vid inspektion finns i 39 § i förvaltningslagen.

22 kap. Särskilda bestämmelser om verkställigheten av tilläggsbefogenheter

148 §. *Tillsynen över arbetarskyddet.* Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om tillsynen över arbetarskyddet. Enligt vad som föreslås ska arbetarskyddsmyndigheten utöva tillsyn över tillämpningen av de befogenheter som föreskrivs i 41–43 § och 9 kap. På tillsynen tillämpas bestämmelserna i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. Syftet med bestämmelsen är således i praktiken att utsträcka arbetarskyddsmyndighetens tillsynsbehörighet också till sådana undantag från anställningsvillkoren som avses i beredskapslagen och till förlängning av uppsägningsrätten samt till arbetspliktsförhållandet. Arbetarskyddsmyndighetens behörighet i tillsynsuppgiften bestäms enligt den lagstiftning som tillämpas på den under normala förhållanden samt enligt de befogenheter som föreskrivs i 147 § i lagen.

149 §. *Återställande av egendom som tagits i användning eller besittning.* I paragrafen föreskrivs det om återställande av egendom som tagits i en myndighets användning eller besittning med stöd av beredskapslagen. Paragrafen gäller den rätt att ta enskilda personers lösa och fasta egendom i besittning och användning om vilken det föreskrivs i 9 och 11 kap. i lagen.

Enligt *1 mom.* ska lös och fast egendom som med stöd av avdelning III har tagits i en myndighets användning eller besittning senast när tillämpningen av den befogenhet som ligger till grund för åtgärden har upphört utan dröjsmål återställas till ägaren eller den ur vars besittning egendomen togs. Återställandet av egendom som har tagits i användning eller besittning bestäms i princip redan av de allmänna bestämmelser om nödvändighet och proportionalitet som gäller tillämpningen av tilläggsbefogenheterna i lagen. Egendom som tagits i användning eller besittning ska således i första hand återställas genast när myndigheten inte längre har ett sådant nödvändigt behov för den som legat till grund för utövandet av befogenheten. En stark utgångspunkt bör dessutom vara att egendomen återställs redan medan den ibruktagningsförordning som ligger till grund för åtgärden ännu är i kraft. Den bestämmelse som föreslås i 1 mom. är främst avsedd för en sådan situation där egendom till exempel under militära undantagsförhållanden har tagits i myndigheternas besittning i en så stor omfattning att den inte i sin helhet kan återställas i enlighet med vad som beskrivs ovan. Bestämmelsen gör det möjligt att i en sådan situation i sista hand och i begränsad omfattning återställa egendom till dess ägare eller innehavare även efter det att behörigheten har upphört att gälla.

Enligt *2 mom.* ska egendomen i första hand återställas i det skick den hade när den togs i användning eller besittning. Syftet med bestämmelsen är att betona myndighetens primära skyldighet att innan egendomen återställs reparera eller på annat sätt försätta egendom som eventuellt skadats eller annars förlorat sitt värde under undantagsförhållanden i sitt ursprungliga skick. Eftersom detta i realiteten dock inte nödvändigtvis är möjligt i synnerhet under omfattande undantagsförhållanden, ålägger bestämmelsen inte myndigheterna någon absolut skyldighet till denna del.

Det föreslagna *3 mom.* innehåller en informativ hänvisning till lagens bestämmelser om ersättning. Bestämmelserna om ersättning ska i anslutning till rätten att ta egendom i användning eller besittning för det första tillämpas i en situation där det inte är möjligt eller ändamålsenligt att reparera eller försätta egendomen i sitt ursprungliga skick i enlighet med 2 mom. innan den återställs. Bestämmelserna om ersättning ska dessutom tillämpas i situationer där det inte alls är möjligt att återställa egendom som tagits i användning eller besittning i enlighet med 1 mom.

till exempel på grund av att egendomen har försvunnit eller förstörts under undantagsförhållanden.

150 §. *Givande av semester eller annan ledighet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om givande av semester vid återgång till tillämpningen av bestämmelserna under normala förhållanden. Utgångspunkten är att semester eller annan ledighet också under undantagsförhållanden ska ges i enlighet med semesterlagen samt bestämmelserna i arbetsavtal och kollektivavtal. Till följd av långvarig eller omfattande tillämpning av befogenheterna enligt 41 § kan det dock uppstå situationer där bestämmelserna under normala förhållanden inte kan tillämpas utan att det leder till betydande störningar i arbetsgivarens verksamhet. Därför föreslås i paragrafen bestämmelser om att sådan semester eller annan ledighet enligt semesterlagen som inte tagits ut med stöd av 41 § 1 mom. i sista hand ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två år från det att tillämpningen av den ibruktagningsförordning som gäller befogenheten har upphört. Motsvarande bestämmelse utsträcks genom det föreslagna 2 mom. också till annan intjänad ledighet än semester som baserar sig på kollektivavtal och som flyttats fram med stöd av 41 §.

151 §. *Särskilda bestämmelser om förfarandet i fråga om särskilt stöd under undantagsförhållanden.* I paragrafen föreskrivs det om särskilda bestämmelser om förfarandet i fråga om sådant särskilt stöd under undantagsförhållanden som avses i 87 §. Eftersom det uttryckligen med tanke på undantagsförhållanden inte är ändamålsenligt att föreskriva om ett detaljerat förfarande för beviljande av särskilt stöd under undantagsförhållanden, är utgångspunkten på motsvarande sätt som i den gällande lagen att lagen om utkomststöd ska tillämpas på särskilt stöd under undantagsförhållanden.

Enligt det föreslagna *1 mom.* ska på ansökan om och beviljande av stöd, behandlingen av stödärenden samt ändringssökande tillämpas vad som i lagen om utkomststöd föreskrivs om ansökan om och beviljande av grundläggande utkomststöd, behandlingen av stödärenden samt ändringssökande. Det som nämns ovan ska tillämpas frånsett vissa undantag som det föreskrivs om i 2 mom.

I *2 mom.* föreskrivs det om hur avvikelse från bestämmelserna i lagen om utkomststöd kan göras i fråga om särskilt stöd. För det första kan kundens ekonomiska situation utredas utifrån tillgängliga uppgifter oberoende av vad som föreskrivs i 17 §. Detta innebär att kundens ekonomiska situation kan utredas utifrån tillgängliga uppgifter och att kunden inte till exempel behöver lägga fram verifikationer på sina inkomster och utgifter, vilket sökandens skyldighet att lämna uppgifter enligt 17 § i lagen om utkomststöd normalt anses förutsätta.

På beviljande av stöd tillämpas inte heller tidsfristerna enligt 14 a och 14 b § i lagen om utkomststöd. Med beaktande av att särskilt stöd kan sökas också av andra än de som omfattas av utkomststödet, kan särskilt stöd under undantagsförhållanden på grund av det stora antalet kunder dock inte nödvändigtvis betalas inom de tidsfrister som avses i den lagen. När stöd beviljas ska dock sökandens situation och hur brådskande behovet av stöd är beaktas.

Dessutom kan avvikelse göras från kundens rätt till personlig service enligt 14 d § 2 och 3 mom. i lagen om utkomststöd. På grund av ett mycket stort antal ansökningar kan kunderna i regel inte ges möjlighet att diskutera personligen med en tjänsteman vid Folkpensionsanstalten. Kunden ska dock ges tillfälle att träffa en tjänsteman vid Folkpensionsanstalten, om detta är nödvändigt för att göra ansökan. Med detta avses till exempel situationer där en person varken skriftligen eller per telefon kan göra en ansökan.

152 §. *Återkrav av särskilt stöd under undantagsförhållanden.* I paragrafen föreslås bestämmelser om återkrav av stöd som avses i 87 § och om förfarandet vid återkrav. Paragrafen motsvarar 131 a § i den gällande lagen. Bestämmelser om verkställbarheten av beslut om återkrav utfärdas som en del av andra bestämmelser om ändringssökande. Särskilt stöd under undantagsförhål-

landen är till skillnad från vanliga sociala förmåner i princip avsett att återkrävas, och vid återkrav handlar det således inte om att bedöma om det har funnits en grund för utbetalning av stödet eller inte.

Det centrala innehållet i det föreslagna *1 mom.* motsvarar allmänt taget de bestämmelser om återkrav av förmåner som finns i lagstiftningen om social trygghet. Enligt momentet ska den myndighet som beviljat stödet meddela beslut om återkrav. Återkravet kan emellertid frångås helt eller delvis, om det anses vara skäligt och om utbetalningen av stöd inte har berott på svikligt förfarande från förmånstagarens eller dennes företrädares sida eller om det utbetalda beloppet är litet. Återkravet kan också frångås helt efter det att beslutet om återkrav har meddelats, om det med beaktande av förmånstagarens ekonomiska situation inte längre är ändamålsenligt att fortsätta återkrävandet eller om det med hänsyn till det förmånsbelopp som inte har återkrävts medför oskäliga kostnader att fortsätta återkrävandet. Återkravet ska frångås om det leder till behov av utkomststöd.

Enligt *2 mom.* ska kvittningsförfarandena enligt lagarna om de förmåner som avses i 85 § 1 mom. tillämpas på återkrav, när stöd enligt 87 § beaktas i en förmån som senare betalas för samma tidsperiod.

153 §. *Ordnande av tjänster för förflyttad befolkning.* I paragrafen föreskrivs det om de myndigheter som ansvarar för ordnandet av tjänster för förflyttad befolkning och om deras uppgifter. Paragrafen är ny och syftet med den är att trygga de arrangemang som krävs för att ta emot en avsevärd befolkningsmängd, vars och ens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg samt att förtydliga ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster enligt socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen samt olika myndigheters ansvar i situationer där en betydande del av befolkningen på grund av undantagsförhållanden har förflyttats från sin egentliga bostadsort. För att kunna sörja för de tjänster som ordnas för en stor befolkningsmängd krävs betydande personalresurser och till exempel utrymmen som lämpar sig för ändamålet och därmed samarbete mellan olika aktörer. Den föreslagna paragrafen förtydligar ansvarsfördelningen i fråga om ordnandet av tjänster.

Enligt *1 mom.* hör ansvaret för att ordna nödinkvartering och mathållning samt övriga tjänster som krävs för brådskande och nödvändig omsorg till välfärdsområdena. Organiseringsansvaret omfattar de tjänster som den förflyttade befolkningen behöver i det första skedet. Kommunerna inom välfärdsområdet ska stödja välfärdsområdet i fullgörandet av skyldigheten att ordna tjänster genom att anvisa de fastigheter, personalresurser och mathållningstjänster och den nödvändiga infrastruktur som behövs för välfärdsområdets användning. Det allmänna ledningsansvaret för den egentliga förflyttningen och därmed för samordningen av helheten kvarstår hos räddningsväsendets myndigheter.

Välfärdsområdena är enligt 21 § i socialvårdslagen skyldiga att ordna tillfälligt boende för personer som av särskilda skäl behöver kortvarig, brådskande hjälp av välfärdsområdet med att ordna boende. Bestämmelserna i socialvårdslagen svarar dock inte mot de behov som krävs för säkerställande av befolkningens trygghet och omsorg i sista hand. Välfärdsområdets funktionsförmåga och resurser räcker inte heller till för att inkvartera och ordna mathållning för en sådan befolkningsmängd som det kan vara fråga om under undantagsförhållanden. För att ta emot befolkning krävs det i praktiken utrymmen som lämpar sig för detta samt annan nödvändig infrastruktur, kommunikation och personal. De människor som omfattas av en skyldighet att förflytta sig har mycket varierande behov, vilket innebär att mottagandet i praktiken är sektorsövergripande myndighetsverksamhet där handledningen och rådgivningen inom olika sektorer spelar en central roll.

I exceptionella störningssituationer kan staten finansiera verksamhet som välfärdsområdets resurser inte räcker till (52 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård). Det finns dock inga detaljerade bestämmelser om hur verksamheten ska ordnas och om hur organiseringsansvaret

bestäms i omfattande och krävande situationer där befolkningen förflyttas. Välfärdsområdena har inte nödvändigtvis alla resurser som behövs för hantering av allvarliga krissituationer, och därför förpliktar den föreslagna regleringen kommunen att delta i sörjandet för den förflyttade befolkningens nödvändiga behov i samarbete med välfärdsområdet.

Kommunen kan till exempel ha idrottshallar och andra lokaler och fastigheter som kan utnyttjas som nödinkvarteringsplatser. Dessutom har kommunerna möjlighet att i samarbete med sina serviceproducenter och frivilliga sköta den mathållning som den evakuerade befolkningen behöver och andra uppgifter exempelvis i anslutning till ordnandet av inkvartering. Med kommunens skyldighet att också ordna nödvändig infrastruktur avses bland annat sådant dricksvatten, sådan avfallshantering och sådana datakommunikationsförbindelser som arrangemangen vid evakueringscentren förutsätter.

Sådan förflyttning av befolkning som avses i 68 § genomförs i praktiken stegvis så att befolkningen i det första skedet hänvisas till evakueringscenter eller motsvarande tillfällig inkvartering som även kan vara på en annan ort. Målet bör vara att det första skedet ska vara mycket kort och att de personer som förflyttas så snart som möjligt ska kunna placeras mer permanent. I det första skedet ska de personer som förflyttats ha rätt till de allra mest nödvändiga tjänsterna, det vill säga till sådan nödinkvartering och mathållning som välfärdsområdena ordnar i samarbete med kommunerna. Dessutom ska välfärdsområdena redan i det första skedet i enlighet med den lagstiftning som gäller under normala förhållanden ordna annan brådskande social- och hälsovård för dem som vistas inom deras område.

Sådana tjänster är till exempel brådskande sjukvård, omsorg om nödvändig medicinering, psykosocialt stöd och brådskande barnskyddsarbete. Välfärdsområdena har med stöd av socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen en skyldighet att trygga brådskande social- och hälsovård för befolkningen. Enligt 50 § i hälso- och sjukvårdslagen ska brådskande vård ges oberoende av patientens boningsort. Alla som vistas i ett välfärdsområde har enligt 12 § i socialvårdslagen rätt att i brådskande fall få socialservice som baserar sig på deras individuella behov, så att deras rätt till nödvändig omsorg och försörjning inte äventyras. När det gäller socialvården bör det till exempel säkerställas att klienterna inom barnskyddet får vård och omsorg och att servicen fortsätter eller att äldre personer får den hemvård de behöver.

Enligt *2 mom.* kan välfärdsområdet för att ordna de tjänster som avses i 1 mom. vid behov inrätta ett eller flera evakueringscenter. Kommunen å sin sida är med stöd av 1 mom. skyldig att vid behov bistå vid inrättandet av ett evakueringscenter till exempel genom att ställa lokaler som kommunen har i sin besittning till förfogande. Enligt 50 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska ett välfärdsområde i samråd med kommunerna inom sitt område och de andra välfärdsområdena i samarbetsområdet för social- och hälsovården genom beredskapsplaner och andra åtgärder i förväg skaffa sig beredskap inför störningssituationer och undantagsförhållanden. Inrättandet av eventuella evakueringscenter bör således beaktas också i beredskapsplaneringen.

Arrangemangen kring mottagandet av befolkning och ordnandet av behövliga tjänster förutsätter i praktiken att det inrättas för ändamålet lämpliga evakueringscenter, dit befolkningen kan förflyttas eller styras. Genom bestämmelsen förtydligas de ansvar och roller som hänför sig till inrättandet av evakueringscenter. I den praktiska planeringen och vid övningarna har det förekommit oklarheter om vilken aktör som ska inrätta evakueringscenter och leda verksamheten. Inrättandet av ett evakueringscenter förutsätter i praktiken lämpliga utrymmen, personal och materiel med beaktande av olika befolkningsgruppers behov och till exempel hygien. Ett evakueringscenter är en funktion som behövs endast i situationer där man blir tvungen att förflytta befolkningen och det är därför nödvändigt att föreskriva särskilt om detta. Evakueringscenter möjliggör en samordnad verksamhet och sådant samarbete mellan myndigheterna som behövs i situationen.

I paragrafen har man inte särskilt evakueringscenter från mottagnings- och transitcenter. Det kan finnas flera evakueringscenter inom ett och samma välfärdsområde och deras strukturer kan vara sinsemellan olika. Ett evakueringscenter ska dock enligt 1 mom. tillhandahålla tjänster i anslutning till nödinkvartering och mathållning samt övriga tjänster som krävs för brådskande och nödvändig omsorg. I enlighet med evakueringsanvisningarna ska evakueringscentret erbjuda möjlighet till vila, måltider, skötsel av den personliga hygienen och psykosocialt stöd. Vid evakueringscentret ska det dessutom finnas möjlighet att ge första hjälpen och medicinsk behandling av evakuerade.

I *3 mom.* föreskrivs det att när en person som har bosatt sig inom kommunens område har gjort en anmälan enligt 69 § 1 mom. om att han eller hon förflyttat sig till kommunen, ska kommunen och välfärdsområdet för de personer som har förflyttats ordna de tjänster som de enligt lag har organiseringsansvar för på samma grunder som för kommunens och välfärdsområdets invånare. Organiseringsansvaret gäller endast den tid som personerna befinner sig i kommunen i fråga. Genom bestämmelsen förtydligas ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster enligt socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen i situationer där en betydande del av befolkningen har förflyttats för att under en längre tid vistas utanför sin egentliga boningsort. Bestämmelsen förtydligar också överföringen av organiseringsansvaret för de uppgifter som hör till kommunens organiseringsansvar, såsom till exempel anordnandet av småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning eller annan undervisning enligt läropliktslagen (1214/2020), om vilken det föreskrivs i den gällande lagen i samband med 109 §.

Enligt den lagstiftning som gäller under normala förhållanden ansvarar välfärdsområdet för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster för de personer som har sin hemort i en kommun som hör till välfärdsområdet. Efter en tid har också den befolkning som förflyttats i enlighet med 68 § behov av andra tjänster än brådskande tjänster, till exempel rådgivningstjänster.

En evakuering varar en begränsad tid, men den kan dock vara en så lång tid att en person eller familj också behöver andra tjänster än de alldeles nödvändiga och brådskande tjänster som avses i 1 mom. Personerna ska således också garanteras möjlighet till andra tjänster, till exempel till icke-brådskande hälso- och sjukvård. En förutsättning för att få tjänster är en sådan anmälan som avses i 69 § 1 mom.

I *4 mom.* föreskrivs att om en person har förflyttats till kommunens område på grund av att en institution eller boendeserviceenhet har förflyttats, kan beslut om ordnandet av social- eller hälsovård också fattas med stöd av ett beslut som fattats med stöd av 95 §. Bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen är att social- och hälsovårdsministeriet enligt den föreslagna 95 § ska kunna ålägga den som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster att helt eller delvis flytta verksamheten från verksamhetsdistriktet eller verksamhetsorten till någon annan ort eller att ordna verksamhet också utanför sitt distrikt. I situationer där befolkningen förflyttas kan det vara ändamålsenligt att organiseringsansvaret kvarstår hos den ursprungliga anordnaren exempelvis i fråga om den institutionsvård eller den boendeserviceenhet som förflyttats från ett område som hör till ett annat välfärdsområde med personal och klienter till ett annat område inom ett annat välfärdsområde, eftersom man i samband med överföringen av organiseringsansvaret annars blir tvungen att avgöra frågor till exempel om tjänste- och anställningsförhållandenas giltighet och överföring.

23 kap. Ersättningar

154 §. *Ersättning för egendom som överlåtits för militära ändamål.* I paragrafen föreskrivs det om statens skyldighet att med stöd av 9 kap. som gäller stödjande av den militära försvarsberedskapen ersätta skada på egendom som tagits i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning. Paragrafen motsvarar delvis 128 § i den gällande lagen. Paragrafen ska tillämpas på skyldigheten enligt 57 § att överlåta fordon, fartyg och luftfartyg, skyldigheten enligt 58 § att överlåta varor och skyldigheten enligt 61 § att överlåta områden och lägenheter.

Enligt den föreslagna 149 § ska egendom som med stöd av lagen tagits i en myndighets användning eller besittning i regel återställas i det skick som den hade när myndigheten tog den i användning eller besittning. Enligt bestämmelsen ska man således i första hand försöka reparera eller på annat sätt försätta egendom som under undantagsförhållanden skadats i en myndighets användning till det ursprungliga tillstånd egendomen hade vid övergången av nyttjande- eller besittningsrätten. I praktiken är det dock inte i alla situationer möjligt eller ekonomiskt ändamålsenligt att reparera eller på annat sätt försätta egendomen i sitt ursprungliga skick. Egendom som tagits i synnerhet under militära undantagsförhållanden kan också förstöras eller försvinna, och kan då inte alls återställas. Därför finns det skäl att i lagen föreskriva om ersättning för sakskada som orsakats egendom som ska återställas samt för egendom som över huvud taget inte kan återställas.

Enligt det föreslagna *1 mom.* gäller paragrafen alla egendomsslag som med stöd av beredskapslagen kan tas i en myndighets användning eller besittning, vilket innebär skador på både lös och fast egendom. När det gäller den skada som ska ersättas kan det i praktiken till exempel vara fråga om kostnader för reparation av ett fordon som skadats i myndighetens användning eller minskning av en fastighets värde på grund av byggarbeten som utförts eller mark som förorenats under undantagsförhållanden.

Ersättning för sakskada ska alltid betalas till ägaren av egendomen oberoende av vem som hade egendomen i sin besittning vid den tidpunkt då den togs i användning eller besittning. Det är fråga om strikt ansvar, vilket betyder att uppkomsten av statens ersättningsansvar inte förutsätter att oaktsamhet eller försummelse ska ha skett i myndighetens verksamhet. Ersättningsansvar uppstår således alltid när skadan har uppkommit under den tid egendomen med stöd av befogenheten i beredskapslagen varit i en myndighets besittning oberoende av de orsaker som leder till skadan.

Den för staten föreslagna ersättningsskyldigheten gäller endast ersättande av skada som direkt orsakats den egendom som tagits i besittning, vilket betyder att den inte täcker eventuella andra ekonomiska förluster som åtgärden orsakat ägaren eller innehavaren av den egendom som tagits i besittning. Staten ska således inte ha en skyldighet att ersätta till exempel inkomstbortfall för den tid egendomen har varit i en myndighets besittning, även om de har orsakats av en åtgärd som vidtagits med stöd av beredskapslagen. Bestämmelsen innebär inte heller att en myndighet ska betala hyra eller annan ersättning för användning av egendom som tagits i besittning.

Paragrafen gäller endast ersättande av skada som orsakats egendom som tagits i en myndighets besittning. På ersättande av skada som orsakats någon annan med ett fordon som tagits i en myndighets besittning tillämpas även under undantagsförhållanden bestämmelserna i trafikförsäkringslagen. Enligt 32 § 2 mom. i trafikförsäkringslagen ansvarar Statskontoret för en trafikskada om finska staten är fordonets ägare eller innehavare när skadan inträffar och ingen trafikförsäkring har tecknats för fordonet.

Enligt *2 mom.* föreligger emellertid ingen rätt till ersättning enligt 1 mom., om skadan ersätts med stöd av någon annan lag eller en försäkring. Enligt förslaget ska ersättningen enligt beredskapslagen således alltid vara det sista alternativet i förhållande till ersättning som betalas med stöd av någon annan lag eller en försäkring. Ersättning betalas inte med stöd av beredskapslagen till exempel till den del som en skada som orsakats ett fordon ersätts med stöd av trafikförsäkringslagen. Eftersom det i paragrafen är fråga om ersättning endast för faktiska skador, beaktas i ersättningsbeloppet också bland annat eventuell ersättning som erhållits på basis av en försäkring. Ersättningen enligt beredskapslagen är det alternativ som kommer i sista hand också i förhållande till ersättning som betalas med stöd av skadeståndslagen. Eftersom ersättning enligt skadeståndslagen dock alltid förutsätter anförande av bevis på vållande, lämpar den sig i praktiken sällan för situationer enligt beredskapslagen.

Enligt förslaget föreligger inte rätt till ersättning, om dess belopp understiger 200 euro. Syftet med bestämmelsen är att begränsa den i 1 mom. föreskrivna rätten till ersättning i en situation där ersättningsbeloppet är av ringa ekonomisk betydelse i förhållande till den administrativa börda och de administrativa kostnader som utbetalningen av ersättningen medför. Den föreslagna gränsen i euro är relativt hög på grund av att paragrafen endast tillämpas på egendom som tagits i militär användning under särskilt allvarliga undantagsförhållanden. Det föreskrivs särskilt i 2 § om ersättning för egendom som tagits för andra ändamål och där anges ingen motsvarande nedre gräns.

Som skada som ersätts ska enligt 2 mom. inte betraktas sedvanligt slitage på egendomen eller värdeminskning till följd av användning av egendomen. Med sedvanligt slitage och värdeminskning avses i bestämmelsen sådan användning och värdeminskning som även under normala förhållanden kan anses vara sedvanlig.

Enligt det föreslagna *3 mom.* utfärdas bestämmelser om nivån på och bestämningsgrunderna för ersättningarna genom förordning av statsrådet. Av den föreslagna bestämmelsen i lag följer således för den ersättningsberättigade en subjektiv rätt till ersättning, men inte en rätt till ersättning på en viss nivå. Enligt förslaget ska nivån på och bestämningsgrunderna för ersättningen fastställas så att ersättningen kan anses vara skälig och tillräcklig, dock med beaktande av statens ekonomiska ställning samt de omständigheter som beror på undantagsförhållandena i sin helhet. Bestämmelsen gör det dock inte möjligt att föreskriva att ersättning inte alls ska betalas. Bestämmelsen om fastställande av nivån på och beräkningsgrunderna för ersättningen är förpliktande för statsrådet och begränsar därmed prövningsrätten för den som utfärdar förordning.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att säkerställa att ersättningsnivån under undantagsförhållanden kan fastställas utifrån en helhetsbedömning så att de ekonomiska förluster som undantagsförhållandena orsakar fördelas rättvist och så jämlikt som möjligt mellan människor, företag och det allmänna. Militära undantagsförhållanden kan orsaka omfattande ekonomiska förluster både för det allmänna och för privata aktörer, och staten har inte nödvändigtvis faktiska ekonomiska möjligheter att gottgöra alla förluster. Ersättning till fullt belopp för de åtgärder som vidtagits med stöd av beredskapslagen kan då i själva verket också leda till överkompensation för dessa åtgärder i förhållande till att de förluster som undantagsförhållandena direkt orsakar eller de åtgärder som vidtas med stöd av annan lagstiftning till och med helt och hållet skulle bli utan gottgörelse.

Vid mer begränsade undantagsförhållanden och undantagsförhållanden av lindrigare karaktär kan utgångspunkten anses vara att skador ersätts fullt ut, medan det under mer omfattande undantagsförhållanden är möjligt att genom förordning föreskriva om en allmänt tillämplig sänkt ersättningsnivå. I praktiken kan detta till exempel innebära att endast en viss procentandel av de skäliga reparationskostnaderna för ett fordon som under undantagsförhållanden skadats i en myndighets användning ersätts av statens medel, och fordonets ägare blir ansvarig för den resterande delen. Med stöd av bestämmelsen är det också möjligt att föreskriva om att ersättningar betalas ut på olika nivåer eller på olika grunder till privatpersoner och företag eller till exempel utifrån företagets omsättning, om detta kan anses motiverat med tanke på en rättvis fördelning av de ekonomiska förlusterna. Ersättningsnivån kan också ändras under undantagsförhållanden till exempel när man övergår från sådana undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 2 punkten till sådana undantagsförhållanden som avses i 1 punkten i det momentet eller när omständigheterna annars kräver det.

Nivån på ersättningarna kan enligt förslaget också fastställas enligt egendomsslag eller betalas som standardersättning eller på någon annan kalkylerad grund. Genom förordning av statsrådet kan det således föreskrivas till exempel om ersättning för skador på lös egendom och fast egendom till vissa delar på olika grunder, om det finns sakliga och vägande skäl som anknyter till regleringens syften. Det kan också vara fråga om standardersättningar per egendomsslag till den del det inte är motiverat att beräkna individuella ersättningsbelopp.

Den statsrådsförordning som avses i 3 mom. är inte en ibruktagningsförordning som avses i 14 § eller en tillämpningsförordning som avses i 18 §, utan en sedvanlig statsrådsförordning som avses i 80 § i grundlagen. På behandlingen av förordningen tillämpas således inte bestämmelserna om riksdagens rätt till efterkontroll. Förordningen kan dock utfärdas först under undantagsförhållanden och vid behov också efter dem.

155 §. *Ersättning för egendom som överlåtits för andra ändamål.* I paragrafen föreskrivs det om statens skyldighet att med stöd av 11 kap. ersätta skada på egendom som tagits i en myndighets användning eller besittning. Paragrafen motsvarar delvis 128 § i den gällande lagen. Det ersättningsansvar som avses i paragrafen omfattar följande befogenheter:

- 71 §: Överlåtelse av fordon för att användas av polisen eller i polisens besittning
- 72 §: Överlåtelse av fordon, fartyg eller luftfartyg för att användas av Gränsbevakningsväsendet eller i Gränsbevakningsväsendets besittning
- 73 §: Överlåtelse av fordon eller fartyg för att användas av räddningsmyndighet
- 74 §: Skyldighet att överlåta markområden och lägenheter som behövs för befolkningsskyddet
- 76 §: Skyldighet att överlåta varor som behövs inom räddningsväsendet
- 77 §: Skyldighet att överlåta lägenheter som behövs för inkvartering av förflyttad befolkning
- 78 §: Skyldigheten att överlåta varor som behövs för försörjning av förflyttad befolkning
- 80 §: Överlåtelse av varor i Gränsbevakningsväsendets besittning
- 82 §: Överlåtelse av lägenhet i Migrationsverkets besittning
- 83 §: Överlåtelse av markområde eller lägenhet i polisens besittning, samt
- 84 §: Överlåtelse av fastighet, annat mark- eller vattenområde eller lägenhet i Gränsbevakningsväsendets besittning.

Enligt *1 mom.* har ägaren eller innehavaren av egendom som med stöd av de nämnda bestämmelserna om befogenheter tagits i en myndighets användning eller besittning rätt att av statens medel få ersättning för den skada som denne lidit på grund av åtgärden.

Statens ersättningsansvar enligt paragrafen motsvarar det som föreskrivs i 154 § till den delen att det också i 155 § är fråga om strikt ansvar. Uppkomsten av statens ersättningsskyldighet förutsätter således inte att uppsåtlighet eller oaktsamhet lett till att skadan uppkommit, utan ersättningsansvar uppkommer också när befogenheten har tillämpats med iakttagande av lagens bestämmelser och egendomen har behandlats på behörigt sätt. Inte heller det varför egendomen har skadats under undantagsförhållanden eller varför den inte kan återställas har någon betydelse med tanke på ersättningsansvaret.

På ersättningens belopp tillämpas enligt förslaget vad som i 5 kap. 5 § i skadeståndslagen föreskrivs om ersättning för sakskada. Enligt nämnda bestämmelse ska som sakskada ersättas reparationskostnaderna för föremålet och övriga av skadan föranledda utgifter samt värdeminskning eller värdet av det förstörda eller förkomna föremålet och dessutom inkomstförlust eller förlust av underhåll. Ersättningsbeloppet är således betydligt mer täckande med stöd av 155 § och det gäller i större utsträckning också skador som indirekt orsakats av en åtgärd än den ersättning som betalas med stöd av 154 §.

Tagande av egendom i användning eller besittning för andra än militära ändamål är till sin faktiska omfattning alltid betydligt mindre än tagande av egendom för stödjande av verksamhetsförutsättningarna för en stor reservistarmé i enlighet med 154 §. I de situationer som avses i 11 kap. har myndigheterna därför i regel också avsevärt bättre förutsättningar att trygga sina nödvändiga resurser på andra sätt än genom att stödja sig på tagande av egendom i användning eller

besittning. Därför finns det inte heller något sådant nödvändigt behov av att begränsa det ersättningsansvar som föranleds av statens åtgärder motsvarande det som gäller 154 § i fråga om åtgärder enligt 11 kap.

Enligt *2 mom.* föreligger ingen rätt till ersättning enligt 1 mom., om skadan ersätts med stöd av någon annan lag eller en försäkring. Också den ersättning som avses i 155 § är således det alternativ som kommer i sista hand i förhållande till ersättning som betalas bland annat med stöd av skadeståndslagen, trafikförsäkringslagen eller en försäkring.

156 §. *Ersättning för hinder för näringsverksamhet.* I paragrafen föreskrivs det om ersättning som betalas av statens medel på grund av hinder för näringsverksamhet. Paragrafen motsvarar delvis 128 § i den gällande beredskapslagen.

Enligt *1 mom.* ska ägaren eller innehavaren av egendom som med stöd av 57, 58 eller 61 § tagits i en myndighets besittning, som inte kan bedriva sin näringsverksamhet på grund av en åtgärd som vidtagits med stöd av nämnda bestämmelser, ha rätt att av statens medel få ersättning för hinder för näringsverksamhet. Den föreslagna bestämmelsen kompletterar statens ersättningsansvar enligt 154 § för egendom som överlåtits för militära ändamål. Paragrafen gäller situationer där tagandet i användning eller besittning av egendom som ägs eller innehas av ett visst företag eller en viss näringsidkare i praktiken till väsentliga delar hindrar företaget eller näringsidkaren från att bedriva näringsverksamhet. En sådan situation kan komma i fråga till exempel när ett transportföretags hela transportmateriel eller en väsentlig del av den under undantagsförhållanden tas i myndigheternas användning eller besittning med stöd av nämnda tilläggsbefogenheter. Den föreslagna bestämmelsen om ersättning i 154 § innehåller inte rätt till hyra eller ersättning för användning, utan med stöd av den ersätts av statens medel endast sådana förluster som orsakas av att egendom skadas eller inte kan återställas. Eftersom den föreslagna 155 §, som gäller åtgärder enligt 11 kap., däremot i fråga om ersättningsgrunderna är betydligt mer täckande, behöver paragrafen inte utsträckas till att gälla de befogenheter som föreskrivs i den.

Även om rätten att ta egendom i användning eller besittning i princip på motsvarande sätt kan riktas också till privatpersoner, ska paragrafen enligt förslaget gälla endast näringsidkare. Enligt förslaget ska alla befogenheter enligt beredskapslagen omfattas av de allmänna principer om åtgärdernas proportionalitet och nödvändighet som anges i 29–31 § i lagen. När det gäller rätten att ta egendom i användning eller besittning styr principerna tillämpningen så att åtgärderna i regel inte får riktas på ett sätt som medför oskälig olägenhet för objektet. Eftersom företag dock kan ha sådana resurser i sin besittning som är nödvändiga för hanteringen av undantagsförhållanden och som inte finns tillgängliga någon annanstans, räcker de allmänna tillämpningsprinciperna inte nödvändigtvis till för att trygga deras ställning i tillräcklig utsträckning. Den föreslagna bestämmelsen om statens ersättningsansvar är avsedd att i sista hand trygga ställningen för det företag som är föremål för åtgärden i en situation där det på grund av nödvändiga behov som hänför sig till hanteringen av undantagsförhållanden inte är möjligt att i tillräcklig utsträckning trygga dess ställning genom de allmänna tillämpningsprinciperna för befogenheterna. Enskilda personer har i regel inte motsvarande resurser i sin besittning, utan för deras del kan skäligheten i åtgärderna i regel säkerställas i tillräcklig utsträckning genom de allmänna tillämpningsprinciperna genom att konsekvenserna av åtgärden beaktas redan vid riktandet av åtgärderna.

Enligt *2 mom.* utfärdas närmare bestämmelser om nivån på och beräkningsgrunderna för de ersättningar som avses i 1 mom. genom förordning av statsrådet. Ersättningsnivån ska fastställas så att ersättningen kan anses vara skälig och tillräcklig, dock med beaktande av statens ekonomiska ställning samt de omständigheter som beror på undantagsförhållandena i sin helhet. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll vad som föreslås i 154 § 2 mom., vars syfte och tillämpning beskrivs närmare ovan.

157 §. *Ersättning för utförandet av tjänster*. I paragrafen föreskrivs det om den rätt en näringsidkare som med stöd av 59, 70, 79 eller 81 § åläggs att utföra en tjänst som specificerats av en myndighet har att av statens medel få ersättning för direkta och skäliga kostnader för utförandet av tjänsten. Paragrafen är ny, även om motsvarande bestämmelser om utförande av tjänster i den gällande beredskapslagen kan tolkas på ett sätt som motsvarar förslaget. Syftet med paragrafen är både att säkerställa en rättvis fördelning av kostnaderna för de åtgärder som vidtas med stöd av lagen mellan staten och de företag som är föremål för åtgärderna och att säkerställa näringsidkarnas faktiska möjligheter att tillhandahålla de tjänster som åläggs dem med stöd av lagen.

Enligt förslaget gäller paragrafen sådana befogenhetsbestämmelser med stöd av vilka myndigheten kan ålägga en näringsidkare att tillhandahålla den en viss tjänst. Till paragrafens tillämpningsområde hör således

- 59 §: Skyldighet att tillhandahålla tjänster
- 70 §: Skyldighet att utföra transporter
- 79 §: Skyldighet att tillhandahålla tjänster som behövs för försörjning av förflyttad befolkning, samt
- 81 §: Tillhandahållande av tjänster till Gränsbevakningsväsendet

Syftet med paragrafen är att i sak föreskriva om vederlag för de tjänster som tillhandahålls med stöd av ovannämnda tilläggsbefogenheter i beredskapslagen. Med ersättning för skäliga kostnader avses i bestämmelsen i princip kostnadsmotsvarighet, det vill säga ersättningen ska täcka de fasta och rörliga kostnader, såsom personal-, materiel- och materialkostnader och andra motsvarande kostnader, som orsakats näringsidkaren av tillhandahållandet av den nämnda tjänsten. Den ersättning som betalas för skäliga kostnader inbegriper emellertid inte den vinst som näringsidkaren får, och ersättningen motsvarar således i allmänhet inte företagets normala prissättning till fullt belopp.

Med direkta kostnader avses i bestämmelsen att näringsidkaren inte med stöd av bestämmelsen ersätts för de ekonomiska förluster som åtgärden indirekt orsakar. Staten ska således inte ha ersättningsansvar till exempel för att näringsidkaren på grund av en skyldighet som grundar sig på en tilläggsbefogenhet förlorar intäkter som grundar sig på näringsidkarens övriga affärsverksamhet.

Enligt *2 mom.* får bestämmelser om ersättande av de kostnader som avses i 1 mom. som standardersättning eller som ersättning som baserar sig på någon annan kalkylerad grund utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelser om standardersättningen eller de kalkylerade grunderna för fastställande av ersättningen ska då utfärdas tillräckligt entydigt genom nämnda förordning. Ersättningen kan i praktiken betalas som standardersättning eller som ersättning som baserar sig på någon annan kalkylerad grund till exempel i en situation där bestämmelserna om tillhandahållande av tjänster tillämpas i mycket stor utsträckning och det därför inte är möjligt eller ändamålsenligt att fastställa ersättningarna separat för varje tjänst på grund av den administrativa börda eller de kostnader detta medför. Även den kalkylerade ersättningen eller standardersättningen ska dock i regel motsvara de skäliga kostnader som avses i 1 mom. Den statsrådsförordning som avses i momentet är inte en ibruktagningsförordning som avses i 14 § eller en tillämpningsförordning som avses i 18 §, utan en sedvanlig statsrådsförordning som avses i 80 § i grundlagen. På behandlingen av förordningen tillämpas således inte bestämmelserna om riksdagens rätt till efterkontroll.

158 §. *Ersättning för rese- och inkvarteringskostnader.* I paragrafen föreslås bestämmelser om ersättning för rese- och inkvarteringskostnader till arbetstagare eller tjänstemän vid tillämpningen av 33, 41 eller 93 §.

Det föreslagna *1 mom.* gäller en situation som avses i 41 § 1 mom. 12 punkten och enligt det ska arbetsgivaren ersätta en arbetstagare som i enlighet med den punkten förflyttats till en annan plats där arbetet utförs för de skäliga och nödvändiga rese- och inkvarteringskostnader som åtgärden medför. Enligt 41 § 1 mom. 12 punkten kan en arbetsgivare med avvikelse från förhandlingsskyldigheten enligt samarbetslagen, lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar samt lagen om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och välfärdsområden tillfälligt förordna en arbetstagare till en annan plats där arbetet utförs, förutsatt att förflyttningen inte medför oskälig olägenhet för arbetstagaren. Enligt 40 § gäller bestämmelsen också statens, kommunernas och välfärdsområdets tjänstemän.

En arbetsgivare som avses i momentet kan vara en privat eller offentlig arbetsgivare. Till den del det är fråga om en statlig myndighet eller inrättning tillämpas på ansökan om och utbetalning av ersättning det förfarande som föreskrivs i 160 § i denna lag.

Det föreslagna *2 mom.* tillämpas i fråga om 33 § som gäller förflyttning av statens ämbetsverk och personal och i fråga om 93 § som gäller förflyttning av hamnpersonal. Bestämmelsen motsvarar i sak den bestämmelse som föreslås i 1 mom. Eftersom ersättningen i fråga om de befogenheter som nämns i 2 mom. dock alltid betalas av staten, föreskrivs det särskilt om detta.

Enligt det föreslagna 33 § 1 mom. kan statsrådet för skötseln av förvaltningsuppgifter under undantagsförhållanden besluta att underlydande ämbetsverk eller statliga inrättningar eller affärsverk eller en del av dem samt personal tillfälligt ska förflyttas till en annan ort. Personalens tjänsteställe kan då överföras till en annan ort, om det är nödvändigt för skötseln av ämbetsverkets uppgifter. Enligt vad som föreslås i 93 § 1 mom. 3 punkten kan Transport- och kommunikationsverket under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten för tryggande av varuleveranser som är nödvändiga med tanke på försvaret eller ett fungerande samhälle genom sitt beslut ålägga den personal som behövs för lastning eller lossning av fartyg att tillfälligt, men för högst en månad åt gången, arbeta i en annan hamn än den som utgör den ordinarie arbetsplatsen.

159 §. *Ersättning för olycksfall i arbetet och yrkessjukdom.* I paragrafen föreskrivs det om ersättning för olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom som har inträffat i samband med en arbetsuppgift som ålagts med stöd av beredskapslagen. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll 129 § i den gällande lagen, men det föreslås att bestämmelsens ordalydelse och bestämmelserna om förfarandet för behandling av ersättningsärenden preciseras.

I *1 mom.* finns en materiell hänvisningsbestämmelse enligt vilken det för olycksfall eller yrkessjukdom som har drabbat någon i arbetsuppgifter enligt den arbetsplikt som ålagts med stöd av lagen betalas ersättning av statens medel enligt samma grunder som för olycksfall i arbets- eller tjänsteförhållande eller yrkessjukdom enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015). Till tillämpningsområdet för bestämmelsen hör den allmänna arbetsplikt som avses i 46 §, den arbetsplikt inom social- och hälsovården som avses i 44 § samt den skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter som avses i 45 §. Bestämmelsen gäller inte avvikelser från anställningsvillkoren enligt de föreslagna 41 och 42 §, eftersom arbetsuppgifterna i fråga om dem inte direkt beror på befogenheter enligt beredskapslagen, utan på arbetstagarens arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. Vid avvikelser från anställningsvillkoren ersätts ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom som uppstått i samband med det i enlighet med lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar även utan en särskild hänvisning.

Enligt den senare meningen i 1 mom. ska ersättning enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar ha företräde i förhållande till det övriga lagstadgade försäkringsskyddet och den övriga lagstadgade sociala tryggheten. Företrädet innebär en gränsdragning i förhållande till andra försäkringssystem och system för social trygghet och den framgår av att eventuella ersättningar som beviljas från andra system inte beaktas vid beviljandet av ersättningar för olycksfall i arbetet, om den händelse som berättigar till ersättning uppfyller kriterierna för två

eller flera förmåner. Det är dock möjligt att få tilläggsersättning från något annat system, om ersättningen enligt det systemet är större än ersättningen för olycksfall i arbetet. Exempelvis kan den ersättning för en trafikskada som med stöd av trafikförsäkringslagen (460/2016) betalas för inkomstbortfall vara större, eller så kan det bli aktuellt att betala ut en ersättning som inte lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar känner till. Det är motiverat att bevara företrädet för ersättning för olycksfall i arbetet också i fråga om de arbetsuppgifter som ålagts med stöd av beredskapslagen för att säkerställa likabehandlingen av alla som utför arbetsuppgifter på olika grunder.

Enligt *2 mom.* ska på behandlingen av i 1 mom. avsedda ersättningsärenden och på sökande av ändring i beslut i ersättningsärenden tillämpas bestämmelserna i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar. Enligt 207 § i den lagen betalas ersättning för olycksfall eller yrkessjukdom som orsakats i anställning hos staten av Statskontoret.

160 §. *Ansökan om och utbetalning av ersättning.* Paragrafen är ny och i den föreskrivs det om ansökan om och utbetalning av sådana ersättningar som avses i kapitlet. Enligt förslaget ska Statskontoret svara för betalningen av de ersättningar som betalas med stöd av de materiella bestämmelserna om ersättningar i beredskapslagen. Paragrafen gäller inte i 159 § avsedda ersättningar för olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar i fråga om vilka bestämmelserna i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar ska tillämpas på behandlingen av ersättningsärenden.

De ersättningar som avses i paragrafen betalas enligt *1 mom.* på ansökan av den som är berättigad till dem och ansökan ska lämnas in till Statskontoret senast inom 12 månader från utgången av giltighetstiden för den ibruktagningsförordning med stöd av vilken den åtgärd som ger rätt till ersättning har vidtagits. Tidsfristen börjar således inte löpa när undantagsförhållandena är över eller från den åtgärd som berättigar till ersättning, utan den är bunden till ibruktagningsförordningens giltighetstid.

I *2 mom.* föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket bestämmelser om utbetalning av ersättningar utan ansökan får utfärdas genom förordning av statsrådet. Ett förfarande som i praktiken baserar sig på ersättningar som betalas på tjänstens vägnar kan vara ändamålsenligt för att minska den administrativa bördan till exempel i en situation där Statskontoret har ett stort antal ersättningar att betala för vilka det inte behövs någon utredning av de ersättningsberättigade för att de ska kunna beräknas och betalas ut.

På behandlingen av ersättningsärenden tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen. Den som ansöker om ersättning ska således i samband med sin ansökan lägga fram behövlig utredning, såsom kvitton och andra verifikat, för att ersättningen ska kunna fastställas. Det föreskrivs särskilt i 169 § om sökande av ändring i Statskontorets beslut om ersättning.

161 §. *Inlösningsersättning.* I paragrafen föreskrivs det om den inlösningsersättning som ska betalas för en åtgärd som vidtagits med stöd av 94 §. Enligt vad som föreslås i 94 § kan livskraftscentralen för tryggande av landets energiförsörjning, nödvändigt byggande eller produktionen av nödvändighetsnyttigheter under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten genom sitt beslut ålägga en ägare av virke, trävaror eller torv, en ägare eller innehavare av en fastighet eller en innehavare av en avverkningsrätt eller torvtäktsrätt att överlåta virket, trävarorna eller torven från en viss fastighet eller plats till en aktör som livskraftscentralen har utsett.

Ägaren eller innehavaren av virke, trävaror eller torv som lösts in ska enligt förslaget ha rätt att av förvärvaren få full ersättning för de ekonomiska förluster som åtgärden orsakar. På grund av beredskapslagens karaktär föreslås lagen inte innehålla närmare bestämmelser om beräkningen av ersättningsbeloppet, men vid beräkningen av ersättningen ska i tillämpliga delar beaktas den

lagstiftning och praxis som under normala förhållanden gäller för inlösningsersättningar. Livskraftscentralen ska genom sitt beslut fastställa ersättningens belopp. I beslutet får ändring sökas på det sätt som föreskrivs i 169 §.

162 §. *Kostnader för särskilt stöd under undantagsförhållanden.* I paragrafen föreslås bestämmelser om statens kostnadsansvar och om ersättning till välfärdsområdena för de kostnader som uppstår vid tillämpningen av en befogenhet enligt 87 §. Ersättningen till välfärdsområdena ska betalas antingen genom statlig finansiering till välfärdsområdena eller i form av statsunderstöd.

163 §. *Beaktande av vissa åtgärder vid beviljande av statsandelar och statsunderstöd.* I paragrafen föreslås bestämmelser om möjligheten att beakta verkningarna av åtgärder enligt 101 § 2 mom. och 153 § vid beviljandet av statsandelar och statsunderstöd. Med åtgärder avses åtgärder som gäller ordnandet av undervisning och utbildning. Sådana är till exempel åtgärder som gäller förflyttning av undervisning och utbildning eller åtgärder som gäller överföring av organiseringsansvaret. Paragrafen ersätter 109 § 3 mom. i den gällande lagen.

De i 101 och 153 mom. avsedda åtgärderna kan ha betydande verkningar i fråga om kostnaderna för den verksamhet som avses i bestämmelserna. Åtgärderna och deras kostnadseffekter inverkar dock inte i alla situationer automatiskt på hur statsandelarna och statsunderstöden till undervisningsväsendet bestäms, och därför är det fortfarande behövligt att i lagen ta in en bestämmelse med stöd av vilken kostnadseffekterna kan beaktas vid beviljandet av statsandelar och statsunderstöd på det sätt som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet. Bestämmelser om statsandelar och statsunderstöd för undervisning och utbildning finns i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009), lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021) och statsunderstödslagen (688/2001).

164 §. *Statskontorets rätt att få uppgifter*. Paragrafen är ny och i den föreskrivs det om Statskontorets rätt att avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som är nödvändiga för fastställande och utbetalning av ersättningar enligt 23 kap. Statskontoret ska med stöd av *1 mom.* för det första ha rätt att av den myndighet som svarar för verkställigheten av en tilläggsbefogenhet som ligger till grund för statens ersättningsansvar få uppgifter om verkställigheten av befogenheten. Med uppgifter om verkställigheten av befogenheten avses särskilt uppgifter om de personer eller företag till vilka åtgärderna enligt beredskapslagen riktats, innehållet i åtgärderna samt till exempel skador på egendom som tagits i användning eller besittning. I praktiken är det således fråga om uppgifter med stöd av vilka Statskontoret kan bedöma om ersättningsansvar föreligger och beräkna ersättningsbeloppet. I *2 mom.* föreskrivs det om Statskontorets rätt att få sådana registeruppgifter om den som ansöker om ersättning som är nödvändiga för fastställande och utbetalning av ersättning.

24 kap. Straffbestämmelser

165 §. *Hänvisning till strafflagen.* Paragrafen ersätter 132 § i den gällande lagen och i paragrafen hänvisas det till 46 kap. 1–3 § i strafflagen. De bestämmelserna i strafflagen gäller brott mot regleringsföreskrifter och samma brott i lindrigare och grövre form. Till området för 46 kap. 1 § i strafflagen hör också gärningar som gäller brott mot eller försök till brott mot bestämmelserna om reglering i beredskapslagen.

166 §. *Beredskapslagsförseelse.* I paragrafen föreskrivs det om gärningar som räknas som beredskapslagsförseelse och den ersätter bestämmelserna i gällande 133 §. Förteckningen över handlingar som är straffbara som förseelser ska utvidgas jämfört med den gällande lagen. Samtidigt slopas vissa straffbara gärningar på grund av de ändringar som föreslås i bestämmelserna om befogenheter i fråga om dem. Som beredskapslagsförseelse ska inte heller längre räknas skyldighet att tillhandahålla tjänster, som med stöd av den föreslagna 145 § kan förenas med vite.

Handlingar som bestraffas som förseelser är enligt 1 punkten försummelse av anmälningsskyldigheten i fråga om arbetsplikt. Den föreslagna punkten är ny. Enligt den föreslagna 2 punkten är det också straffbart att en person försummar den arbetsplikt som ålagts honom eller henne. Enligt den föreslagna 3 punkten är det straffbart om en person försummar den skyldighet enligt 93 § att förflytta sig till en annan plats där arbetet utförs. Bestämmelsen gäller hamnarbetare.

För beredskapslagsförseelse kan enligt 4 punkten också den dömas som försummar skyldigheten att anmäla en lägenhet eller ett överlopps rum. Den föreslagna punkten är ny i förhållande till den gällande lagen. Det är enligt 5 punkten straffbart att underlåta att fullgöra den överlåtelseplikt som föreskrivs i beredskapslagen och enligt 6 punkten att bryta mot ett förbud eller en begränsning som meddelats med stöd av beredskapslagen i fråga om rätten att vistas eller röra på sig ett visst ställe. För straffansvar för de handlingar som anges i paragrafen förutsätts oaktsamhet och uppsåt. Den eventuella straffpåföljden är böter.

25 kap. Sökande av ändring

167 §. *Sökande av ändring i beslut som avses i avdelning III.* I paragrafen föreskrivs det om sökande av ändring i beslut som avses i avdelning III. Paragrafen gäller således i sak sökande av ändring i sådana förvaltningsbeslut av myndigheter som gäller verkställigheten av tilläggsbefogenheter enligt lagen.

Det föreslagna *1 mom.* innehåller för det första en informativ hänvisning enligt vilken bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Således får i alla förvaltningsbeslut som myndigheterna fattat med stöd av avdelning III ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i den lagen. I momentet föreskrivs dessutom att lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska tillämpas även vid sökande av ändring i ett beslut som ett välfärdsområde eller en kommunal myndighet har fattat med stöd av avdelning III i lagen.

Det föreslagna *2 mom.* innehåller en bestämmelse som motsvarar 130 § 2 mom. i den gällande lagen och enligt den ska ett förvaltningsbeslut som meddelats med stöd av bestämmelserna i avdelning III dock iakttas genast trots ändringssökande, om inte en förvaltningsdomstol bestämmer något annat. Med beaktande av arten av och syftet med åtgärderna enligt beredskapslagen är det i sak nödvändigt att ett eventuellt ändringssökande i regel inte utgör ett hinder för omedelbar verkställighet av befogenheterna.

168 §. *Sökande av ändring i fråga om vite.* I paragrafen föreskrivs det om sökande av ändring i fråga om vite som förelagts med stöd av 141 §. Enligt vad som föreslås ska vid sökande av ändring i beslut som gäller föreläggande och utdömande av vite tillämpas viteslagen. Bestämmelser om ändringssökande finns i 24 § i viteslagen.

169 §. *Sökande av ändring i beslut om ersättning.* I paragrafen föreskrivs det om sökande av ändring i beslut om ersättning som Statskontoret fattat med stöd av 160 §. Enligt förslaget får ändring i ett beslut inte sökas direkt genom besvär, utan omprövning av beslutet får begäras med iakttagande av det förfarande som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen. Omprövningsbegäran ska behandlas av Statskontoret och ett beslut som meddelats med anledning av den får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Antalet ansökningar om ersättning enligt beredskapslagen är i hög grad beroende bland annat av undantagsförhållandenas omfattning, de befogenheter som införts och undantagsförhållandenas längd. Mängden ersättningsärenden som behandlas samtidigt kan dock vara särskilt stor, och därför kan ett omprövningsförfarande anses lämpa sig för dem. Ersättningsärenden enligt beredskapslagen kommer sannolikt också oftast att vara rätt enkla till sin natur och även till denna del vara lämpliga för omprövningsförfarandet.

De föreslagna bestämmelserna om ändringssökande avviker från bestämmelserna i lagen om statens skadeståndsverksamhet (978/2014), enligt vilka ändring inte alls får sökas i Statskontorets avgöranden enligt den lagen. Den som är missnöjd med ett avgörande får däremot enligt 4 § 2 mom. i den lagen väcka talan mot staten i tingsrätten på det sätt som föreskrivs i fråga om tvistemål. Eftersom de föreslagna bestämmelserna om ersättning i beredskapslagen i huvudsak inte handlar om skadeståndsrättsliga ersättningar, kan skadeståndstalan enligt den lagen inte anses vara lämplig för deras del, utan det är motiverat att på ändringssökandet tillämpa bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Det kan inte heller anses vara ändamålsenligt att åtskilja ändringssökandet till dels de allmänna domstolarna, dels förvaltningsdomstolarna.

170 §. *Handläggning av vissa tvistemål.* Paragrafen innehåller av tydlighetsskäl informativa hänvisningar till rättegångsbalken om handläggningen av vissa tvistemål som hänför sig till befogenheterna enligt beredskapslagen. Bestämmelserna gäller sådana anställningsvillkor som avses i 41 och 42 §, sådana anställningsvillkor som avses i 52 § samt sådana hyresförhållanden som avses i 104 eller 105 §.

I de föreslagna 41 och 42 § som gäller anställningsvillkor är det i sak fråga om temporär ändring av vissa minimivillkor för anställningsförhållandet. Även om befogenheten att bevilja de undantag som avses i paragraferna följer av bestämmelserna i beredskapslagen, kan undantagen tillämpas av både offentliga och privata arbetsgivare och de bildar en i sak fast helhet tillsammans med de övriga anställningsvillkoren för arbetstagare. I beredskapslagen finns det således inga grunder för att utvidga möjligheten att överklaga hos förvaltningsdomstolen i fråga om sådana meningsskiljaktigheter som gäller anställningsförhållanden. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i sak också tolkningen av den gällande lagens bestämmelser om anställningsvillkor och ändringssökande (HFD:2023:83).

Det arbetspliktsförhållande som avses i 52 § och det hyresförhållande som avses i 104 eller 105 § baserar sig på ett förvaltningsbeslut av en myndighet, med stöd av vilket det dock uppstår ett privaträttsligt rättsförhållande mellan arbetsgivaren och den arbetspliktige eller hyresvärden och hyresgästen. Ett sådant förvaltningsbeslut av en myndighet som skapar ett rättsförhållande kan då överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Till övriga delar ska tvistemål som gäller sådana privaträttsliga rättsförhållanden som uppkommit med stöd av ett förvaltningsbeslut dock avgöras i allmänna domstolar i ett tvistemålsförfarande.

171 §. *Verkställighet av beslut om återkrav av stöd som gäller särskilt stöd under undantagsförhållanden.* I paragrafen föreskrivs det om verkställbarheten av beslut om återkrav av stöd som gäller särskilt stöd under undantagsförhållanden. Enligt paragrafen får ett beslut om i 152 § avsett återkrav av särskilt stöd under undantagsförhållanden verkställas så som en dom som har vunnit laga kraft.

7.2 Lagen om ändring av strafflagen

46 kap. **Brott som har samband med införsel och utförsel**

Rubriken för kapitlet. Rubriken för 46 kap. är i nuläget ”Brott som har samband med införsel och utförsel”. Det föreslås att kapitlets rubrik ändras så att också regleringsbrott nämns i den. Syftet med ändringen är att visa att kapitlet också gäller andra typer av brott än sådana som hänför sig till införsel och utförsel, såsom även brott mot de skyldigheter som hänför sig till reglering enligt beredskapslagen.

1 §. *Regleringsbrott.* Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. i vilket det föreskrivs om utvidgande av hotet om straff för regleringsbrott till vissa skyldigheter enligt beredskapsla-

gen eller med stöd av den. Genom det föreslagna momentet ersätts hänvisningen till beredskapslagen i 1 mom. 4 punkten. Hänvisningen i fråga är formulerad så att den gäller beredskapslagen i allmänhet och således lämnar det öppet vilka bestämmelser i beredskapslagen straffansvaret egentligen är kopplat till. Den gällande regleringen kan således anses vara problematisk med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen.

I det föreslagna nya *3 mom.* specificeras de bestämmelser i beredskapslagen och de skyldigheter som gäller dem eller som föreskrivits med stöd av dem vars överträdelse kan dömas som regleringsbrott. Trots att flera av befogenheterna enligt beredskapslagen åtminstone indirekt kan anses anknyta till tillgången till nyttigheter eller tjänster, föreslås det att regleringsbrott endast ska omfatta sådana brott mot bestämmelserna om reglering som utgörs av gärningar som är enklare att bevisa. Avsikten är således att hotet om straff särskilt ska kopplas till de skyldigheter som föreskrivs i beredskapslagen eller med stöd av den och i fråga om vilka det i princip inte heller bör finnas rum för tolkning.

På grund av beredskapslagens särdrag följer de skyldigheter som är förenade med hot om straff antingen direkt av ibruktagandet av den nämnda bestämmelsen (tilläggsbefogenheten) i beredskapslagen vilket sker genom en ibruktagningsförordning enligt beredskapslagen eller en tillämpningsförordning som är nödvändig med tanke på tillämpningen av tilläggsbefogenheterna eller av en helhet som dessa bildar. I de ovan avsedda förordningarna ska det då tas in en hänvisning till strafflagens bestämmelser om regleringsbrott och även ett omnämnande av straffbarheten för brott mot bestämmelserna.

Enligt *1 punkten* kan för regleringsbrott dömas den som bryter mot en skyldighet enligt 88, 90, 99, 124, 125, 139, 140 eller 142 § i beredskapslagen eller i bestämmelser som utfärdats eller föreskrifter som meddelats med stöd av dem att begränsa vidareöverlåtelse av en viss nyttighet eller tjänst. Hotet om straff utsträcker sig således till exempel till sådana näringsidkare som innehar sådana produkter som omfattas av reglering och som definieras närmare genom förordning av statsrådet, såsom vissa nyttigheter, och i fråga om vilka det genom beredskapslagen kan föreläggas en skyldighet att inte överlåta dessa nyttigheter till andra än innehavare av inköpstillstånd eller överlåta dem endast i enlighet med de kvantitativa begränsningar som anges genom förordning.

Enligt den föreslagna *2 punkten* kan för regleringsbrott dömas den som bryter mot en begränsning eller ett förbud enligt 89 § i beredskapslagen mot att använda en nyttighet endast för viss produktion.

Enligt den föreslagna *3 punkten* utsträcker sig hotet om straff också till den som bryter mot en skyldighet enligt 91 eller 102 §, 126 § 1 mom. eller 143 § i beredskapslagen att iaktta ett maximipris eller prishöjningstak på en nyttighet eller tjänst. Med stöd av beredskapslagen kan till exempel ett maximipris fastställas på parti- och detaljmarknaden för konsumtionsnyttigheter som omfattas av reglering. Skyldigheten kan också gälla ett förbud mot att höja priset med mer än en procentsats som anges genom förordning av statsrådet.

Enligt den föreslagna *4 punkten* kan för regleringsbrott även den dömas som bryter mot ett förbud enligt 92 § i beredskapslagen mot införsel eller utförsel av nyttigheter eller tjänster eller mot en skyldighet enligt den paragrafen att begränsa införsel eller utförsel av sådana. Som en straffbar gärning kan således betraktas verksamhet genom vilken utrikeshandeln fortsätter trots förbud eller begränsningar som riktar sig mot den.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Systematiken i den föreslagna beredskapslagen grundar sig på att tilläggsbefogenheterna enligt avdelning III i lagen tas i bruk och att tillämpningen av dem till stora delar regleras närmare

genom de i 14 § avsedda ibruktagningsförordningarna och de i 18 § avsedda tillämpningsförordningarna. De föreslagna bemyndigandena att utfärda ibruktagnings- och tillämpningsförordningar behandlas i detalj i avsnitt 12 om propositionens lagstiftningsordning samt i samband med specialmotiveringen och behandlas därför inte desto mer i detta sammanhang.

Lagförslaget innehåller förutom bemyndiganden att utfärda ibruktagnings- och tillämpningsförordningar även några vanliga bemyndiganden att utfärda förordningar som avses i 80 § i grundlagen. Även om de förordningar som avses i den föreslagna lagen i detta avseende är avsedda att utfärdas först under eller efter undantagsförhållanden, avses inte de förfaranden som föreskrivs i avdelning II i lagen om ibruktagnings- och tillämpningsförordningar bli tillämpade på dem, och därmed tillämpas inte riksdagens rätt till efterkontroll på dem. Sådana bemyndiganden att utfärda förordningar avses ingå i den föreslagna 25 § om samordning av prioriteringsdefinitioner samt i ett mer omfattande avseende i 20 kap. i den föreslagna lagen som gäller statens ersättningsansvar. De föreslagna bestämmelserna om statens ersättningsansvar baserar sig delvis på fastställandet av ersättningarnas nivå och beräkningsgrunder från fall till fall genom statsrådets förordning. De förordningar som avses i kapitlet kan utfärdas antingen under eller efter undantagsförhållanden.

I fråga om alla föreslagna bemyndiganden är det statsrådet som utfärdar förordningarna. Propositionen innehåller således inte ett enda förslag om bemyndigande att utfärda förordning för republikens president eller ministerierna. Propositionen innehåller inte heller förslag till bestämmelser som bemyndigar någon annan myndighet att utfärda allmänt tillämpliga rättsregler.

9 Ikraftträdande

De föreslagna lagarna avses i princip träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

Den föreslagna tidsplanen för ikraftträdande preciseras efter remissbehandlingen.

10 Verkställighet och uppföljning

På grund av systematiken i beredskapslagen sker genomförandet av lagen i huvudsak först under eventuella undantagsförhållanden. Undantag från detta utgörs endast av de bestämmelser om beredskapsskyldighet som tillämpas omedelbart på grundval av lagens ikraftträdande redan under normala förhållanden. Uppföljningen av hur lagen fungerar grundar sig särskilt på att den testas i samband med förvaltningsområdesspecifika och gemensamma beredskapsövningar.

Avsnittet kompletteras efter remissbehandlingen.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

Avsnittet kompletteras efter remissbehandlingen.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

12.1 Principen om att undvika undantagslagar

Den gällande beredskapslagen har stiftats i grundlagsenlig lagstiftningsordning som en undantagslag av permanent karaktär. Enligt förarbetena till grundlagsreformen avses med en undantagslag en i grundlagsordning stiftad lag som utan att ändra grundlagens ordalydelse i sak innebär ett undantag från grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 125/I). De centrala bestämmelserna om tillämpningen av undantagsförfarandet ingår i 73 § 1 mom. i grundlagen. Förslag om avgränsade

undantag från grundlagen ska i den andra behandlingen med flertalet röster godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Förslaget ska då, sedan respektive utskott lämnat sitt betänkande i saken, godkännas med oförändrat sakinnehåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Enligt 73 § 2 mom. kan förslaget dock förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande och det kan godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I författningshierarkin jämställs undantagslagarna med vanliga lagar (RP 1/1998 rd, s. 125/II). I fråga om undantagslagarna är avsikten med att använda grundlagsordning uttryckligen att undanröja konflikten med grundlagen, fastän undantagslagen i materiellt hänseende står i konflikt med grundlagen. Genom en undantagslag går det inte att avhjälpa motstridigheten med internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter (GrUU 26/2024 rd). En undantagslag ska vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Enligt förarbetena till grundlagsreformen avser uttrycket ”avgränsade undantag” som preciserar användningsområdet för möjligheten till undantagslagar i första hand en materiell begränsning av det område som undantaget avser (RP 1/1998 rd, s. 125/I). Detta innebär att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Eventuella konflikter mellan grundlagen och lagförslag bör dock primärt undanröjas genom ändringar i lagförslaget.

Grundlagsutskottet ansåg att undantagslagsförfarandet ska tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl. Om det visar sig nödvändigt att stifta en undantagslag, bör undantaget dock begränsas till endast det nödvändiga så att det skrivs möjligast avgränsat och snävt. (GrUU 10/2006 rd, GrUU 29/2022 rd, stycke 34). Om undantagslagar används i nationella sammanhang ska man enligt utskottet i första hand överväga om giltighetstiden för undantag från grundlagen kan begränsas, dvs. införas temporärt (RP 1/1998 rd, s. 125/II, se även till exempel GrUU 10/1998 rd, s. 22–23, GrUU 6/2009 rd, s. 16). I och med grundlagsreformen har det därför blivit en etablerad konstitutionsprincip att undvika att föreskriva nya, rent nationella lagar som avviker från grundlagen (se även GrUU 29/2022 rd, (se även GrUU 1 a/1998 rd)). Med tanke på förarbetet till grundlagen ska man därför förhålla sig återhållsam till bestämmelser om undantagslagar.

Den gällande beredskapslagens karaktär som undantagslag berodde på omfattningen av definitionen av undantagsförhållanden i förhållande till den dåvarande 23 § i grundlagen och delegeringsbestämmelserna i lagen, som till stor del är sådana att de inte har kunnat fås att motsvara de krav på lagstiftning samt exakthet och noga avgränsning som fastställs i grundlagen (GrUU 6/2009 rd, GrUU 20/2011 rd). Grundlagsutskottet ansåg inte heller att alla befogenheter som föreslogs i beredskapslagen överensstämde med kraven för lagstiftning i grundlagen. Enligt utskottet fanns det emellertid sådana exceptionella orsaker till att stifta beredskapslagen som talade för undantagsförfarande i detta fall (GrUU 6/2009 rd, s. 16). Utskottet förutsatte samtidigt att lagförslaget skulle preciseras och kompletteras till vissa delar fastän lagförslaget skulle behandlas i grundlagsenligt lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet betonade att stiftandet av beredskapslagen som en permanent undantagslag inte var en tillfredsställande lösning i konstitutionellt hänseende (GrUU 6/2009 rd, s. 4–7 och 16–17). När utskottet behandlade lagförslaget på följande riksmöte uppmanade utskottet statsrådet att bedöma om området för undantag från grundlagen skulle kunna inskränkas ytterligare genom ändringar i beredskapslagen. (GrUU 20/2011 rd).

Bestämmelserna om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden i 23 § i grundlagen har ändrats efter beredskapslagens ikraftträdande så att paragrafen i större utsträckning även omfattar undantagsförhållanden enligt beredskapslagen (RP 60/2010 rd). Ordalydelsen i den gällande 23 § i grundlagen möjliggör dessutom en något

mer omfattande delegeringsfullmakt för lagstiftaren (GrUB 9/2010 rd). Ändringen av grundlagen ändrade dock inte till alla delar den gällande beredskapslagens ställning som ett begränsat undantag från grundlagen (GrUB 9/2010 rd).

När grundlagsutskottet behandlade ändringsförslaget till beredskapslagen som ledde till komplettering av definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen betonade det uttryckligen att det vid bedömningen av lagförslaget inte var möjligt att stödja sig på den s.k. författningsrättsliga luckteorin som tidigare tillämpats på undantagslagarna, utan bedömningen skulle i första hand grundas på det som föreskrivs i 23 § i grundlagen (GrUU 29/2022 rd, GrUU 31/1998 rd och GrUU 8/2006 rd). Den ifrågavarande ändringen av beredskapslagen stiftades som en undantagslag i grundlagsenlig lagstiftningsordning. Utskottet ansåg det viktigt att man i samband med den övergripande reformen av beredskapslagen bör sträva efter att utveckla beredskapslagstiftningen så att den anpassas till kraven enligt grundlagen (GrUU 29/2022 rd).

Med beaktande av grundlagsutskottets ovan beskrivna ställningstaganden har det varit en central utgångspunkt, vid sidan av övrig modernisering av bestämmelserna, för grundlagsutskottet att undvika den föreslagna beredskapslagens karaktär som undantagslag. I detta syfte har man strävat efter att bereda lagförslaget så att det motsvarar kraven enligt grundlagen genom att fästa särskild uppmärksamhet vid sådana frågor som gäller fastställande av undantagsförhållanden, reglering av befogenheter och användning av bemyndiganden att utfärda förordningar, som har legat till grund för den gällande beredskapslagen och de ändringar som gjorts i den. Målet är således att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Vid genomförande av reformen kan lagen således också revideras mer flexibelt än en undantagslag i takt med de behov som kan uppstå i den ständigt föränderliga säkerhetsmiljön och i och med utvecklingen av den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen om störningssituationer. Även med tanke på regleringens samhälleliga godtagbarhet är det av yttersta vikt att de föreslagna befogenheterna, som är avsedda att möjliggöra ett djupgående och omfattande ingripande i privatpersoners och företags grundlagsrättsliga ställning inom landet, kan föreskrivas utan att tillgripa undantagsförfarandet.

12.2 Lagförslagets förhållande till 23 § i grundlagen

12.2.1 Innehåll och syfte med 23 § i grundlagen

I 23 § i grundlagen finns uttryckliga bestämmelser om bemyndigande att göra undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Enligt bestämmelsen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Enligt 2 mom. i bestämmelsen ska förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. De undantag som avses i 23 § i grundlagen innebär inte användning av undantagslagsinstitutionen, utan i detta avseende är det fråga om undantag som föreskrivs i ordinarie lagstiftningsordning.

Möjligheten att delegera lagstiftningsbehörighet enligt 23 § i grundlagen är enligt förarbetena till grundlagen avsedd att särskilt gälla regleringsområdet för beredskapslagen (GrUU 60/2010 rd). Grundlagsutskottet har betonat att egentliga befogenheter för undantagsförhållanden inte ska överförs till lagstiftningen under normala förhållanden, utan dessa ska föreskrivas med stöd av 23 § i grundlagen antingen i beredskapslagen eller i annan lag som stiftats för undantagsförhållanden. (GrUU 44/2020 rd). Utskottet har emellertid understrukit att 23 § i grundlagen endast kan tillämpas i exceptionella fall samt att myndigheternas normala befogenheter samt befogen-

heter som föreskrivs inom ramen för de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara det primära också i undantagsförhållanden (GrUU 14/2020 rd, s. 2, GrUU 7/2020 rd, s. 3). Utskottet har också betonat att när det gäller reglerings- och tillämpningsvillkoren måste det finnas en tydlig skillnad mellan de exceptionella befogenheter som föreskrivs i lagstiftningen för undantagsförhållanden och de befogenheter som föreskrivs i lagstiftningen för normala förhållanden. (GrUU 44/2020 rd).

För att trygga dess syfte avses den föreslagna beredskapslagen innehålla de centrala tilläggsbefogenheter för undantagsförhållanden som fastställs i 23 § i grundlagen. Syftet med regleringen är för sin del också att säkerställa att de grundläggande principerna för rättsstaten förverkligas, att de grundläggande fri- och rättigheterna skyddas samt att det parlamentariska ansvarsbidraget förverkligas när tilläggsbefogenheter tas i bruk och tillämpas.

12.2.2 Förhållanden som ska betraktas som undantagsförhållanden

De undantagsförhållanden som berättigar till reglering om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen omfattar förutom undantagsförhållanden som anknyter till väpnade angrepp även andra undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Detta har ansetts innebära i praktiken att till exempel mycket allvarliga naturkatastrofer, pandemier eller stora olyckor kan berättiga tillämpning av lagstiftningen om undantagsförhållanden (se RP 60/2010 rd, GrUB 9/2010 rd, s. 10). Detta motsvarar den grad av allvarlighet som internationella människorättskonventioner och deras tillsynsorgan i praktiken krävt av ett nödläge som berättigar till att avvika från vissa avtalsbestämmelser. I 23 § i grundlagen definieras inte begreppet undantagsförhållanden närmare, utan det förutsätts att undantagsförhållandena ska vara lagstadgade (GrUU 7/2020 rd).

Med internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter avses enligt 23 § i grundlagen särskilt artikel 15 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och bestämmelserna om nödläge enligt artikel 4 i FN:s MP-konvention, där medlemsstaterna ges möjlighet att i begränsad omfattning avvika från iakttagandet av avtalsförpliktelserna under krig eller andra exceptionella nödlägen som hotar nationens existens. Endast krig eller annat nödläge som hotar nationens existens kan utgöra en förutsättning för att avvika från avtalsförpliktelserna enligt artikel 15 i konventionen om mänskliga rättigheter. Även under ett nödläge enligt avtalsbestämmelsen är det möjligt att avvika från de skyldigheter som fastställs i andra artiklar endast i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav. Begränsningar är emellertid förbjudna om de strider mot nationens övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. Enligt artikel 52.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna fastställer Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna också en miniminivå för skyddet av de grundläggande rättigheterna som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Artikel 15 i konventionen om mänskliga rättigheter innehåller en förteckning över ovillkorliga rättigheter som man inte får göra undantag från ens i ett nödläge. Som ovillkorliga bestämmelser gäller rätten till liv, förbudet mot tortyr, förbudet mot slaveri och skuldslaveri samt förbudet mot strafflagar med retroaktiv verkan. När det gäller Europakonventionen bör det beaktas att det med stöd av artikel 15 är förbjudet att avvika från det sjätte tilläggsprotokollet, som gäller avskaffandet av dödsstraff. Dessutom har Europadomstolen konstaterat att åtgärder som vidtas under undantagsförhållanden inte får vara orättmätigt diskriminerande för olika persongrupper. (*A och övriga mot Förenade kungariket Storbritannien* den 19 februari 2009, punkt 190). Artikel 4 i FN:s MP-konvention innehåller en något mer omfattande lista över ovillkorliga rättigheter än artikel 15 i konventionen om mänskliga rättigheter. I MP-konventionen ingår dessutom som ovillkorligen tryggade rättigheter rätten att bli erkänd som person i rättsligt hänseende samt tanke-, samvets- och religionsfrihet. I konventionen ingår även ett särskilt förbud mot diskriminering i samband med undantagsförhållanden.

Konventionen om barnets rättigheter innehåller däremot inte någon artikel som föreskriver om undantag från avtalsförpliktelserna under ett nödläge. Även om artikel 4 i FN:s MP-konvention kan tillämpas på undantag från de rättigheter som skyddas i konventionen om barnets rättigheter, har kommittén för barnets rättigheter betonat att man inte får avvika från de allmänna principerna i konventionen om barnets rättigheter (se artiklarna 2–4) ens under krig eller andra nödlägen: Inte heller i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ingår det någon möjlighet till undantag i enlighet med FN:s MP-konvetion eller artikel 15 i konvention om mänskliga rättigheter. I artikel 11 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning föreskrivs emellertid om risksituationer och humanitära nödlägen. Artikeln innehåller bestämmelser för att säkerställa skyddet och säkerheten för personer med funktionsnedsättning som är i risksituationer däribland väpnade konflikter, humanitära nödlägen och naturkatastrofer. Enligt konventionen ska personer med funktionsnedsättning beaktas i beredskapsplaneringen och vid tillämpningen av artikel 5 ska de grundläggande och mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning respekteras även i nödlägen.

Med tanke på den gällande beredskapslagen har 3 § 1 och 2 samt 4 och 5 punkterna i den ansetts motsvara begreppet undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen enligt grundlagsutskottets praxis, och därmed även det nationella nödläge som avses i konventionerna om mänskliga rättigheter (GrUU 6/2009 rd, GrUU 29/2022 rd, RP 60/2010 rd). Däremot har grundlagsutskottet ansett att definitionen av en ekonomisk kris enligt 3 § 3 punkten i den gällande beredskapslagen är bred till sitt innehåll och i viss mån oklar och att den inte som sådan uppfyller definitionen av nödläge i enlighet med internationella konventioner om mänskliga rättigheter och därmed inte heller kraven enligt 23 § i grundlagen (GrUU 6/2009 rd. Jfr även GrUU 29/2022 rd, RP 60/2010 rd). Utskottet har särskilt konstaterat att till exempel en ekonomisk nedgång som ska anses vara sedvanlig, även om den är allvarlig, eller en omfattande stridsåtgärd inte kan utgöra en grund för införandet av beredskapslagens befogenheter (GrUU 6/2009 rd).

Inte heller kan förhållandet mellan 3 § 6 punkten i den gällande beredskapslagen och 23 § i grundlagen anses vara helt klart. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om regeringens proposition om fastställande av grunden för undantagsförhållanden i fråga att det väsentliga innehållet i grunden för undantagsförhållanden bör framgå mer exakt i definitionsbestämmelsen och dess räckvidd ska avgränsas till att gälla endast sådana vittsyftande hybridhot som är så allvarliga att de kan jämställas med andra grunder för undantagsförhållanden enligt beredskapslagen som uppfyller kraven i 23 § i grundlagen. Enligt utskottet kan preciseringen således göras till exempel genom att definiera rekvisitet för en ny grundform för undantagsförhållanden, vilket kan kompletteras med ett omnämnande av något annat hot som är så allvarligt att det kan jämställas med rekvisitet för grundformen. Utskottet ansåg dessutom att särskilt det vaga begreppet "kritisk infrastruktur" bör undvikas. (GrUU 29/2022 rd).

Den föreslagna definitionen av undantagsförhållanden ändrades på grund av grundlagsutskottets utlåtande i riksdagsbehandlingsskedet av lagförslaget så att den listar de verksamheter som är nödvändiga för samhällets funktion och de hot som riktas mot dem som egna hottyper. Till denna del bör det beaktas att för de ifrågavarande typerna av säkerhetshot finns det inga motsvarande entydiga rekvisit så som för de mer traditionella säkerhetshot som redan identifierats i beredskapslagen. Arten av den verksamhet som regleringen gäller måste således kunna beaktas också i regleringstekniken (FsUB 2/2022 rd). Även den konsekvensbaserade definitionen reviderades för att bättre motsvara grundlagsutskottets ståndpunkt. Den nya utformningen fördes emellertid inte längre till grundlagsutskottet för bedömning.

I beredningen av reformen har man ansett det vara konstitutionellt motiverat och konsekvent med tanke på regleringens systematik att försöka få grunderna för undantagsförhållanden enligt den föreslagna beredskapslagen att till alla delar motsvara begreppet undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen enligt 23 § i grundlagen. I detta syfte avses de grunder för undantagsförhållanden som framgår av 11 § 1 mom. i lagförslaget omfatta undantagsförhållanden som i sak motsvarar 1, 2, 4 och 5 punkterna i den gällande lagen. Enligt förslaget slopas däremot

ekonomiska undantagsförhållanden som en självständig grund för undantagsförhållanden och det föreslås att ekonomiska undantagsförhållanden föreskrivs som en del av den konsekvensbaserade definition som avses i 11 § 5 punkten och är särskilt avsedd för situationer med hybridhot. På så sätt kan man inte längre anse det råda ekonomiska undantagsförhållanden utan att samhällets vitala funktioner väsentligt och i stor skala hindras eller lamslås på det sätt som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten i lagförslaget.

Det föreslås att underpunkterna till den nämnda 5 punkten i övrigt förblir oförändrade till sitt materiella innehåll. Trots att bestämmelsen i viss mån är vag är den avsedd att endast omfatta sådana vitala samhällsfunktioner som, om de väsentligt och i stor skala hindras eller lamslås antingen som sådana eller till sina sammantagna konsekvenser, kan uppfylla förutsättningarna för undantagsförhållanden om de hotscenarier som framgår av bestämmelsen förverkligas. Enligt förslaget ska situationen till sin allvarlighetsgrad vara jämförbar med ett väsentligt och synnerligen allvarligt hot mot samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Tillämpningströskeln för den nämnda 5 punkten höjs enligt förslaget i förhållande till den gällande beredskapslagen genom att till hotkriteriet fogas ett krav på hotets omedelbarhet. Regleringen är avsedd att motsvara kravet som följer av internationella konventioner om mänskliga rättigheter och deras tolkningspraxis, enligt vilket undantagsförhållandena på något sätt förutsätter att samhällsordningen står på spel. En allmän förutsättning på grundval av bestämmelserna för att alla undantagsförhållanden ska uppfyllas avses vara att hanteringen av situationen bedöms omedelbart kräva användning av de tilläggsbefogenheter som regleras i lagen.

Helheten av grunderna för undantagsförhållanden enligt lagförslaget, inklusive den föreslagna 5 punkten, har bedömts vara nödvändiga i den rådande säkerhetsmiljön. Enligt den förnyade nationella riskbedömningen är gränsen mellan påtryckningar och användning av militära maktmedel inte tydlig och det är allt svårare att dra en gräns mellan statlig och icke-statlig aktivitet (Nationell riskbedömning 2023, s. 35). De potentiella hotscenarierna stöder förutom behovet av att föreskriva om den nämnda 5 punkten också att de tilläggsbefogenheter som kan användas under militära undantagsförhållanden till stor del ska kunna tillämpas i så stor utsträckning som möjligt även i de situationer som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten, om tillämpningsvillkoren för beredskapslagen uppfylls. När det gäller uppfyllandet av den sistnämnda grunden för undantagsförhållanden bör man i detta avseende särskilt betona sambandet mellan det aktuella undantagsförhållandet och nödvändigheten av att hantera undantagsförhållandena, och dess koppling i fråga om följdverkningarna med ett synnerligen allvarligt och väsentligt hot mot samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser i enlighet med lagförslaget. På så sätt kan till exempel inte ens allvarliga störningar i den kritiska infrastrukturen uppfylla förutsättningarna för undantagsförhållanden utan ovan beskrivna konsekvenser.

Regleringen av förutsättningarna för undantagsförhållanden enligt lagförslaget ger uttryck för kravet enligt 23 § i grundlagen om att undantagsförhållanden som berättigar till användning av undantagsbefogenheter endast kan föreligga vid undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen och även då endast om de befogenheter som myndigheterna använder under normala förhållanden inte räcker till för att kontrollera situationen. Den föreslagna regleringen kan således som helhet bedömd anses uppfylla kravet på undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen enligt 23 § i grundlagen och konventionerna om mänskliga rättigheter. Utifrån dessa utgångspunkter har man ansett att man i regleringen av de tilläggsbefogenheter som ingår i lagförslaget på ett övergripande sätt kan utgå från 23 § i grundlagen.

12.2.3 Lagbundenheten i fråga om undantag från grundläggande fri- och rättigheter

Enligt 23 § i grundlagen är utgångspunkten att tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna endast kan bestämmas genom lag. Kravet på lagstadgade bestämmelser som framgår av bestämmelsen har samband med det som föreskrivs om det rättsstatliga lagförbehållet i 2 § 3 mom. i grundlagen, kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska regleras genom lag, kravet på exakthet och noggrann avgränsning, liksom också

med den bestämmelse i 80 § 1 mom. i grundlagen enligt vilken bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag (se även till exempel GrUU 14/2020 rd). Enligt utskottet är kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag således i viss mån strängare vid begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna än vid undantag från dessa rättigheter (se GrUU 14/2020 rd). Utskottet har samtidigt framhållit att dessa aspekter som anknyter till de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna fortsatt är av betydelse också inom tillämpningsområdet för undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna i 23 § i grundlagen (se GrUB 11/2020 rd, GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 4). Med behörighetens exakta avgränsning avses i tillämpningssituationer enligt 23 § i grundlagen i allmänhet att behörigheten gäller en verksamhet eller en personkrets som är så begränsad som möjligt i lagen, att det väsentliga innehållet i förbudet eller skyldigheten framgår så entydigt som möjligt av lagen och att användningsområdet för befogenheterna även är begränsat i sak eller regionalt (till exempel GrUU 12/2021 rd).

Genom 23 § i grundlagen ges dock möjlighet att med stöd av ett bemyndigande som föreskrivs i lag också genom förordning av statsrådet införa tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. För delegering av lagstiftningsbehörigheten förutsätts det alltid särskilda skäl och ett tillräckligt exakt användningsområde. Ett sådant särskilt skäl som avses i bestämmelsen kan till exempel vara att det är ovanligt svårt att förutse vilka befogenheter myndigheterna behöver eller att saken är av sådan art att den kräver särskilt detaljerade bestämmelser (GrUB 9/2010 rd). Kravet på ett särskilt skäl förutsätter också att det finns vägande grunder för att överföra lagstiftningsbefogenheten från lagnivå till förordning av statsrådet. (RP 60 2010 rd, GrUU 29/2022 rd, GrUB 9/2010 rd, s. 10). Befogenhetsgrunden ska även då kunna återföras till lagen, och därmed kan man inte skapa nya befogenheter till exempel genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av beredskapslagen.

Bestämmelser på förordningsnivå som tillåts enligt 23 § i grundlagen om avvikelser från de grundläggande rättigheterna är avsedda att möjliggöra ett något lösare utövande av beslutanderätten än i 80 § i grundlagen, särskilt i situationer som omfattas av beredskapslagens regleringsområde, där exceptionellt svår förutsägbarhet av nödvändiga befogenheter eller den särskilda detaljrikedom i regleringen som är ett specifikt mål för ärendet förutsätter detta (RP 60/2010 rd). Enligt grundlagsutskottet måste undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna ändå anges i lag med så stor precision som det över huvud taget är möjligt att göra med beaktande av att undantagsförhållanden har en viss karaktär av oförutsägbarhet. Utskottet har dessutom betonat att alla faktorer som är väsentliga med avseende på undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna måste framgå av lagen, och det går inte att lämna förordningens räckvidd öppen i lag för säkerhets skull (GrUU 6/2009 rd, GrUU 29/2022 rd). Användningen av den prövningsrätt man ger den som utfärdar förordningen måste begränsas till vad som är nödvändigt med beaktande av regleringens karaktär (GrUB 9/2010 rd, s. 10).

För den föreslagna lagens del medför särdragen i undantagsförhållandena och att de är svåra att förutse utmaningar i fråga om hur exakt och noga avgränsat den behörighetsgrund som anges i lagen kan formuleras. Detta är förknippat med svårigheter att i lagstiftningsskedet förutse nödvändigheten av och proportionaliteten i användningen av enskilda befogenheter i olika undantagsscenarier. I beredningen av reformen har man heltäckande bedömt förutsättningarna för att avstå från reglering som grundar sig på delegering av tilläggsbefogenheter eller begränsa deras antal och användningsområde i förhållande till den gällande beredskapslagen. På grund av karaktären av undantagsförhållandena och att de är svåra att förutse har det emellertid inte ansetts möjligt att till alla delar avstå från bemyndiganden att utfärda förordningar utan att äventyra lagens mål. Det skulle också vara problematiskt om de myndigheter som tillämpar beredskapslagen endast hade tillgång till befogenhetsbestämmelser som registrerats på lagnivå och som på grund av regleringens särskilda karaktär oundvikligen också förblir vaga vad gäller tolkningen. Då skulle tillämpningen av lagen förutsätta användning av en omfattande prövningsrätt som skulle kunna genomföras enligt ganska oenhetliga grunder med beaktande av de varierande tillämpningssituationerna när det gäller undantagsförhållanden. I sak handlar bemyndigandena att

utfärda förordning till största delen om att genom förordning av statsrådet begränsa den prövningsrätt som getts den myndighet som svarar för verkställigheten av befogenheten då det på grund av oförutsägbarheten i tillämpningssituationerna inte är möjligt att ha tillräckligt exakt reglering på lagnivå.

I lagförslaget har man utifrån ovannämnda utgångspunkter ansett det nödvändigt att i regleringen av tilläggsbefogenheter som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna möjliggöra utövandet av den rätt att utfärda förordningar som tillåts enligt 23 § i grundlagen och även i viss mån mindre strikt än vanligt. Man har emellertid strävat efter att begränsa befogenheternas användningsområde till det som verkligen är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena, och befogenheterna har i lagens systematik till alla delar tilldelats statsrådet. Genom tillämpningsförordningar kan man precisera föremålet för begränsningen eller befogenhetens tillämpningsområde i sak eller regionalt samt anpassa användningen av befogenheter till olika situationer. Det behövs också mer detaljerad reglering på förordningsnivå för att man under undantagsförhållanden ska kunna agera tillräckligt snabbt på det sätt som situationen kräver. Lagen föreslås också innehålla mer specificerade bestämmelser om användningsändamålen för befogenheterna, vilket möjliggör en väsentlig begränsning av deras användningsområde redan i ibruktagningsförordningen. Samtidigt bör ibruktagningsförordningen dock hållas tillräckligt allmän för att möjliggöra flexibelt anpassad användning av befogenheter i förhållande till situationen. I bemyndigandena att utfärda förordning har dessutom inkluderats närmare ramvillkor som begränsar prövningsrätten för den som utfärdar förordningen. På så sätt avses statsrådets befogenheter att utfärda tillämpningsförordningar genomgående vara mer begränsade än i den gällande beredskapslagen.

Med tanke på den konstitutionella bedömningen av regleringen är det dessutom av betydelse att 23 § i grundlagen inte berättigar till att med vanlig lag föreskriva om undantag från andra bestämmelser i grundlagen än bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. I likhet med den gällande beredskapslagen avses den föreslagna lagen innehålla vissa befogenheter, där det inte är fråga om undantag från eller ens begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, men där det har ansetts vara motiverat att reglera om dessa inom tröskeln för ibruktagning av beredskapslagen på grund av befogenheternas särskilda karaktär. Sådana är till exempel befogenheter som avviker från det vanliga och som anknyter till skötseln av statsfinanserna och ordnandet av förvaltningen under undantagsförhållanden. Bedömningen av huruvida regleringen är konstitutionellt godtagbar kan till dessa delar inte fästas vid 23 § i grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna, utan vid annan relevant reglering i grundlagen.

12.2.4 Den tillfälliga karaktären av undantagen från de grundläggande fri - och rättigheterna

Enligt 23 § i grundlagen kan endast tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna bestämmas genom lag. Befogenheterna enligt den föreslagna beredskapslagen föreslås träda i kraft endast under undantagsförhållanden, på motsvarande sätt som i den gällande lagen, och enligt förslaget tas de i bruk genom en ibruktagningsförordning som utfärdas av statsrådet och som är temporär. Beredskapslagens befogenheter kan i enlighet med dess användnings- och tillämpningsprinciper även då tillämpas endast i den tidsmässiga omfattning som är nödvändig. Kravet enligt 23 § i grundlagen på att undantag som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillfälliga uppfylls således i den föreslagna beredskapslagens systematik, framför allt genom dess särskilda ibruktagningsförfarande (GrUU 6/2009 rd, GrUU 11/2000 rd, jfr även GrUU 14/2025 rd). Dessutom har det föreslagits att man i enskilda befogenheter ska inkludera särskilda ytterligare tidsbestämningar som fastställer maximibegränsningar framför allt för tillämpningen av sådana befogenheter som ingriper djupast i privatpersoners grundlagsrättsliga ställning. Det föreslås att statsrådet även ska föreskriva om en skyldighet att under undantagsförhållanden kontinuerligt följa upp förutsättningarna för tillämpning av grunderna för undantagsförhållanden och tilläggsbefogenheterna (22 §). Genom regleringen strävar man efter att i olika skeden av tillämpningen av beredskapslagen säkerställa att befogenheterna endast används under den tid som är nödvändig.

12.3 Ibruktagande av beredskapslagen och inledande av tillämpningen

12.3.1 Statsrådet föreslås besluta om undantagsförhållanden i samverkan med republikens president

Lagförslaget innehåller bestämmelser om statsrådets befogenhet att besluta om både konstaterande av undantagsförhållanden och deras upphörande. Båda besluten ska föregås av statsrådets samverkan med republikens president. Enligt den föreslagna 12 § kan statsrådet genom beslut konstatera att undantagsförhållanden råder i landet, om det i samverkan med republikens president anser att någon av de förutsättningar för undantagsförhållanden som föreskrivs i 11 § uppfylls. Enligt förslaget ska statsrådet omedelbart till riksdagen översända en ibruktagningsförordning som statsrådet utfärdat på grund av de konstaterade undantagsförhållandena, och i sista hand beslutar riksdagen om förutsättningarna för ibruktagningsförordningens ikraftträdande samt om förordningens innehåll och giltighetstid. Det parlamentariska ansvaret för och kontrollen av ibruktagandet av befogenheterna förverkligas därmed genom det ovan avsedda förfarandet för ibruktagande. Beslut om undantagsförhållandenas upphörande fattas i samma ordning. Efter att undantagsförhållandena upphört ska statsrådet omedelbart vidta åtgärder för att upphäva de ibruktagningsförordningar som utfärdats med stöd av grunderna för undantagsförhållandena i fråga.

Regleringen avses delvis motsvara 6 § i den gällande beredskapslagen. Det som skiljer sig från den gällande beredskapslagen är förutom den beslutanderätt som uttryckligen fastställs för statsrådet på lagnivå även att redan ett beslut som konstaterar att det råder undantagsförhållanden ska innehålla en motiverad bedömning om att sådana tilläggsbefogenheter som föreskrivs i beredskapslagen uttryckligen behövs för att hantera situationen. Ett beslut om konstaterande av undantagsförhållanden föreslås också utgöra grund för statsrådets befogenhet att börja tillämpa vissa befogenheter som anknyter till ordnandet av förvaltningen. Beslutet avses således inte bara innehålla ett materiellt avgörande om behovet av tillämpning av de befogenheter som avses i beredskapslagen, utan även ge upphov till självständiga rättsliga konsekvenser.

När beredskapslagen stiftades avstod man från den föregående beredskapslagens bestämmelser enligt vilka beslut om ibruktagande av de befogenheter som ingår i lagen fattades genom förordning av republikens president. Bakgrunden till ändringen var de i samband med grundlagsreformen ändrade bestämmelserna om rätten att utfärda förordning, enligt vilka statsrådets rätt att utfärda förordning är huvudregeln i ljuset av 80 § 1 mom. i grundlagen. Republikens presidents deltagande genom samarbetsförfarandet i bedömningen av huruvida det föreligger undantagsförhållanden ansågs emellertid vara motiverat särskilt när det gäller kriser i anslutning till utrikespolitiken. I propositionen konstaterades det att i många fall där en tillämpning av beredskapslagen övervägs kommer därmed republikens president och statsrådet att i enlighet med 93 § 1 mom. i grundlagen behandla den händelse eller det hot som lett till undantagsförhållanden i samråd. Samtidigt ansågs det klart att alla undantagssituationer enligt beredskapslagen inte nödvändigtvis har utrikespolitiska konsekvenser. (RP 3/2008 rd).

Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande om förslaget till beredskapslag uppmärksamhet vid att de befogenheter som avses i förslaget till beredskapslag mestadels gäller reglering och liknande befogenheter som internt berör företag och privatpersoner. Utskottet ansåg att undantagsförhållanden enligt beredskapslagen emellertid också kan ha utrikespolitiska dimensioner och en viss betydelse för försvarsmakten. Därför ansåg utskottet det motiverat att statsrådet samarbetar nära med republikens president när undantagsförhållanden i enlighet med lagen kan bli aktuella (GrUU 6/2009 rd). I sitt utlåtande om propositionen bedömde grundlagsutskottet inte förhållandet mellan det i lagen föreslagna samarbetsförfarandet och 93 § 1 mom. i grundlagen om republikens presidents och statsrådets behörigheter eller andra bestämmelser i grundlagen. Utskottet såg emellertid inte i sig något konstitutionellt hinder för regleringslösningen enligt regeringens proposition.

Befogenheterna enligt lagförslaget gäller framför allt att skydda kontinuiteten i funktioner som är nödvändiga för civilsamhället och dess funktion i situationer som allvarligt hotar nationens existens. Det föreslagna samarbetsförfarandet avses inte ha någon inverkan på bestämmelserna om behörighet att leda utrikespolitiken enligt 93 § 1 mom. i grundlagen.

12.3.2 Tryggande av riksdagens påverkansmöjligheter

Det föreslås att tilläggsbefogenheterna i beredskapslagen tas i bruk genom en ibruktagningsförordning som utfärdats av statsrådet, såsom enligt den gällande beredskapslagen. Dessutom avses bestämmelser om befogenheterna i hög grad utfärdas genom tillämpningsförordningar av statsrådet. Konstitutionellt sett tillförsäkras riksdagen påverkningsmöjligheter i och med att det i vilket fall som helst i sista hand är riksdagen som beslutar om villkoren för att införa förordningen och innehållet i och giltighetstiden för den. Riksdagen föreslås i detta avseende också ha befogenhet att bedöma om förutsättningarna för undantagsförhållanden uppfylls. Riksdagen avses dessutom ha rätt att i efterhand granska tillämpningsförordningarna. Till den sistnämnda delen återgår förfarandet till det som föreskrivs i 23 § i grundlagen, där förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag enligt 2 mom. utan dröjsmål ska föreläggas riksdagen, varvid riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. Grundlagsutskottet har ansett att med avseende på riksdagens påverkansmöjligheter är ett ibruktagningsförfarande som grundar sig på utfärdande av en förordning ett lämpligt sätt att för behandling i riksdagen överlämna förutsättningarna för tillämpning av lagstiftningen och de befogenheter som man avser tillämpa, och har inte sett några konstitutionella hinder för regleringen (GrUU 6/2009 rd).

På grund av erfarenheterna av tillämpningen av beredskapslagen har grundlagsutskottet dock uppmärksammat att omfattningen av riksdagens beslutanderätt i fråga om detta inte till alla delar framgår tillräckligt av bestämmelserna i den gällande beredskapslagen. Grundlagsutskottet har särskilt hänvisat till att riksdagens beslutanderätt i fråga om förordningarna om införande, tillämpning och förlängning av befogenheter enligt beredskapslagen är oklar och snäv samt att bestämmelserna om utfärdande av förordning enligt beredskapslagen är inkonsekventa. Grundlagsutskottet anser att riksdagens ställning som högsta statsorgan även stöder riksdagens befogenhet att ändra innehållet i förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Utskottet har betonat att det med tanke på grundlagen är viktigt att de bestämmelser som gäller undantagsförhållanden tillräckligt tydligt anger de olika aktörernas beslutanderätt och grunderna för det förfarande som ska iakttas i ärendet. (GrUB 11/2020 rd).

Man har strävat efter att stärka och förtydliga riksdagens påverkansmöjligheter med beaktande av grundlagsutskottets ställningstaganden genom att föreskriva om riksdagens beslutanderätt enhetligt både vad gäller ibruktagnings- och tillämpningsförordningarna. Detta innebär i praktiken en befogenhet för riksdagen att helt eller delvis upphäva både en ibruktagningsförordning och en tillämpningsförordning, samt en befogenhet att förutsätta vissa innehållsmässiga ändringar i en ibruktagningsförordning. Riksdagen föreslås således ha befogenhet att i sista hand besluta om att beredskapslagens befogenheter inte ska tas i bruk och om huruvida innehållet i statsrådets förordning som ska utfärdas för tillämpning av beredskapslagen är sådant att antingen hela förordningen eller en viss del av förordningen inte kan lämnas i kraft och tillämpas. Riksdagens påverkansmöjligheter avses även omfatta fastställande av hur länge beredskapslagens befogenheter används och hur befogenheterna tillämpas regionalt.

Under vissa förutsättningar tillåter den föreslagna lagen, i likhet med den gällande beredskapslagen, även utfärdande av en ibruktagningsförordning som kräver omedelbar tillämpning. Då kan beredskapslagen med de tillhörande befogenheterna börja tillämpas omedelbart och således utan att riksdagen har hunnit godkänna ibruktagandet av befogenheterna. Det omedelbara ibruktagandet och tillämpningen av beredskapslagens befogenheter kan därmed medföra sådana praktiska konsekvenser som inte nödvändigtvis skulle ha godkänts av riksdagen i efterhand. Syftet med beredskapslagen och användningsområdet för de befogenheter som ingår i den krä-

ver å andra sidan att statsrådet som utövar regeringsmakt ska kunna reagera så snabbt som situationen kräver och i anslutning till den kunna fatta nödvändiga beslut om att de befogenheter som anses nödvändiga med tanke på hanteringen av situationen kan tas i bruk. På motsvarande sätt kan det i fråga om förordningar om tillämpning av beredskapslagen uppstå en situation där riksdagen vid efterhandskontrollen av förordningen konstaterar att det är nödvändigt att upphäva förordningen eller en del av den och där befogenheterna enligt tillämpningsförordningen redan kan ha använts. Detta bedöms emellertid inte väsentligt ändra huvudregeln om riksdagens beslutanderätt med beaktande av att de förordningar som avses ovan enligt lagförslaget omedelbart ska föreläggas riksdagen, dock senast inom en vecka efter att förordningen givits.

De förordningar om ibruktagande och tillämpning av beredskapslagen som innebär utövande av befogenheter är författningstekniskt sett statsrådets förordningar, även om tillämpningen av dem i regel förutsätter riksdagens godkännande. De författningar som föreläggs riksdagen som statsrådets förordningar ska därför i enlighet med grundlagen formellt ändras eller upphävas genom att statsrådet utfärdar en förordning. I beredningen har man utifrån detta ansett det vara motiverat att riksdagens möjligheter att påverka innehållsfrågorna i förordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen även i framtiden ska framgå genom en upphävningsbefogenhet, som föreslås innefatta riksdagens rätt att även i detalj besluta om statsrådets förordning ska upphävas delvis eller helt. Med beaktande av de utgångspunkter som gäller utövande av lagstiftningsbefogenheten enligt grundlagen kan det inte anses vara möjligt att riksdagen ändrar förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen i något annat fall än när den kräver att statsrådet upphäver en förordning helt eller delvis. Detta har inte heller i sig någon inverkan på omfattningen av riksdagens beslutanderätt enligt lagförslaget.

Med tanke på bedömningen av riksdagens påverkansmöjligheter är det dessutom värt att beakta att vissa befogenheter som ingår i lagförslagets 4 kap. kunde till skillnad från gällande beredskapslag enligt lagförslaget tas i bruk direkt på grund av ett beslut att konstatera undantagsförhållanden och därmed utan riksdagens medverkan. Befogenheterna i fråga reglerar bland annat kommunikationen mellan förvaltningsmyndigheterna under undantagsförhållanden och lösning av behörighetstvister mellan myndigheterna. I fråga om de föreslagna befogenheterna handlar det främst om medföljande effekter av hanteringen av undantagsförhållanden, vars direkta konsekvenser gäller förvaltningsmyndigheterna och genom vars ibruktagande det överhuvudtaget är svårt att motivera nödvändigheten av undantagsförhållanden. När man dessutom beaktar att föreliggandet av undantagsförhållanden i alla situationer uttryckligen är förknippat med nödvändigheten av att ta i bruk tilläggsbefogenheter och därmed utfärda en ibruktagningsförordning anses förslaget inte till denna del vara problematiskt med avseende på tryggandet av riksdagens påverkansmöjligheter.

12.4 Tilläggsbefogenheter

12.4.1 Utgångspunkter för bedömningen

Det centrala innehållet i lagförslaget består av tilläggsbefogenheter som är nödvändiga för att hantera undantagsförhållanden. Befogenheterna avses möjliggöra ett djupgående och omfattande ingripande i nästan alla grundläggande fri- och rättigheter och i sista hand undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna om villkoren för tillämpningen av dem uppfylls. Syftet med användningen av befogenheterna är å ena sidan att skydda befolkningen och dess livsbetingelser och å andra sidan att upprätthålla de demokratiska organens beslutsförmåga och verksamhet som är nödvändig för samhällets funktion i kriser som allvarligt hotar nationen. Syftet med lagen är också att stödja beredskapen att bekämpa hot mot rikets territoriella integritet och självständighet under undantagsförhållanden. Tungt vägande samhälleliga behov som dessa har ansetts berättiga till bestämmelser om myndighetsbefogenheter som är jämförelsevis intensiva och långtgående till sina rättsverkningar i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna (till exempel GrUU 26/2024 rd, GrUU 37/2022 rd, GrUU 7/2021 rd, GrUU 2/2020 rd, GrUU 3/2020 rd, GrUU 7/2020 rd, GrUU 9/2020 rd).

Befogenhetsbestämmelserna i lagförslaget är betydelsefulla med avseende på 23 § i grundlagen, men också särskilt betydelsefulla med tanke på personlig frihet som tryggas i 7 § i grundlagen, skyddet för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen, yttrandefriheten som tryggas i 12 § i grundlagen, bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § i grundlagen, näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen samt bestämmelserna om rätt till social trygghet i 19 § i grundlagen. Befogenhetsregleringen bedöms som helhet vara betydelsefull även med tanke på 6 § i grundlagen om jämlikhet, 21 § i grundlagen om god förvaltning och rättsskydd samt 22 § i grundlagen om det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. På grund av 23 § i grundlagen ska regleringens godtagbarhet uttryckligen bedömas även med tanke på de konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

I den mån lagförslaget medger undantag från myndigheternas sedvanliga ledningsbefogenheter, ordnande av förvaltningen och statens ekonomiförvaltning ska regleringen bedömas bland annat i ljuset av 83 § i grundlagen om riksdagens budgetbefogenheter och bestämmelserna i 81 § om statliga skatter och avgifter samt med avseende på 65 § i grundlagen om statsrådets allmänna befogenheter. Vad gäller genomförandet av regional självstyrelse ska regleringen bedömas med tanke på 121 § i grundlagen och Ålands särskilda ställning enligt 75 § i grundlagen. Befogenhetsförslagen innehåller också bestämmelser som är betydelsefulla med tanke på 124 § i grundlagen. Regleringshelheten ska dessutom granskas med tanke på rättsstatsprincipen och lagligheten av det offentliga maktutövandet som fastställs i 2 § 3 mom. i grundlagen samt den straffrättsliga legalitetsprincipen som föreskrivs i 8 § i grundlagen.

Den konstitutionella godtagbarheten av regleringen om tilläggsbefogenheterna bedöms med avseende på befogenheternas allmänna nödvändighet och övriga godtagbarhet, men också nedan enligt befogenhetstyper samt till behövliga delar enligt enskilda befogenhetsförslag. Ett behandlingssätt som avviker från den bedömning av grundläggande fri- och rättigheter som i allmänhet använts i regeringspropositioner anses i detta sammanhang vara ändamålsenligt med beaktande av omfattningen av helheten av befogenheter i lagförslaget och det faktum att olika befogenheter medför konsekvenser för flera grundläggande fri- och rättigheter.

12.4.2 Befogenheternas nödvändighet, ändamålsbundenhet och proportionalitet

Enligt 23 § i grundlagen ska de tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i bestämmelsen vara nödvändiga. I sin utlåtande- och betänkandepraxis har grundlagsutskottet konstaterat att en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan anses ändamålsenlig och därmed nödvändig om man med den inte ens i princip kan uppnå det godtagbara syfte som utgör grunden för inskränkningen i fråga (se till exempel GrUB 17/2020 rd, s. 6 och där hänvisade GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5 och GrUU 5/ 2009 rd, s. 3/II). Det är endast tillåtet att inskränka en grundläggande fri- eller rättighet om målet inte kan nås med metoder som gör ett mindre ingrepp i fri- eller rättigheten (se GrUB 25/1994 rd, s. 5). En skyldighet eller begränsning som saknas i de grundläggande fri- och rättigheterna kan således endast fastställas i syfte att hantera undantagsförhållanden om situationen inte kan hanteras med mindre ingrepp i de grundläggande rättigheterna (se till exempel GrUU 10/2021 rd, stycke 10 och GrUU 44/2020 rd). Grundlagsutskottet har framhållit att dessa aspekter är av betydelse också vid tillämpningen av sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som tillåts enligt 23 § i grundlagen (se till exempel GrUB 7/2020 rd). Utskottet har särskilt betonat att man inte ska begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna i onödan eller för säkerhets skull, inte ens under undantagsförhållanden.

Enligt grundlagsutskottet uppfylls kravet på att befogenheterna ska vara nödvändiga inte heller om den gällande lagstiftningen för normala förhållanden redan innehåller de befogenheter som behövs i situationer som innefattas av de nya definitionerna. I sitt utlåtande om den proposition som ledde till en komplettering av definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen ansåg utskottet att det inte av regeringens proposition framgick en tillräckligt detaljerad gransk-

ning av hur de enskilda befogenheterna enligt förslaget förhåller sig till befogenheterna i lagstiftningen för normala förhållanden och befogenheterna enligt den gällande beredskapslagen. Propositionen går inte heller ingående in på möjligheten att föreskriva om de föreslagna befogenheterna i lagstiftning för normala förhållanden inom ramen för villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. (GrUU 29/2022 rd).

Vid beredningen av reformen har man som utgångspunkt antagit att man i den föreslagna beredskapslagen endast kan ta med sådana tilläggsbefogenheter och skyldigheter som bedöms nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena och som inte kan regleras i lagstiftningen för normala förhållanden antingen av skäl som följer av grundlagen eller för att det har ansetts motiverat av ett tungt vägande skäl som anknyter till regleringens särskilda karaktär att dessa regleras inom tröskeln för ibruktagning av beredskapslagen. I fråga om de befogenheter som ingår i lagförslaget handlar det till största delen om bestämmelser som möjliggör undantag från de i 23 § i grundlagen avsedda grundläggande fri- och rättigheterna och som enligt grundlagsutskottets praxis bör placeras uttryckligen i beredskapslagen (GrUU 44/2020 rd). Lagförslaget innehåller inga sådana befogenheter som gör det möjligt att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna och som inte har någon koppling till begreppet undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen via grunderna för undantagsförhållanden. Detta innebär dock inte att tillämpningen av tilläggsbefogenheter alltid och i alla situationer uttryckligen skulle innebära undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna, utan omfattningen och nödvändigheten av att ingripa i grundläggande fri- och rättigheter avgörs med beaktande av omständigheterna i varje tillämpningssituation. Till exempel kan man med hjälp av begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar i olika grad ingripa i grundläggande fri- och rättigheter på det sätt som situationen kräver. Vid beredningen av befogenheterna har man också beaktat grundlagsutskottets ställningstaganden om att det är motiverat att sträva efter att formulera bestämmelserna som även ska tillämpas under undantagsförhållanden så allmänt som möjligt så att de uppfyller förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 12/2021 rd, GrUU 11/2020 rd, GrUU 2/2020 rd, s. 5, GrUU 3/2020 rd, s. 4). (55).

Nödvändigheten av de föreslagna tilläggsbefogenheterna å ena sidan i förhållande till behoven under undantagsförhållanden och å andra sidan i förhållande till sektorlagstiftningen och EU-rätten har varit för bedömning och motivering hos sektorministerierna oberoende av om det är fråga om bestämmelser som redan ingår i den gällande beredskapslagen. I propositionsutkastet har motiveringarna till nödvändigheten förts in som en del av specialmotiveringarna för varje befogenhet. Dessutom motiveras nödvändigheten för respektive regleringshelhet i ingresserna till kapitlen i avdelning III i lagförslaget. Regleringens förhållande till EU-rätten motiveras mer allmänt i avsnitten 2.4.3 och 2.4.4. Behandlingssättet har betraktats som motiverat med beaktande av nödvändighetsmotiveringarnas centrala betydelse vid sidan av den konstitutionella bedömningen även som ett vägledande krav för ibruktagandet och tillämpningen av beredskapslagen. De uttalanden om befogenheternas nödvändighet som ingår i motiveringarna till lagstiftningsordningen är således vägledande i förhållande till de nödvändighetsbedömningar som avses ovan.

Med tanke på befogenhetsregleringens ändamålsbundenhet är det betydelsefullt att det mål som eftersträvas med varje befogenhet i beredskapslagens systematik i första hand är avsett att kopplas till de grunder för undantagsförhållanden som föreskrivs i lagen. Även om gränsdragningen mellan olika grunder för undantagsförhållanden inte nödvändigtvis är helt tydlig i hotscenarier enligt den rådande säkerhetssituationen, har det bedömts vara motiverat att på regleringsbasis koppla möjligheten att aktivera tilläggsbefogenheterna enligt lagförslaget till vissa grunder för undantagsförhållanden på grund av kravet på nödvändighet enligt 23 § i grundlagen. Som utgångspunkt har man således fastställt att man genom befogenheten uttryckligen ska kunna hantera undantagsförhållandet i fråga på ett sätt som motsvarar lagens syfte eller att utövandet av befogenheten annars ska vara nödvändigt för hanteringen av undantagsförhållandet i fråga. Behoven av reglering som anknyter till undantagsförhållanden har kopplats till följande bedömningsgrund:

- Befogenheten är nödvändig för att hantera undantagsförhållanden (dvs. befogenheten hindrar att en kris uppstår, hindrar att den fortsätter eller tryggar att man klarar av den).
    - Till exempel utfärdande av vistelseförbud i situationer där det finns risk för en stor olycka eller tryggande av social- och hälsovårdens bärkraft vid en smittsam sjukdom.
- Befogenheten är nödvändig för att hindra konsekvenser som allvarligt hotar nationen till följd av krisen.
    - Till exempel förflyttning av befolkning under militära undantagsförhållanden eller användning av regleringsbefogenheter i en ekonomisk kris som berör grunderna för landets ekonomi.
- Befogenheten är nödvändig för tillämpningen av någon av ovan nämnda befogenheter.
    - Till exempel ordnande av försörjning av förflyttad befolkning eller prisreglering som en del av regleringen av konsumtionsvaror.

Att en befogenhet enbart kopplas till hanteringen av indirekta konsekvenser till följd av undantagsförhållanden har inte ansetts uppfylla det krav på nödvändighet som ställs för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen. Nästan alla undantagsförhållanden kan bedömas orsaka till exempel negativa ekonomiska konsekvenser eller sysselsättningskonsekvenser. Sådana konsekvenser ska vid behov mildras till exempel genom kompensationsmetoder som föreskrivs i annan lagstiftning. Möjliggörandet av utövandet av befogenheter enligt beredskapslagen på grundval av indirekta konsekvenser som orsakas av undantagsförhållanden skulle ifrågasätta behovet av bestämmelser om grunderna för undantagsförhållanden och innebära en grundläggande ändring av beredskapslagens systematik på ett sätt för vilket det skulle vara svårt att lägga fram konstitutionellt hållbara motiveringar.

Beredskapslagens befogenheter avses även i fortsättningen kunna aktiveras samtidigt med stöd av olika grunder för undantagsförhållanden, så länge förutsättningarna för deras tillämpning uppfylls. Om till exempel en allvarlig smittsam sjukdom skulle medföra så betydande konsekvenser att rekvisiten i den föreslagna 11 § 1 mom. 5 punkten underpunkt e uppfylls och undantagsförhållandena även konstateras med stöd av 5 punkten, skulle de befogenheter som är knutna till undantagsförhållandet i fråga kunna tas i bruk på detta sätt. Även om möjligheten att aktivera befogenheter på grund av särdragen i situationer med hybridhot inte enligt bestämmelserna är kopplad till underpunkterna i den nämnda 5 punkten bör man även i dessa situationer kunna motivera ibruktagandet av befogenheter med att förutsättningarna i den underpunkt som motsvarar användningsändamålet för befogenheten i fråga uppfylls.

Vid bedömningen av huruvida bestämmelserna i förslaget till beredskapslag är nödvändiga och proportionerliga ska man dessutom beakta att ibruktagandet och tillämpningen av befogenheterna på regleringsbasis är bundna till särskilda utövningsprinciper i likhet med den gällande beredskapslagen. Grundlagsutskottet har ansett att med avseende på proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna spelar 4 § om principerna för att utöva befogenheterna en viktig roll (GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). I enlighet med 13 § i lagförslaget kan tilläggsbefogenheter endast tas i bruk om situationen inte kan hanteras med myndighetens normala befogenheter och endast i den utsträckning det är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå det syfte som föreskrivs i denna lag. I det föreslagna 5 kap. ingår mer specificerade och omfattande bestämmelser om principerna för användning av tilläggsbefogenheter än i nuläget. Enligt förslaget får befogenheterna således 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. Användningen av befogenheterna får inte ingripa mer i någons rättigheter eller orsaka någon större skada eller olägenhet än nödvändigt. Som en princip

för användningen som begränsar tillämpningen av befogenheter föreslås det också att det utfärdas bestämmelser om ett krav på att en näringsidkare endast kan åläggas sådana skyldigheter som denne rimligen kan följa. I lagförslagets befogenhetsbestämmelser ingår även tilläggsbestämmelser som begränsar deras användningsområde både i ibruktagnings- och tillämpningsfasen.

I lagförslaget har man dessutom på regleringsbasis strävat efter att styra tillämpningen av befogenheter så proportionellt som möjligt genom att i vissa befogenhetsbestämmelser inkludera bestämmelser som uttrycker deras ömsesidiga företrädesordning. Som sådana kan nämnas till exempel prioritering av begränsning av anställningsvillkor i förhållande till arbetsplikten samt prioritering av uthyrning av hela lägenheter i förhållande till extra rum i anslutning till en bostad som en del av regleringen av bostadsbeståndet. Lagen avses emellertid inte medföra någon ovillkorlig skyldighet att stegvis ta i bruk tilläggsbefogenheter, utan befogenheterna föreslås alltid kunna tillämpas på det sätt som situationen kräver.

12.4.3 Arbetsplikt

Regleringens förhållande till förbudet mot tvångsarbete

Befogenheterna som gäller tryggande av tillgången på arbetskraft omfattar förordnande av arbetsplikt inom hälso- och sjukvården och räddningsväsendet samt förordnande av allmän arbetsplikt. Fastställande av arbetsplikt föreslås kunna begränsas genom principerna för användning och tillämpning av lagens allmänna befogenheter, men också genom bestämmelser om bland annat begränsningar i fråga om arbetsförordnanden (51 §), omständigheter som ska beaktas när ett arbetsförordnande ges (50 §) och villkoren i arbetspliktsförhållande (53 §). Särskilda arbetsplikter kan fastställas om en begränsning av anställningsvillkoren och uppsägningsrätten inte är en tillräcklig åtgärd för att genomföra syftena med bestämmelserna. Allmän arbetsplikt kan komma i fråga först i sista hand och endast under de militära undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 och 2 punkten. Lagförslaget innehåller även vissa andra bestämmelser som till sina verkningar i sak kan anses jämförbara med arbetsplikt och som det därmed är motiverat att bedöma med avseende på arbetsplikten. En sådan är särskilt begränsningen av uppsägningsrätten enligt 43 §. Även den skyldighet att utföra transporter som avses i den föreslagna 70 § och de tjänster som avses i 59, 79 och 81 § kan bli likartade med arbetsplikt särskilt i de situationer där skyldigheten gäller en privat yrkesutövare eller privatpersoner som verkar som näringsidkare.

Arbetsplikt innebär ett djupgående ingripande särskilt i den personliga friheten som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen och i rätten att skaffa sig sin försörjning genom det arbete man valt fritt enligt 18 §, varför den ska bedömas som ett undantag från de grundläggande rättigheterna enligt 23 § i grundlagen. Regleringen har också anknytning till avtalsfriheten enligt 15 § i grundlagen. Det finns inte något särskilt förbud mot tvångsarbete i grundlagen. Enligt regeringens proposition gällande reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna följer de i och för sig entydigt gällande förbuden mot slaveri och tvångsarbete dock otvetydigt av den allmänna bestämmelsen om rätten till liv, personlig frihet och integritet (RP 309/1993 rd). Skyddet för den personliga friheten enligt 7 § i grundlagen innebär emellertid inte förbud mot allsköns arbets- och tjänsteplikter (RP 309/1993 rd, s. 50/II, GrUU 1/2013 rd, s. 3, GrUU 6/2009 rd, s. 11). I artikel 4 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och artikel 8 i MP-konventionen ingår bestämmelser om förbud mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete samt olika situationer som inte omfattas av förbudet mot tvångsarbete. Dessa är bland annat det arbete som sedvanligt förordnas fångar, militärtjänst i anknytning till värnplikt eller ersättande tjänstgöring samt arbetsplikter i samband med olika krislägen. Bestämmelser om förbud mot påtvingat arbete ingår också i ILO:s konventioner nr 29 (1930). Med påtvingat arbete avses inte arbete eller tjänstgöring som krävs i situationer som äventyrar eller hotar att äventyra hela eller delar av befolkningens liv, säkerhet eller hälsa. Av betydelse är också den internationella arbetsorganisationens konvention nr 105 om avskaffande av tvångsarbete.

De intressen som ska skyddas genom den föreslagna regleringen är enligt förslaget kopplade till säkerställandet av arbete som är nödvändigt för människors liv och hälsa, försvaret och samhällets grundläggande funktioner och tjänster och därmed till stora delar även till tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Grundlagsutskottet har uttryckligen konstaterat att även andra grunder än tillgodoseendet av en annan grundläggande fri- och rättighet kan vara godtagbara (se t.ex. GrUU 12/2025 rd, stycke 7, GrUU 7/2022 rd, stycke 4, GrUU 57/2018 rd, s. 2, GrUU 35/2014 rd, s. 3, GrUU 3/2014 rd, s. 2—3). Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska också då vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II). Regleringen kan således anses ha godtagbara mål.

I sitt utlåtande om förslaget till beredskapslag ansåg grundlagsutskottet inte att den reglering av allmän arbetsplikt som föreslogs i beredskapslagen var problematisk till sina grunder, men ansåg att en så här omfattande förpliktelse som inte avgränsas tidsmässigt annat än av att lagen tillämpas bara för viss tid medför en del problem med avseende på kravet i 23 § i grundlagen, nämligen att det ska vara nödvändigt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet beslutade emellertid inte i detta avseende att föreslå en tidsmässig avgränsning av bestämmelsen, utan ansåg det vara tillräckligt att precisera syftet med den arbetsplikt som bestämmelsen omfattar. (GrUU 6/2009 rd). Utskottet har också vid bedömningen av lagförslag om arbetsplikt som är separata från beredskapslagstiftningen fäst särskild uppmärksamhet vid omfattningen av den grupp av personer som åläggs skyldigheten och grunderna för fastställandet samt skyldighetens tidsmässiga varaktighet utöver regleringens överensstämmelse med konventionerna om mänskliga rättigheter. (GrUU 15/2007 rd, s. 5). GrUU 8/2006 rd, s. 5/II, GrUU 9/2007 rd, s. 8/I).

Den allmänna arbetsplikt som ingår i 8 kap. i lagförslaget avses till både det materiella och det tidsmässiga användningsområdet i huvudsak motsvara bestämmelserna i den gällande beredskapslagen. Inte heller i den föreslagna lagen har det ansetts vara möjligt att i detalj på lagnivå fastställa vilka uppgifter som omfattas av den allmänna arbetsplikten på grund av att olika situationer inte kan förutses, men enligt förslaget kopplas de mer exakt uttryckligen till det ändamål för vilket befogenheten har tagits i bruk jämfört med den gällande regleringen. Åtskillnaden på regleringsbasis när det gäller ändamålsbestämningar medför då att ett användningsområde som bedömts vara nödvändigt för en befogenhet kan avgränsas på motsvarande sätt så noggrant som möjligt redan i ibruktagningsförordningen när det gäller syftet med ibruktagningsförfarandet. Dessutom innehåller bestämmelsen, till skillnad från den gällande lagen, en befogenhet för statsrådet att utfärda en tillämpningsförordning med avsikt att närmare styra användningen av arbetsplikten. Enligt detta har arbetskraftsmyndigheten inte längre öppen prövningsrätt i fråga om de uppgifter som omfattas av arbetsförordnanden.

Grundlagsutskottet ansåg också att den särskilda arbetsplikten inom hälso- och sjukvården enligt det tidigare förslaget till beredskapslag är i enlighet med den internationella konventionen om mänskliga rättigheter, men bedömde den med tanke på förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter på grund av att de då i frågavarande undantagsförhållandena inte omfattades av 23 § i grundlagen. Utskottet förutsatte att regleringen preciseras bland annat vad gäller den personkrets som omfattas av arbetsplikten. Grundlagsutskottet bedömde inte huruvida den särskilda arbetsplikten är konstitutionellt godtagbar med tanke på förbudet mot tvångsarbete när tillämpningsområdet för den särskilda arbetsplikten utvidgades med den ändring som trädde i kraft 2022 så att det även omfattar grunden för undantagsförhållanden enligt 3 § 6 punkten i den gällande beredskapslagen (GrUU 29/2022 rd). I detta avseende är det emellertid värt att beakta att lagen stiftades som en undantagslag.

Den föreslagna särskilda arbetsplikten för social- och hälsovårdstjänster avses till sina grunder motsvara bestämmelserna i den gällande beredskapslagen. Befogenheten kan tillämpas under

alla undantagsförhållanden. Tillämpningen av befogenheten i undantagsförhållanden enligt 11 § 1 mom. 5 punkten i lagförslaget avses framför allt anknyta till att det i 1 mom. c punkten är fråga om att tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet hotas i en situation som särskilt allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser (jfr GrUU 15/2007 rd). Enligt denna tolkning anses regleringen inte strida med det förbud mot tvångsarbete som avses i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Regleringen av den särskilda arbetsplikten inom social- och hälsovården som ingår i lagförslaget motsvarar till sin utformning noggrannhetsnivån i den gällande beredskapslagen, även om det inte är nödvändigt att bedöma regleringen med tanke på förutsättningarna för att begränsa grundläggande fri- och rättigheter i enlighet med lagförslaget. Förslaget anses också uppfylla kravet på lagstiftning enligt 23 § i grundlagen, då man dessutom beaktar att lagen innehåller tillräckligt exakta bestämmelser om arbetspliktens varaktighet och dess villkor. Utvidgningen av varaktigheten av arbetsplikten inom social- och hälsovården från två till fyra veckor åt gången anses inte ändra bedömningen av regleringens konstitutionella godtagbarhet. Att avstå från begränsningen enligt de gällande bestämmelserna om att förnya arbetsförordnandet högst en gång anses inte heller vara problematiskt med hänsyn till befogenhetens relativt begränsade användningsområde som anknyter till tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Arbetskraftsmyndigheten bör emellertid beakta om arbetsförordnanden upprepas som en del av skälighetsprövningen. Ungefär motsvarande kan konstateras om befolkningsskyddsplikten som inte heller på grund av sin natur i princip ska anses vara problematisk med tanke på de förbud mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete som ingår i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

För godtagbarheten av bestämmelser som innebär begränsning av uppsägningsrätten och skyldighet att utföra tjänster kan man också lägga fram motsvarande tunga samhällsgrunder i sak som för de arbetsplikter som avses i 8 kap. I fråga om begränsningen av uppsägningsrätten handlar det emellertid om avvikande från den egentliga regleringen av arbetsplikten när det gäller att personen förpliktas att fortsätta vara anställd hos sin arbetsgivare och i princip sköta motsvarande uppgifter som omfattas av arbetsgivarens direktionsrätt i normala förhållanden. Med tanke på den personliga friheten som avses i 7 § i grundlagen och näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen innebär bestämmelserna således inte en lika omfattande begränsning av handlingsfriheten som ett arbetsförordnande som utfärdas på grundval av allmän arbetsplikt. Skyldigheten påverkar inte heller lönen för en person som omfattas av uppsägningsrätten. Något motsvarande kan konstateras om skyldigheter att utföra tjänster, där det i princip är fråga om en skyldighet att tillhandahålla en viss tjänst som den som skyldigheten gäller även i övrigt utövar. Skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan endast gälla näringsidkare som har förutsättningar att svara för sina skyldigheter. Den som är skyldig att utföra tjänsterna har rätt till ersättning för de skäliga kostnader som tjänsterna orsakat enligt 157 § i lagförslaget.

Regleringens förhållande till 124 § i grundlagen

Det framgår inte av den gällande beredskapslagen eller dess förarbeten om det är avsett att arbetsplikten ska innehålla befogenhet att bestämma att en arbetspliktig även ska sköta offentliga förvaltningsuppgifter i enlighet med 124 § i grundlagen. Inte heller har grundlagsutskottet tagit ställning till detta vid bedömningen av förslaget till beredskapslag och senare ändringar i beredskapslagen (GrUU 6/2010, GrUU 29/2022 rd). Hälso- och sjukvårdens särskilda arbetsplikt ska i sig anses gälla tryggandet av både den offentliga och den privata hälso- och sjukvårdens verksamhet så att den som är arbetspliktig redan enligt den gällande regleringen har kunnat förpliktas att även sköta hälso- och sjukvårdsuppgifter som hör till välfärdsområdets organiseringsansvar och som enligt grundlagsutskottet som helhet även omfattas av offentliga förvaltningsuppgifter. Detta antogs också som utgångspunkt när hälso- och sjukvårdens särskilda arbetsplikt infördes

under pandemin för att upprätthålla hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga (GrUB 2/2020 rd, s. 4–5).

I lagförslaget ansågs det nödvändigt att på grundval av bestämmelserna säkerställa att arbetsplikten i begränsad mån även kan användas vid utförandet av offentliga förvaltningsuppgifter. På grund av undantagsförhållanden kan myndigheternas uppgifter plötsligt öka eller myndigheternas resurser kan drabbas av oförutsedda personalbehov som inte kan tillgodoses med sedvanlig rekrytering eller förvaltningens interna personalarrangemang. Genom arbetsplikten kan myndigheternas resurser frigöras för att utföra uppgifter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Den föreslagna bestämmelsen kan bli tillämplig endast under de förutsättningar som fastställts för allmän arbetsplikt.

I 124 § i grundlagen sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande ut - övning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Med tanke på den föreslagna regleringen är det av betydelse att 23 § i grundlagen inte berättigar till att med vanlig lag föreskriva om undantag från andra bestämmelser i grundlagen än bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 72/2018 rd, GrUU 6/2009 rd, s. 5/I).

Arbetsplikten enligt beredskapslagen kan anses vara avsedd att närmast omfatta sådant arbete av karaktären nödarbete och skyddsarbete som kan anses uppstå särskilt under undantagsförhållanden enligt 1 och 2 punkten och delvis i anknytning till den försvarsskyldighet som avses i 127 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har bedömt regleringen om förordnande av värnpliktiga till kortvariga uppgifter som i sig inte hör till försvarsmakten men som till sin natur främjar försvaret eller militär utbildning (GrUU 9/2007 rd, s. 7/II) med tanke på 127 § i grundlagen och inte 124 §. Likaså har det också varit möjligt att förordna värnpliktiga att delta bland annat i vissa handräckningsuppdrag och räddningsuppdrag (GrUU 9/2007 rd, s. 6–7, GrUU 27/2024 rd). I sina bedömningar lade utskottet emellertid särskild vikt vid att värnpliktiga omfattas av den tjänstgöringsskyldighet som föreskrivs i 57 § i värnpliktslagen. Värnpliktiga omfattas också av ett särskilt straffrättsligt ansvar. För arbetsplikt enligt beredskapslagen finns det ingen rättslig grund som motsvarar det i sak.

Med tanke på den konstitutionella bedömningen av förslaget är det värt att notera att ett arbetspliktsförhållande inte medför ett tjänsteförhållande eller ett arbetsavtalsförhållande som likställs med ett arbetsavtal. Villkoren som tillämpas i ett arbetspliktsförhållande fastställs i enlighet med de arbets- eller tjänstekollektivavtal som är bindande för arbetsgivaren, men inga särskilda arbetstagarskyldigheter har kopplats till arbetspliksförhållandet på regleringsbasis. Inte heller enligt strafflagens bestämmelser om tjänsteansvar identifieras ett arbetspliksförhållande som grundar sig på beredskapslagen eller någon annan lag som en skild typ av tjänsteförhållande. Det är dessutom beaktansvärt att även om arbetsgivaren svarar för att leda och övervaka arbetet när det gäller den arbetspliktige, har den arbetspliktige ingen tjänstgöringsskyldighet som kan jämföras med arbets- eller tjänsteplikt i fråga om att utföra uppgifterna, och arbetsgivarens förutsättningar att ingripa i den arbetspliktiges verksamhet är ganska begränsade. Underlåtenhet att följa ett arbetsförordnande sanktioneras separat som ett brott mot beredskapslagen. Utfärdandet av ett arbetsförordnande enligt den gällande beredskapslagen begränsas av arbetskraftsmyndighetens lämplighetsprövning, vilket framför allt innebär beaktande av den arbetspliktiges personliga förhållanden och begränsningar vid utfärdandet av arbetsförordnandet, men däremot inte av den bedömning som krävs för adekvat utförande av uppgiften. Enligt den gällande beredskapslagen hör bedömningen av ett förordnande till en uppgift i sin helhet till arbetskraftsmyndigheten.

Det är dessutom beaktansvärt att det i sig inte går att dra slutsatsen av rättigheten att avvika från förbudet mot tvångsarbete enligt konventionerna om mänskliga rättigheter att man genom arbetsplikt ens i nödsituationer kan avvika från de juridiska krav och skyldigheter som föreskrivs för utförandet av arbetet i fråga. Det tillåtna tvångsarbetet kan mer naturligt anses gälla framför allt sådant arbete som inte är förknippat med några särskilda lagstadgade eller andra krav. Bakgrunden till arbetsplikten enligt beredskapslagen är arbetsskyldigheterna under krigstillstånd, då de främst avsåg befästnings-, röjnings- och byggnadsarbete samt annat fysiskt arbete av frivilligkaraktär. Sådana uppgifter blir i princip inte heller viktiga i bedömningen av arbetsplikten enligt 124 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis från fall till fall tangerat förhållandet mellan den separata arbetsplikten i beredskapslagstiftningen och 124 § i grundlagen. I sitt utlåtande om stiftandet av lagen om djursjukdomar GrUU 1/2013 rd ansåg utskottet att det endast i yttersta undantagsfall ska kunna vara möjligt att ålägga en arbetspliktig att sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Om man anser att möjligheten att ålägga uppgifter av detta slag behövs med tanke på allvarliga djurhälsosituationer, måste bestämmelsen förses med en explicit skrivning om detta enligt utskottet. Dessutom bör den arbetspliktiges status i vilket fall som helst på alla väsentliga punkter samordnas med en auktoriserad inspektörs status och uppgifterna i fråga inkluderas i myndighetstillsynen. Med beaktande av arbetspliktens karaktär ansåg utskottet att det också vore lämpligt att i lagstiftningen se till att den som förordnats till sådant arbete är medveten om vilket ansvar och vilka skyldigheter det innebär.

Grundlagsutskottet bedömde däremot inte vars och ens skyldighet enligt sjöräddningslagen att på order av sjöräddningsledaren bistå i uppgifter inom sjöräddningstjänsten, om inte ett giltigt skäl utgör ett hinder med tanke på 124 § i grundlagen (GrUU 24/2001 rd). Enligt utskottets uppfattning kunde biståndsskyldigheten inte betraktas som ett oskäligt grovt intrång i den personliga friheten, med hänsyn till det vägande intresse som ligger bakom skyldigheten och den ersättning som är förknippad med skyldigheten.

Grundlagsutskottet bedömde inte heller arbetsplikterna i anslutning till social- och hälsovårdens stridsåtgärder med tanke på 124 § i grundlagen. Enligt lagförslaget kunde ett förordnande om patientsäkerhetsarbete ges även till en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som sagt upp sig med anledning av arbetskonflikten och oberoende av om den yrkesutbildade personen inom hälso- och sjukvården står i anställnings- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare. Utskottet betonade emellertid att förordnande av personer som står utanför arbetskonflikten ska ske i sista hand och att dessa i regel själva ska samtycka till ett förordnande att utföra patiensäkerhetsarbete (GrUU 15/2007 rd). Lagen om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt (826/2022; upphävd) gjorde det också möjligt att förordna arbetsplikt till personer som sagts upp på grund av en arbetskonflikt oavsett om personen redan hade ett anställnings- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare. I propositionen bedömdes inte regleringens förhållande till 124 § i grundlagen och man tog inte heller ställning till detta i grundlagsutskottet utlåtande gällande detta (RP 130/2022 rd, GrUU 41/2022 rd).

I detta sammanhang är det dessutom värt att nämna grundlagsutskottets utlåtande med förslag till lag om reservpoliser (GrUU 72/2018 rd – RP 137/2018 rd). I denna proposition var det inte egentligen fråga om arbetsplikt, utan avsikten var att den reservpolispersonal som avses i lagförslaget på grundval av en förbindelse på förhand skulle kunna förordnas till ett tjänsteförhållande för viss tid i undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen och i försvarstillstånd i enlighet med lagen om försvarstillstånd samt i störningssituationer under normalförhållanden. Under undantagsförhållanden och i försvarstillstånd avsågs reservpoliserna enligt lagförslaget kunna utföra alla polisens uppgifter och använda alla polisens befogenheter som är nödvändiga för utförandet av uppgiften och som personen i fråga har fått utbildning för. Med hänvisning till sitt tidigare uttalande om kompletterande polispersonal (GrUU 67/2010 rd) ansåg inte utskottet att den föreslagna befogenheten för reservpolisen var möjlig ens under undantagsförhållanden,

utan krävde en väsentlig avgränsning av bestämmelsen av skäl som härrör från 124 § i grundlagen.

Enligt propositionen kan en arbetspliktig som omfattas av arbetsplikt åläggas att sköta endast sådana offentliga icke självständiga förvaltningsuppgifter som bistår dennes arbetsgivare och som inte inbegriper användning av offentlig makt. Uppgifterna kan således inte omfatta till exempel utövande av beslutanderätt eller självständiga tillsynsbefogenheter. Det kan främst bli fråga om att bistå i genomförandet av den föreslagna lagen, såsom till exempel mottagning och förmedling av anmälningar som gäller genomförande av inköptillståndsförfarande till myndigheter, registrering av uppgifter eller till exempel biståndsuppgifter som gäller isolering av områden. Administrativa uppgifter som hör till den allmänna arbetsplikten är framför allt avsedda att vara administrativa uppgifter av teknisk och rutinmässig karaktär, vars skötsel inte förutsätter användning av ett tjänsteförhållande och vars skötsel inte heller i övrigt omfattas av lagstadgade behörighetskrav.

Offentliga förvaltningsuppgifter som omfattas av den allmänna arbetsplikten har inte ansetts vara möjliga att ange i lag på förhand, utan uppgifternas innehåll kan bedömas först utifrån de behov som uppstår i undantagsförhållandena. Syftet är att föreskriva om de uppgifter och myndigheter för vars räkning uppgifterna ska utföras genom en i 47 § avsedd förordning av statsrådet. Den föreslagna regleringen kan inte utan problem anpassas till tolkningspraxisen för 124 § i grundlagen, där det förutsätts tillräcklig exakthet och specificering på lagnivå av uppgifter som ges till andra än myndigheter (till exempel GrUU 93/2022 rd, GrUU 50/2017 rd, GrUU 20/2002 rd, GrUU 28/2001 rd, GrUU 24/2001 rd). Grundlagsutskottet har också betonat att det ska framgå av lagen vilka omständigheter som är väsentliga med tanke på skötseln av alla offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 48/2001 rd). Utskottet har också förhållit sig återhållsamt till reglering där uppgifternas karaktär och centrala innehåll fastställs på förordningsnivå (till exempel GrUU 45/2001 rd, GrUU 48/2001 rd, GrUU 47/2002 rd). I det föreslagna regleringssammanhanget har det dock ansetts möjligt att ge vikt åt tillämpningsförordningens karaktär som en författning som omfattas av riksdagens rätt till efterkontroll. På så sätt avses riksdagen i sista hand bedöma huruvida kraven i 124 § i grundlagen uppfylls i tillämpningssituationen för befogenheten i fråga. Redan när statsrådet utfärdar en ibruktagningsförordning är det motiverat att utöver nödvändigheten av att använda befogenheten med tillräcklig noggrannhet redogöra för de uppgifter som avses omfattas av arbetsplikten.

Tillsynen som hör till arbetsledningen föreslås bli kompletterad med en skyldighet för arbetsgivaren att utse en ansvarsperson vars uppgift det är att leda utförandet av offentliga förvaltningsuppgifter så att de sköts på ett ändamålsenligt sätt, med beaktande av kravet på ändamålsenlig offentlig tillsyn som föreskrivs i 124 § i grundlagen. Arbetsgivaren ska också klargöra ansvaren och skyldigheterna i anslutning till skötseln av uppgiften. Med tanke på regleringens godtagbarhet är det dessutom av betydelse att uppgiften endast kan ges i fyra veckor åt gången och endast till en person som har förutsättningar att klara av sin uppgift. Genom att begränsa arbetspliktsförhållandets varaktighet avser man som ett komplement till arbetsledningens tillsyn se till att personens förutsättningar att klara av sina uppgifter bedöms på ett ändamålsenligt sätt med jämna mellanrum. Arbetsgivaren bör dessutom klargöra ansvaren och skyldigheterna i anknytning till arbetet och utse en ansvarig person som ska ge arbetspliktiga anvisningar om korrekt skötsel av de offentliga förvaltningsuppgifter som omfattas av arbetsförordnandet. På skötseln av de uppgifter som avses i lagförslaget tillämpas inte bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar enligt 40 kap. i strafflagen med beaktande av begränsningen av utövandet av offentlig makt. Bestämmelserna anses således inte vara problematiska med tanke på 124 § i grundlagen.

Social- och hälsovårdstjänsternas särskilda arbetsplikt föreslås bli begränsad på grund av 124 § i grundlagen så att en arbetspliktig inte kan förordnas att sköta uppgifter som enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård endast kan skötas av personer i anställningsförhållande till välfärdsområdet eller för vilka ett särskilt krav på tjänsteförhållande föreskrivs i någon annan

social- och hälsovårdslagstiftning. Syftet med regleringen är att från tillämpningsområdet utesluta i synnerhet sådana uppgifter som är avsedda att höra till välfärdsområdets s.k. portvaktsuppgifter eller som på annat sätt är sådana att de i normala förhållanden enbart kan skötas av en person i tjänste- eller anställningsförhållande till välfärdsområdet. Ovanstående gäller framför allt välfärdsområdets organiseringsansvar för att trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på ett jämlikt sätt i fråga om tillgången till specialiserad sjukvård samt för genomförandet av tjänsteutbudet, vårdrekommendationerna och vårdgraderingen inom den offentliga hälso- och sjukvården. Användningsområdet för den särskilda arbetsplikten avses också bli begränsad genom att uttryckligen rikta den till produktionen av social- och hälsovårdstjänster.

De arbetspliktiga som avses i bestämmelsen föreslås sköta offentliga förvaltningsuppgifter som hör till arbetsförordnandets område enligt lagförslaget under motsvarande straffrättsligt tjänsteansvar som de som enligt 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård är anställda hos en privat tjänsteproducent och dennes underleverantör som tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster till välfärdsområdet. Med tanke på rättssäkerheten och förbudet mot äventyrande av god förvaltning enligt 124 § i grundlagen är det av betydelse att ett arbetsförordnande endast kan ges till en person som är verksam eller som under de föregående fem åren varit verksam inom social- och hälsovårdsbranschen och som har fått utbildning i branschen och som även i övrigt har förutsättningar att utföra sina uppgifter. Med tanke på ändamålsenlighetskravet är det å sin sida betydelsefullt att det endast är berättigat att ta i bruk och tillämpa arbetsplikten i den ordning som anges i lagförslaget under tiden för de undantagsförhållanden som särskilt konstaterats och även då endast tillfälligt och när situationen nödvändigtvis kräver det. Arbetsgivarens tillsyn över skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter föreslås bli kompletterad med en tidsbegränsning enligt vilken ett arbetsförordnande kan ges för högst fyra veckor åt gången. Förutsättningarna för att utfärda ett arbetsförordnande avses således bli omprövade senast efter tidsperioden i fråga, om inte dess förutsättningar har upphört innan dess.

Enligt den särskilda arbetsplikten för uppgifter inom befolkningsskyddet (45 §) kan en arbetspliktig ges ett förordnande att bland annat utföra assisterande nödcentralsuppgifter. Med assisterande nödcentralsuppgifter avses i detta sammanhang sådana uppgifter som inte inbegriper användning av offentlig makt. Med ett arbetsförordnande från en räddningsmyndighet i enlighet med lagförslaget kan man till denna del endast komplettera verksamheten hos den myndighet som svarar för skötseln av nödcentralsuppgifterna, så att den arbetspliktiges roll verkligen genuint är att bistå sin arbetsgivare. Sådana uppgifter kan inte ens i princip innefatta betydande användning av offentlig makt. Bestämmelsen avses således inte göra det möjligt för räddningsmyndigheten att förordna en arbetspliktig att utföra till exempel sådana uppgifter som avses i lagen om nödcentralsverksamhet och vars skötsel förutsätter ett tjänsteförhållande och den behörighet som föreskrivs i lagen. Den arbetspliktiges status ska enligt förslaget skyddas med motsvarande bestämmelser som begränsar arbetskraftsmyndighetens prövningsrätt när den utfärdar arbetsförordnanden som grundar sig på andra arbetsplikter. Arbetsgivaren ska också se till att den arbetspliktige som utför assisterande nödcentralsuppgifter är medveten om skyldigheterna och ansvaren förknippade med adekvat skötsel av uppgiften. Till sitt tidsmässiga användningsområde avses befogenheten dessutom vara begränsad så att ett förordnande ska kunna meddelas för högst två veckor åt gången och förnyas endast en gång under andra militära undantagsförhållanden som omfattas av möjligheten att aktivera befogenheten. Utifrån den ovan beskrivna grunden anses förslaget inte vara problematiskt med tanke på 124 § i grundlagen.

12.4.4 Avvikelser från anställningsvillkor

Bestämmelserna i 41 § i lagförslaget möjliggör undantag från vissa bestämmelser i semesterlagen och arbetstidslagen. Dessutom kan arbetsgivaren ges rätt att förordna arbetstagaren i beredskap, låta arbetstagaren utföra söndagsarbete utan arbetstagarens samtycke samt tillfälligt förordna arbetstagaren en annan arbetsuppgift eller en annan arbetsplats. Genom tillämpningsförordningar föreskrivs det närmare om undantagsbegränsningarna**.** Befogenheten kan tillämpas under alla undantagsförhållanden. Syftet med regleringen är att säkerställa nödvändiga resurser

för myndigheter och andra aktörer som bedriver verksamhet som är viktig för hanteringen av undantagsförhållanden under undantagsförhållanden. Regleringen motsvarar 93 § i den gällande beredskapslagen till sina utgångspunkter. Enligt förslaget föreskrivs det emellertid betydligt mer exakt och samtidigt uttömmande om undantagens möjliga innehåll än i den gällande lagen, varför en enskild arbetsgivares prövningsrätt vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna blir betydligt mer begränsad än i det gällande rättsläget.

Den föreslagna regleringen innebär ett mindre ingripande i arbetstagarens rättsställning än arbetsplikten. I viss utsträckning kan man avvika från anställningsvillkor redan med stöd av lagstiftningen för normala förhållanden och tjänstekollektivavtalen. Till exempel är undantag som gäller semester delvis möjliga redan under normala förhållanden i fråga om tjänstemän. Med beaktande av de föreslagna befogenheternas användningsområde och karaktär i beredskapslagens systematik som prioriterade befogenheter i förhållande till arbetsplikten samt det att de faktiska åtgärdernas karaktär till centrala delar är beroende av de begränsningar och genomförandet av verkställigheten som föreskrivs i tillämpningsförordningen är det motiverat att bedömningen av regleringen görs med avseende på 23 § i grundlagen om tillfälliga undantag i grundläggande fri- och rättigheter. De viktigaste internationella åtagandena när det gäller skyddet av arbetstagarnas arbets- och vilotider och arbetstagarnas rätt till semester hänför sig till den reviderade europeiska sociala stadgan och Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om arbetstidens förkortning till 40 timmar i veckan (nr 47), ILO:s konvention om betald semester (nr 132) och ILO:s konvention om sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden (nr 149).

När det gäller undantag från semesterlagen är det i sig av betydelse att man med befogenheterna inte kan ingripa i arbetstagarens rätt att intjäna semester. Regleringen blir således inte problematisk i förhållande till 18 § 1 mom. i grundlagen och den tillhörande skyldigheten för det allmänna att sörja för skyddet av arbetskraften (GrUU 77/2018 rd). Vid tillämpningen av befogenheterna ska man beakta bestämmelsen i artikel 8.2 om minimilängden på avlönad semester som ges utan avbrott enligt den konvention som godkänts av Finland inom ramen för ILO. Undantagen från arbetstiden enligt lagförslaget ska även bedömas med tanke på skyldigheten för det allmänna att sörja för skyddet av arbetskraften som ingår i 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 77/2018 rd). Arbetstidslagstiftningen syftar till att skydda arbetstagarna mot orimligt långa arbetstider och för korta vilotider. Arbetstidslagstiftningen möjliggör emellertid redan i dag undantag genom kollektivavtal från dess många i övrigt tvingande bestämmelser. Arbetstidslagen möjliggör även undantag i form av nödarbete i högst två veckor från de maximala arbetstider som föreskrivs i lagen. Grundlagsutskottet har inte ansett att det finns någon konstitutionell problematik i de ifrågavarande bestämmelserna i arbetstidslagen och den reglering av arbetslivet som dessa möjliggör både genom förordning av statsrådet och genom kollektivavtal. Utskottet har emellertid betonat kravet på att grunderna för arbetstidsbegränsningar ska uttryckas så exakt som möjligt på lagnivå (GrUU 77/2018 rd).

Även i sitt utlåtande om förslaget till beredskapslag (GrUU 6/2009 rd) har grundlagsutskottet uppmärksammat att bemyndigandena att utfärda förordning är för öppna i relation till grundlagen när det gäller gränserna för avvikelser från anställningsvillkor. Utskottet har i tillämpningssituationer av 93 och 94 § i den gällande beredskapslagen betonat betydelsen av den internationella arbetsorganisationens avtal och den europeiska sociala stadgan (se även AjUU 1/2020 rd, s. 3–4) samt betydelsen av diskrimineringsförbud som ingår i grundlagen och internationella konventioner om mänskliga rättigheter (GrUB 5/2020 rd).

I lagförslaget uttrycks de bestämmelser i semesterlagen och arbetstidslagen som man kan avvika från i situationer då befogenheterna i fråga tillämpas mer exakt än i den gällande lagen. Möjligheten att avvika från anställningsvillkor ska i enlighet med lagförslaget i princip endast gälla vissa myndigheter och aktörer som är centrala med tanke på befolkningsskyddet, försörjningen och hälso- och sjukvården. Tillämpningen omfattar i princip endast sådana yrkesgrupper vars

arbetsinsats i förväg kan bedömas som nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Förslaget avses emellertid göra det möjligt att utvidga undantagsrätten till beredskapspliktiga och bolag som fastställs genom förordning av statsrådet, om det är nödvändigt för att fullgöra de skyldigheter som följer av verkställandet av lagens befogenheter. Motsvarande bemyndigande ingår i 43 § om förlängning av uppsägningsrätten. Den utvidgning av användningsområdet som bemyndigandet möjliggör är uttryckligen begränsad till endast sådana bolag som ålagts skyldigheter i anknytning till verkställigheten av lagen. Det kan således påvisas tunga motiveringar för bestämmelserna när det gäller hanteringen av undantagsförhållanden och särskilda skäl i anknytning till lagens funktion.

Med tanke på bestämmelsernas proportionalitet är det betydande att man enligt förslaget endast ska avvika från anställningsvillkor till den del som skötseln av uppgifterna inte kan ordnas med andra medel, såsom frivilliga arrangemang. Enligt lagförslaget får befogenheterna inte heller äventyra arbetstagarens säkerhet och hälsa i arbetet. Vid tillämpningen av regleringen bör man dessutom se till att arbetstagarens arbetstid, inklusive övertid, inte är orimlig och att arbetstagaren ges tillräcklig vilotid mellan skiftena eller möjlighet att återhämta sig under arbetstiden. Man avser dessutom förena tillämpningen av regleringen med en tillsynsbefogenhet för arbetarskyddsmyndigheten.

Den föreslagna bestämmelsen möjliggör tillämpning av undantaget på bestämmelser i arbets- och tjänstekollektivavtal som ingåtts före lagens ikraftträdande. Den gällande beredskapslagen innehåller ingen motsvarande bestämmelse, men det att tillämpningen av bestämmelserna omfattar motsvarande bestämmelser i kollektiv- och tjänstekollektivavtalen motsvarar även dess syfte enligt förarbetena till lagen (RP 3/2008 rd, s. 81). Grundlagen innehåller inget uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning, med undantag för det förbud mot retroaktiva kriminaliseringar som finns i 8 § i grundlagen. Förbudet mot att retroaktivt ingripa i avtalsförhållanden har dock inte tolkats som en absolut regel i grundlagsutskottets praxis (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II och GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Avtalens bindande och bestående karaktär har samband med skyddet av parternas berättigade förväntningar (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I och GrUU 33/2002 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att skyddet för berättigade förväntningar omfattar rätten att lita på att lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Även i sådana fall där utskottet har ansett att det är möjligt att retroaktivt ingripa i avtal har utskottet bedömt propositionen med avseende på de allmänna förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis med avseende på ett godtagbart syfte och bestämmelsernas proportionalitet (se sammanfattningsvis GrUU 36/2010 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har inte ansett det vara problematiskt att retroaktivt ingripa i klausulerna om arbetsfred i kollektivavtal, till exempel genom att i kollektivavtalslagen och lagen om medling av arbetstvister införa bestämmelser om förutsättningarna för sympatiaktioner och den maximala varaktigheten av politiska arbetskonflikter för att trygga en störningsfri arbetsmarknad och de grundläggande tjänsterna i samhället. (GrUU 9/2024 rd). Tillfälliga avvikelser från bestämmelserna i arbets- och tjänstekollektivavtalen som möjliggörs av lagförslaget kan inte betraktas som problematiska utifrån dessa utgångspunkter med beaktande av de tunga samhällsbehov som är kopplade till hanteringen av undantagsförhållandena.

Förslaget gör det möjligt att tillfälligt förordna en arbetstagare till en annan arbetsplats, avvikande från förhandlingsskyldigheterna enligt samarbetslagarna. Regleringen har samband med den frihet som tryggas i 9 § 1 mom. i grundlagen att röra sig fritt inom landet och välja bostadsort. Grundlagsutskottet har ansett att tillämpningen av skyldigheten att ta emot arbete från fall till fall också inom en pendlingsregion kan leda till ett slutresultat som står i strid med bestämmelsen om den grundläggande rättigheten att välja bostadsort, om till exempel kollektivtrafiken mellan det erbjudna arbetet och den arbetssökandes boningsort är på så sätt dåligt ordnad att

arbetsdagen blir oskäligt lång i relation till arbetsinkomsten (GrUU 46/2002 rd, s. 4/I). Utskottet har samtidigt ansett att till exempel särdragen i försvarsmaktens eller utrikesförvaltningens uppgifter motiverar en reglering av tjänstemännens skyldigheter som går utöver det vanliga. Med tanke på bedömningen var det emellertid av vikt att de som söker sig till uppgifterna på förhand är medvetna om förflyttningsskyldigheten (GrUU 15/1999 rd). I den föreslagna regleringen är det fråga om ett tillfälligt arrangemang som krävs för hanteringen av undantagsförhållanden och för vilket det kan påvisas grunder som gäller tryggandet av samhällets vitala funktioner. Utnyttjandet av befogenheten begränsas dessutom av kravet på att en förflyttning inte får orsaka personen oskäliga olägenheter. Regleringen kan inte anses vara problematisk med hänsyn till grundlagen.

12.4.5 Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar

Befogenheterna i 9 och 10 kap. i lagförslaget möjliggör en begränsning i rörelsefriheten och fastställande av vistelseförbud. Även befolkningens förflyttningsskyldigheter innebär i sak begränsning i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar. Behovet av att tillämpa de befogenheter som föreskrivs i 10 kap. i lagförslaget kan hänföra sig till scenarier med olika undantagsförhållanden. Det kan till exempel handla om en stor olycka som gör att det inte längre är säkert att vistas i ett visst område och därför är nödvändigt att begränsa det. Begränsningarna kan också gälla till exempel tryggandet av vissa myndighetsfunktioner och därigenom en effektiv hantering av undantagsförhållandena och deras konsekvenser.

De bestämmelser som föreslås är viktiga i synnerhet med tanke på rörelsefriheten som föreskrivs i 9 § i grundlagen. Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt grundlagsutskottet omfattar bestämmelsen även rätten att röra sig mellan olika orter och inom en enskild ort (till exempel GrUB 8/2020 rd). Grundlagsutskottet har ansett att rörelsefriheten är en viktig delfaktor i den enskilda människans självbestämmanderätt, som även anknyter till ett flertal andra grundläggande fri- och rättigheter, särskilt till 7 § i grundlagen om personlig frihet och integritet och 10 § i grundlagen om skyddet för privatlivet (se GrUU 4/2021 rd, styckena 15–17, GrUU 48/2014 rd, s. 2). (GrUB 8/2020 rd). Rätten att röra sig i landet, som tryggas som en grundläggande och mänsklig rättighet, innebär också rätten att röra sig på lika villkor utan diskriminering. Regleringen är således betydelsefull såväl med tanke på jämställdhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen som de diskrimineringsförbud som ingår i konventionerna om mänskliga rättigheter.

Enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen har var och en som vistas lagligt på en stats territorium rätt till rörelsefrihet inom dess område och rätt att fritt välja bostadsort. Enligt artikel 2.3 kan rörelsefriheten dock underkastas sådana inskränkningar som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter(RP 309/1993 rd). Rörelsefrihet tryggas också av artikel 12 i MP-konventionen, som tillåter att friheten begränsas på ungefär samma grunder som konventionen om mänskliga rättigheter. Enligt artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Enligt internationella avtal kan vissa delområden av rörelsefriheten emellertid vara skyddade även i krislägen. Genevekonventionerna från 1949 om humanitär rätt och tilläggsprotokollen till dem från 1977 förbjuder till exempel vissa tvångsförflyttningar av civilbefolkningen i krigssituationer. Enligt nämnda konvention har staten dock i fråga om militära undantagsförhållanden skyldighet att skydda befolkningen mot faror.

Grundlagsutskottet har ansett det möjligt att inom ramen för villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna föreskriva ganska långtgående begränsningar av rörelsefriheten och vistelsebegränsningar (GrUU 51/2006 rd, s. 6–7), förutsatt att det har kunnat påvisas

ett tungt vägande samhällsbehov och godtagbara grunder med avseende på systemet med grundläggande rättigheter. Sådana grunder har till exempel ansetts gälla militära orsaker eller skyddet av utomstående. (GrUU 21/1997 rd) GrUU 11/2001 rd). GrUU 39/2021 Med avseende på rörelsefriheten har grundlagsutskottet även behandlat till exempel bestämmelser om rörelseförbud och -begränsningar som gäller vattenområden och luftrummet (GrUU32/2009 rd, s. 3, GrUU 51/2006 rd, s. 6—7, GrUU 48/2005 rd, s. 4—5, GrUU 49/2002 rd, GrUU21/2000 rd, s. 2, GrUU 21/1997 rd), befogenheten att spärra av ett område eller en plats (GrUU 62/2010 rd, s. 7) och möjligheten att fastställa förbud att avlägsna sig eller befogenheten att avlägsna någon från en plats eller ett område (GrUU 43/2010 rd, s. 3—4, GrUU 30/2010 rd, s. 4, GrUU 5/2006 rd, s. 6, GrUU 11/2005 rd, s. 7).

I sitt utlåtande om den proposition som ledde till stiftandet av den gällande beredskapslagen såg grundlagsutskottet inga konstitutionella problem i de föreslagna bestämmelser om begränsningar av rörelsefriheten som ingick i lagförslaget, till den del de kunde tillämpas under militära undantagsförhållanden. Utskottet ansåg inte heller att begränsningen av rörelsefriheten och vistelsebegränsningen som gällde befolkningsskyddet var problematisk till sina grunder, men ansåg att det bemyndigande att utfärda förordning som ingick i den stred mot kravet på lagstiftning som följer av grundlagen. (GrUU 6/2009 rd). Befogenheten i fråga kunde aktiveras även under undantagsförhållanden som anknyter till en stor olycka och som inte omfattades av begreppet undantagstillstånd enligt 23 § i den dåvarande grundlagen. I sitt utlåtande som ledde till komplettering av definitionen av undantagstillstånd i beredskapslagen tog grundlagsutskottet inte ställning till huruvida begränsningar i rörelsefriheten är allmänt godtagbara (GrUU 29/2022 rd).

De föreslagna begränsningarna i rörelsefriheten och vistelsebegränsningarna handlar i sig om befogenheter som gör det möjligt att ingripa djupgående i de grundläggande fri- och rättigheterna, och genom dessa kan man i sista hand också helt förbjuda vistelse i ett visst område. Ett vistelseförbud kan således i extremfall även innebära ett förbud mot att komma in i en permanent bostad. Det är klart att så långtgående befogenheter kan regleras inom ramen för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i vanlig lagstiftningsordning. Syftet med 63 § i lagförslaget är emellertid att det allmänna i enlighet med 22 § i grundlagen ska trygga var och ens rätt till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen. En sådan grund berättigar enligt grundlagsutskottet exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter GrUU 10/2021 rd, stycke 5 och där hänvisade betänkanden. Den föreslagna 63 § kan således betraktas som godtagbar i fråga om sina mål. I ljuset av grundlagsutskottets praxis hör även försvaret, gränssäkerheten samt den allmänna ordningen och säkerheten i alla förhållanden till intressen som staten ska trygga och är därmed tungt vägande grunder för skyddet (GrUU 26/2024 rd). Regleringens mål kan också i detta avseende anses uppfylla kravet på godtagbarhet i fråga om undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna.

Genomförandesättet och innehållet i fråga om begränsningar och förbud fastställs enligt lagförslaget med en tillämpningsförordning som statsrådet utfärdar. Syftet med regleringen är att möjliggöra en regional, tidsmässig, materiell och proportionell anpassning av begränsningarna till de gällande förhållandena och genomföra dem på det sätt som situationen kräver. De mest omfattande, regionala begränsningarna i rörelsefriheten kan enligt lagförslaget endast fastställas för att skydda befolkningen eller av militära skäl. Användningen av befogenheterna har också begränsats tidsmässigt så att begränsningarna kan fastställas för högst två veckor åt gången i syfte att bekämpa ett särskilt allvarligt och omfattande hot som äventyrar gränssäkerheten samt den allmänna ordningen och säkerheten eller för att få situationen under kontroll. I avgränsningen av regleringen har man särskilt beaktat möjligheten att ta i bruk bestämmelserna även under undantagsförhållanden enligt 11 § 5 punkten.

Vid tillämpningen av regleringen bör man särskilt beakta artiklarna i konventionen om barnets rättigheter som tryggar fri rörlighet (se särskilt artiklarna 9–11 och 22) och artiklarna i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som tryggar fri rörlighet (se särskilt artikel 9 om tillgänglighet och artikel 18 om rätt till fri rörlighet och till medborgarskap. I den

föreslagna lagen har man som en del av regleringen av beredskapsskyldigheten strävat efter att säkerställa att även särskilda gruppers behov uppmärksammas på lämpligt sätt redan i beredskapsplaneringen. Förflyttningsskyldigheterna enligt lagförslaget avses inte heller möjliggöra sådana tvångsförflyttningar som avses i Genevekonventionen, när man särskilt beaktar att det inte föreslås bestämmelser om att underlåtenhet att iaktta förflyttningsskyldigheten ska vara straffbart. Internationella avtal är å andra sidan inte avsedda att begränsa befolkningsförflyttningar som myndigheter genomför i humanitära syften.

Med tanke på den konstitutionella bedömningen av förslagen är det dessutom beaktansvärt att man i lagförslaget tryggar både försörjningen av den befolkning som flyttat på grund av förflyttningsskyldigheten och försörjningen av den befolkning som flyttat på grund av vistelseförbud. Genom lagförslaget säkerställer man på så sätt det allmännas skyldighet att även svara för den oundgängliga försörjningen för den befolkning som flyttat till följd av begränsningar i rörelsefriheten med beaktande av 22 § i grundlagen.

12.4.6 Förlängning av förvarhållningstiden

Den föreslagna 67 § avses göra det möjligt att på beslut av en polisman som hör till befälet förlänga förvarhållningstiden för en person som gripits med stöd av polislagen, om det på grundval av hot eller tidigare beteende eller uppgifter som på annat sätt erhållits om personens verksamhet är sannolikt att personen orsakar en omedelbar allvarlig fara eller störning för den allmänna ordningen eller säkerheten eller begår ett brott enligt 17 kap. 4 eller 5 § i strafflagen. Förvarstagandet kan förlängas med högst tre dygn, dock högst så länge det är nödvändigt för att avvärja ett särskilt allvarligt och omfattande hot som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten och för att få situationen under kontroll. Befogenheten föreslås kunna tillämpas under undantagsförhållanden enligt 1, 2 och 5 punkterna. I förhållande till den gällande beredskapslagen är detta en ny bestämmelse. Syftet med den är att bemöta sådana situationer som hotar upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten, där man genom en omfattande och våldsam massrörelse strävar efter att försämra den samhälleliga stabiliteten. Tiderna för att hålla någon gripen enligt 2 kap. 9 och 10 § i polislagen har inte ansetts vara tillräckliga för sådana situationer. Med stöd av det förstnämnda får den gripne hållas i förvar endast så länge som det är sannolikt att störningen upprepas, dock högst 12 timmar efter gripandet. Den som gripits får hållas i förvar i högst 24 timmar i syfte att skydda mot brott eller störningar.

Den föreslagna regleringen har framför allt betydelse med tanke på bestämmelserna i 7 § 3 mom. i grundlagen. Enligt det får den personliga integriteten inte kränkas och får ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Enligt förarbetena till reformen om de grundläggande fri- och rättigheterna avses med frihetsberövande ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom eller henne fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats (se RP 309/1993 rd, s. 51/II, GrUU 30/2010 rd). Dessutom innebär åtminstone ett långvarigt förhindrande av att någon avlägsnar sig frihetsberövande i strid med 7 § i grundlagen, det vill säga ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats (RP 309/1993 rd, s. 51/II, GrUU 5/2006 rd, s. 4/II, GrUU 43/2010 rd). Förutom brottsrelaterat anhållande och häktning har grundlagsutskottet även ansett att det är fråga om ett i grundlagen avsett frihetsberövande när det till exempel gäller tagande i förvar av utlänningar (GrUU 44/2022 rd, stycke 43, se även GrUU 20/1998 rd, s. 5/I). Ett gripande innebär ingripande i människans personliga frihet, men utgör inte frihetsberövande (GrUU 27/2013 rd, GrUU 9/2009 rd).

I förarbetet till 7 § i grundlagen konstateras att den i bestämmelsen nämnda personliga säkerheten motsvarar de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter (RP 309/1993 rd, s. 51/I). Var och ens rätt till personlig säkerhet samt förbudet mot att ingripa i individens frihet

utan lagstadgad grund liksom förbudet mot användning av godtycke i samband med frihetsberövande ingår i artikel 5 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, artikel 9 i MP-konventionen och artikel 3 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Även enligt artikel 37 b i konventionen om barnets rättigheter får barn inte olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. I artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs det om rätten till frihet och i artikel 52.3 föreskrivs det att i den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller av behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Den föreslagna regleringen bör granskas med avseende på artikel 5.1 c i konventionen om mänskliga rättigheter och särskilt dess andra del. Enligt nämnda punkt är frihetsberövande med stöd av lagen tillåtet för att ställa en person inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott. Enligt den andra delen av underpunkten kan en person berövas friheten när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta. Laglighetskravet för frihetsberövande som framgår av artikelns ingress gäller, i enlighet med avtalets tolkningspraxis, både de procedurella garantierna för frihetsberövande och dess materiella rättsliga grund [*Wassink mot Nederländerna* (1990) punkt 24]. Enligt artikel 5.3 ska lagligheten för var och en som berövats friheten utan dröjsmål prövas av domstol. Den nämnda artikeln 5.3 är som sådan inte tillämplig på situationer som avses i andra delen av artikel 5 c som gäller frihetsberövande i syfte att förhindra brott [*S, v. och A. v. Danmark [GC]*, 2018, punkt 128–133]. Var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten ska enligt artikel 5.4 ha rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt. Artikel 5 i konventionen om mänskliga rättigheter omfattas inte av de ovillkorliga förbud mot avvikelser som avses i artikel 15.

Människorättsdomstolen har i sin tolkningspraxis om frihetsberövande enligt artikel 5.1 c utgått från att alla perioder av tagande i förvar som varar längre än fyra dagar under normala förhållanden utan den rättsliga kontroll som krävs enligt artikel 5.3 i regel är för långa [*Gutsanovi v. Bulgarien*, 2013, punkt 154–159; *İpek and Others v. Turkiet*, 2009, punkt 36–37; *Kandzhov v. Bulgarien*, 2008, 66, *Brogan m.fl. v. Förenade kungariket 28.11.1988*, punkt 62)]. Det frihetsberövande som avses i andra delen av artikel 5.1 c ska dock enligt människorättsdomstolen i princip vara kortare än frihetsberövande som grundar sig på brottsutredning och i princip vara timbaserat [*S, v. och A. v. Danmark* [GC], 2018, punkt 133–134). Människorättsdomstolen har dessutom betonat att det frihetsberövande som avses i artikel 5 inte ens i ett nationell nödläge får berättiga till användning av godtycke eller icke-lagbunden verkställande makt [*Akgün mot Turkiet, 2021,* punkt 184)].

I sin tolkningspraxis gällande tillämpningen av artikel 5.1 c har människorättsdomstolen i varje enskilt fall lagt vikt vid de exceptionella omständigheter som råder vid tidpunkten för åtgärden och de försvårade verksamhetsförutsättningarna för myndigheterna som detta medför och som kan ha berättigat till längre förvarstagande än normalt. Människorättsdomstolens avgörande *Kandzhov mot Bulgarien 6.11.2008* gäller ett fall där den misstänkte för ett mindre våldsfritt brott hade förts till rätten först 3 dagar 23 timmar efter anhållandet. Människorättsdomstolen observerade inte att särskilda svårigheter eller exceptionella omständigheter skulle ha hindrat myndigheterna att föra ändringssökanden till rätten redan mycket tidigare. Därför ansågs det i fallet att man hade brutit mot artikel 5.3. De fall där staten har åberopat ett nationellt nödläge enligt artikel 15 har i fråga om artikel 5 huvudsakligen hänfört sig till situationer med hot om terrorism. I målet *Brannigan och McBride mot Förenade kungariket 26.5.1993* ansåg människorättsdomstolen exempelvis inte att ett frihetsberövande som pågått sex och ett halvt dygn

utan domstolskontroll med hindrande av terrorismbrott som motivering utgör ett brott mot avtalet i en situation där medlemsstaten hade gjort en anmälan om avvikelser enligt artikel 15 med hänvisning till ett nationellt nödläge i anslutning till hotet om terrorism och åtgärdens nödvändighet för att avvärja hotet. I fallet Brogan däremot stred förvarstagandet, som i sak till sitt syfte motsvarade hindrande av terrorismbrott och varade i fyra dygn och sex timmar, mot konventionen om mänskliga rättigheter, eftersom medlemsstaten inte på förhand hade åberopat ett nationellt nödläge [*Brogan and Others* mot *Förenade kungariket* 29.11.1988]. I målet *Aksoy mot Turkiet 1996* ansåg människorättsdomstolen inte att det var nödvändigt med 14 dagars frihetsberövande för att bemöta ett terrorismhot eller berättigat enligt artikel 15 i konventionen om mänskliga rättigheter.

Med tanke på det aktuella bedömningsläget är det värt att beakta att förslaget avses göra det möjligt att på grund av fara för den allmänna ordningen och säkerheten även med stöd av polislagen fortsätta att hålla en person som gripits på grund av störningar i förvar under en längre tid än vad som krävs för det direkta syftet att lugna situationen och därmed även utan konkret koppling till förebyggandet av ett visst brott. Människorättsdomstolen har inte ansett att åtgärder av skyddskaraktär och kortvarigt tagande i förvar som gäller skydd av den allmänna ordningen och säkerheten i sig strider mot artikel 5, förutsatt att grunderna för åtgärden har föreskrivits tillräckligt exakt i den nationella lagstiftningen och att det har funnits vägande skäl för nödvändigheten av att använda åtgärden under de omständigheter som rått i situationen [till exempel *Steel and Others mot Förenade kungariket* 1998, *S, v. och A. v. Danmark* [GC], 2018)]. Domstolen har även bedömt brott mot artikel 5 i ett fall där rörelsefriheten för personer som deltagit i en våldsam demonstration hade begränsats i syfte att avvärja en hotande fara för ordningen och säkerheten genom att hindra att personerna lämnar området i flera timmar. I fallet ansågs det inte vara fråga om frihetsberövande enligt artikel 5. (*Auray and Others mot Frankrike* 8.2.2024). Av Människorättsdomstolens praxis kan man inte härleda ett direkt ställningstagande till huruvida det är godtagbart att förlänga frihetsberövandet på grund av störningar i situationer som kan jämföras med ett nationellt nödläge i enlighet med lagförslaget. Staten har samtidigt getts en förhållandevis stor prövningsmarginal i fråga om nödvändigheten av begränsningsåtgärder i situationer som gäller avvikelser enligt artikel 15 [*Grekland mot Förenade kungariket* (1958), *Handyside mot Förenade kungariket* (1976)].

I sin utlåtandepraxis har grundlagsutskottet inte tagit ställning till tiderna för gripande enligt polislagen (GrUU 67/2010 rd) eller till varaktigheten av brottsrelaterat förvar enligt tvångsmedelslagen (GrUU 66/2010 rd). De konstitutionella frågor som gäller bestämmelserna om tagande i förvar har i grundlagsutskottets praxis främst anknutit till tagande i förvar enligt utlänningslagen, som på grund av sin särskilda karaktär inte ger ett ändamålsenligt jämförelseunderlag för bedömningen av den föreliggande regleringen (till exempel GrUU 44/2022 rd, GrUU 48/2016 rd, GrUU 45/2014 rd). I detta sammanhang kan man emellertid nämna att grundlagsutskottet nyligen har bedömt ett förslag till ändring av utlänningslagen, där det handlade om att komplettera lagen med förutsättningar för tagande i förvar som syftar till att säkerställa den allmänna ordningen och säkerheten, vilket möjliggörs enligt återvändandedirektivet och mottagningsdirektivet (GrUU 64/2024 rd). Enligt lagförslaget i fråga ska tingsrätten i nödsituationer ta upp ett ärende som gäller tagande i förvar till behandling senast sju dygn efter tagandet i förvar. Grundlagsutskottet ansåg att grunderna för förslaget i sig kunde påvisas uppfylla kravet på ett samhälleligt behov, men på grund av den vittgående och betydande möjligheten till avvikelser behövde beslutsfattandet föreskrivas som en uppgift för statsrådets allmänna sammanträde. Det finns ingen motsvarande EU-rättslig regleringsgrund för den föreslagna regleringen.

Den föreslagna förlängningen av förvarstiden med högst tre dygn kan innebära ett sexfaldigande av den maximala varaktigheten för störningsbaserat gripande enligt 2 kap. 9 § i polislagen och ett trefaldigande av den maximala varaktigheten för brottsrelaterat gripande enligt 10 § i polislagen. Med tanke på bedömningen av huruvida den föreslagna regleringen är godtagbar är det dock av betydelse att den maximala varaktigheten enligt de föreslagna bestämmelserna begränsas till 4 dygn, vilket motsvarar den maximala tid som antagits i tolkningspraxisen för artikel

5.1 c i konventionen om mänskliga rättigheter. Bemyndigandet ska dessutom endast tillämpas under undantagsförhållanden och även då endast om det är nödvändigt för en situation som särskilt allvarligt kräver allmän ordning och säkerhet. För den föreslagna regleringen kan det således påvisas vägande motiveringar som hänför sig till hanteringen av undantagsförhållanden och i sista hand till tryggandet av människors säkerhet. När det gäller ibruktagande av befogenheter bör man i situationer där 11 § 5 punkten i lagförslaget tillämpas särskilt betona dess koppling till uppfyllandet av förutsättningarna i underpunkten till b)-punkten. I enlighet med normalitetsprincipen var det dessutom väsentligt att situationen inte skulle kunna kontrolleras genom gripande i enlighet med polislagen och att en förlängning av tiden för förvarstagande även med tanke på tillämpningen av befogenheten kan anses vara nödvändig och proportionerlig i förhållande till de mål som eftersträvas med befogenheten.

I förslaget beaktas även på regleringsbasis det förbud mot godtycke i fråga om frihetsberövande som ingår i artikel 5 i konventionen om mänskliga rättigheter och tolkningspraxisen som gäller det, enligt vilken myndigheter inte ens under undantagsförhållanden kan ges öppna befogenheter att besluta om tagande i förvar som grundar sig på förebyggande av brott utan verifierbara bevis eller tillräckliga sakförhållanden [*Akgün mot Turkiet, 2021, 184*)]. Förutsättningarna för fortsatt förvar bör således alltid kunna grundas på en motiverad bedömning av åtgärdens nödvändighet och tillräckliga bevis för att man med åtgärden på sannolika grunder kan förhindra en gärning eller ett avsiktligt brott som omedelbart och allvarligt äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten. Som utgångspunkt för tillämpningen avses det dessutom vara möjligt att fastställa att gärningar som inte har anknytning till brott och som hindras genom tagande i förvar ska vara av sådan art och allvarlighetsgrad att de om de förverkligas sannolikt uppfyller rekvisitet för ett brott som framför allt äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten eller människors liv och hälsa i enlighet med strafflagen. Enligt lagförslaget är det således tydligt att bestämmelsen inte berättigar till fortsatt förvar liksom för säkerhets skull och till exempel enbart på grund av fara för den allmänna ordningen och säkerheten. Ett allmänt åläggande för exempelvis en person att inte begå ett brott inom en snar framtid kan inte heller anses vara tillräckligt konkret för att omfattas av tillämpningsområdet för artikel 5.1 b (se *Schwabe and M.G. v. Tyskland 2012*, 82). Befogenheten kan i princip inte heller tillämpas på sådana fredliga sammankomster som omfattas av mötesfrihet. Då förslaget förstås och tolkas på ovan sagda sätt anses det inte vara problematiskt med tanke på 23 § i grundlagen.

Ett beslut om fortsatt förvar avses till sin natur vara ett operativt beslut av polisen och det finns således ingen rätt att ansöka om ändring genom besvär. En polisman som fattar beslut ska i enlighet med 1 kap. 7 § i polislagen informera en person som utsätts för frihetsbegränsande åtgärder eller en representant för denne om orsaken till åtgärderna så snart detta är möjligt med beaktande av personens tillstånd och övriga omständigheter. Förvarets laglighet föreslås kunna föras till en tillsynsmyndighet eller de högsta laglighetsövervakarna för utredning som ett ärende om laglighetskontroll. Lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006) tillämpas på förvar som genomförs med stöd av den föreslagna befogenheten. I lagförslaget har man särskilt beaktat de mänskliga rättigheterna i anknytning till förvar av barn. I Europadomstolens praxis har det ansetts vara möjligt att ta barn i förvar först som en sistahandsåtgärd, och ibruktagandet av åtgärden förutsätter bland annat att andra alternativ övervägts (t.ex. *Popov mot Frankrike*, 19.1.2012). Artikel 37 b i konventionen om barnets rättigheter, enligt vilken arrestering, annat frihetsberövande eller fängslande av ett barn ska ske i enlighet med lag och endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelserna om förvar av barn i enlighet med utlänningslagen ansett det viktigt att barnets bästa beaktas i första hand i alla ärenden eller situationer som gäller barn (GrUU 45/2014 rd, s. 2/II). Enligt lagförslaget ska förlängningen av förvarstiden inte omfatta personer under 18 år. Regleringen kan i detta avseende anses ändamålsenlig.

12.4.7 Rätt att ta i besittning eller i användning

I 9 och 11 kap. i lagförslaget ingår befogenheter enligt vilka ett privat samfund eller en fysisk person kan åläggas att överlåta sin egendom till en myndighet. Befogenheterna avses till exempel handla om en privat persons skyldighet att överlåta fordon eller andra varor eller byggnader eller fastigheter för myndigheternas bruk eller förvaltning. Befogenheternas användningsområde föreslås bli avsevärt utvidgad i förhållande till den gällande lagen. I sista hand kan det också bli fråga om expropriation av egendom. Syftet med befogenheterna är att säkerställa de nödvändiga materiella resurserna och verksamhetsförutsättningarna under undantagsförhållanden för myndigheter som är viktiga för hanteringen av undantagsförhållanden.

Förslagen är av betydelse i synnerhet med tanke på egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i paragrafen är vars och ens egendom tryggad. I 2 mom. i paragrafen ingår en specialbestämmelse om expropriation av egendom för allmänt ändamål. Enligt grundlagsutskottet får inskränkningarna i egendomsskyddet inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhälleligt intresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det rättsgoda som ska inskränkas (GrUU 25/1994 rd). Detta betyder i princip att inskränkningarna inte får vara oskäliga för ägaren (GrUU 42/2006 rd, GrUU 45/2005 rd och GrUU 9/2004 rd). Det mest effektiva grundlagsskyddet kan motiveras i fråga om sådana förmögenhetsrättigheter och -fördelar för individer som betjänar förverkligandet av deras övriga grundläggande fri- och rättigheter. Således omfattar det särskilda skyddet till exempel sådan egendom som har en fast anknytning till exempelvis en individs religionsutövning, rörlighet, boende eller försörjning. På motsvarande sätt omfattas egendom med en svagare individuell anknytning av ett sämre egendomsskydd. Den föreslagna regleringen är också viktig med tanke på näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen till den del som befogenheterna möjliggör ingripande i egendom som är nödvändig för utövandet av en näring eller ett yrke. Grundlagsutskottet har dock ansett att lagstiftaren har ganska bred prövningsrätt när det gäller regleringen av egendomsskyddet.

Bestämmelser om skydd för egendom finns också i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen. Enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. I Europadomstolens praxis har bestämmelsen om egendomsskydd ansetts ge skydd inte bara mot formell expropriation utan också mot faktisk rekvisition av egendom. (*Papamichalopoulos m.fl. mot Grekland* (1993), punkterna 43–45, *Vasilescu mot Rumänien* (1998), punkterna 51–53). I artikeln betonas att syftet med den allmänna klausulen om skydd av egendom och klausulen om övertagande av egendom inte är att försämra medlemsstaternas möjligheter att reglera och övervaka användningen av egendom på ett sätt som krävs för det allmänna intresset. Egendomsskydd hör inte till de ovillkorliga mänskliga rättigheter som avses i artikel 15. En bestämmelse om egendomsskydd som till stor del motsvarar avtalsbestämmelsen i konventionen om mänskliga rättigheter ingår också i artikel 17 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) innehåller ingen artikel om särskilt skydd för egendom. I den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna nämns däremot skyddet av egendom som en mänsklig rättighet som hör till var och en (artikel 17).

De föreslagna bestämmelserna om rättigheterna att ta i besittning eller i användning avses inte grunda sig på bemyndiganden att utfärda förordningar, utan den behöriga myndigheten föreslås fastställa överlåtelseskyldigheter genom förvaltningsbeslut med stöd av befogenheten. I lagen har man strävat efter att med en viss noggrannhet avgränsa de egendomsslag som överlåtelseskyldigheten kan omfatta. Till grunderna är det i förslaget emellertid fråga om en ganska etablerad reglering som bland annat ingår i polisens och Gränsbevakningsväsendets befogenheter och som grundlagsutskottet i sin praxis inte har ansett vara problematisk ur ett konstitutionellt perspektiv (till exempel polislagen, räddningslagen). De föreslagna befogenheterna möjliggör

begränsningar av rätten att använda egendom som är betydligt mer omfattande och varar betydligt längre än i lagstiftningen för normala förhållanden och i sista hand genom expropriation. Befogenheterna avses omfatta olika typer av egendomsslag och användningen av befogenheterna föreslås kunna gälla både fysiska personer och näringsidkare inom i olika branscher. När man dessutom beaktar att den förmögenhet som är föremål för utövandet av befogenheter kan ha väldigt olika betydelse för de som skyldigheten gäller kan regleringen även anses innebära en avvikelse från de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 23 § i grundlagen.

Tillämpningen av befogenheterna föreslås emellertid begränsas av tillämpningsprinciperna, som även avses innefatta ett krav på förbud mot att orsaka en oskälig olägenhet för den som skyldigheten gäller. Enligt förslaget kan de befogenheter som är avsedda att trygga myndigheternas operativa verksamhet dessutom endast användas om situationen absolut kräver det och även då endast om myndigheternas verksamhet inte kan tryggas under undantagsförhållanden till exempel med hjälp av handräckning eller metoder som baserar sig på frivillighet. Därmed bör myndigheten i den mån det är möjligt sträva efter alternativa sätt att uppnå de eftersträvade målen, som i mindre grad begränsar grundläggande fri- och rättigheter. Det bör dessutom konstateras att utvidgningen av användningsområdet för rättigheter att ta i besittning eller i användning till undantagsförhållanden enligt 5 punkten ställer ett krav på nödvändighet som ingår i 23 § i grundlagen, med beaktande av ganska höga kriterier för användningen av befogenheter under undantagsförhållandena i fråga. Tröskeln för tillämpning av befogenheterna kan i dessa undantagsförhållanden i princip uppfyllas först när tillgången till den egendom som överlåtelseskyldigheten gäller har försvårats under undantagsförhållandena.

Med tanke på regleringens proportionalitet är det dessutom av betydelse att utövandet av befogenheter enligt lagförslaget när det gäller fordon och fartyg har delats upp så att överlåtelse av användningsrätten föreslås vara bundet till brådskande behov och därmed primärt i förhållande till överlåtelse av besittningsrätt som har större verkningar för de grundläggande fri- och rättigheterna. I fråga om byggnader och fastigheter har man dessutom i 74, 77, 82, 83 och 84 § i lagförslaget lämnat lokaler som används för boende av permanent karaktär utanför användningsområdet för överlåtelseskyldigheterna. Dessutom innehåller lagförslaget bestämmelser om orsakande av onödig olägenhet eller skada samt om ägarens eller innehavarens rätt att få ersättning för skada som orsakats av att egendomen tagits i bruk eller besittning. Med tanke på bedömningen av regleringens proportionalitet kan det anses betydelsefullt att rätten till ersättning för annan egendom än sådan som tagits i direkt militärt bruk föreslås vara omfattande och även täcka indirekta skador som åtgärden orsakat.

Lagförslagets bestämmelser som innebär expropriation avser överlåtelse av virke, trävaror och torv för nödvändiga behov. Enligt 15 § 2 mom. i grundlagen bestäms genom lag angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. Kravet på ett allmänt behov anses vara uppfyllt i det föreslagna sammanhanget genom att utövandet av befogenheterna i fråga kopplas till hanteringen av undantagsförhållanden på regleringsbasis. Enligt 161 § i lagförslaget ska full ersättning betalas för den egendom som ska lösas in.

Bestämmelserna om expropriation i 15 § 2 mom. i grundlagen gäller framför allt situationer där en förmögenhetsrättslig förmån överförs från ett subjekt till ett annat. I vissa situationer kan även en begränsning av nyttjanderätten till egendom likställas med expropriation vad gäller dess faktiska betydelse och konsekvenser för ägaren, varvid den ska bedömas i ljuset av kriterierna i 15 § 2 mom. i grundlagen (se till exempel GrUU 61/2010 rd, s. 3). (GrUU 32/2010 rd, s. 5, GrUU 38/1998 rd, s. 3). (GrUU 61/2010 rd). En sådan situation som avses ovan kan föreligga vid utövande av befogenheter enligt lagförslaget, om en åtgärd som gäller egendom leder till att ägaren på grund av den helt förlorar möjligheten att använda sin egendom på normalt sätt. När det gäller överlåtelseskyldigheterna i lagförslaget kan det till exempel vara fråga om att ta över ett fordon som förstörs eller förlorar sitt värde under genomförandet av åtgärden så att egendomen i fråga inte längre kan återlämnas till sin ägare. Det kan också vara fråga om situationer

där egendomen faktiskt används så att den inte kan återlämnas. Sådana är till exempel rättigheterna att ta livsmedel i besittning eller i användning. Enligt lagförslaget har ägaren i dessa situationer i princip rätt till ersättning från statens medel, om egendomens värde inte är ringa. Bestämmelserna är således inte problematiska med tanke på att de omfattas av 23 § i grundlagen.

Det är dessutom beaktansvärt att den föreslagna 94 § möjliggör inlösen för privatpersoner. Regleringen ska granskas med tanke på 15 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilken en förutsättning för expropriation är att inlösen mot full ersättning uttryckligen sker för allmänt behov. Grundlagsutskottet har ansett att kravet på allmänt behov inte nödvändigtvis är en förutsättning för att inlösningen sker till gagn för en offentligrättslig sammanslutning, utan mottagaren av inlöst egendom kan också vara någon annan part (GrUU 32/2010 rd, GrUU 49/2002 rd, s. 4, GrUU 28/2000 rd, s. 4/I). Enligt utskottet ska man då sträva efter att konkretisera kravet på ett allmänt behov genom materiella bestämmelser (GrUU 32/2010 rd, s. 5/II, GrUU 49/2002 rd, s. 4/II, GrUU 53/2001 rd, s. 2/I). Regleringen i lagförslaget kan i detta avseende anses vara tillräcklig och ändamålsenlig.

12.4.8 Regleringsbefogenheter

Styrning av produktionen

Lagförslaget innehåller ganska många bestämmelser om styrning av kritisk produktion och tjänsteutbud som är nödvändigt för befolkningens försörjning, landets ekonomi och försvaret under undantagsförhållanden. Sådana är särskilt styrning av livsmedelsproduktionen (138 §), bränsleproduktionen (122 §) och energiproduktionen (123 §) samt tryggande av läkemedels- och blodförsörjningen, vattenförsörjningen och avfallshanteringen (99 §). Bestämmelserna gäller reglering av knappa resurser och samtidigt tryggande av produktionen av nyttigheter och tjänster som är nödvändiga för vitala funktioner under undantagsförhållanden. En person som bedriver kritisk produktion eller verksamhet med befogenheter kan till exempel förpliktas att upprätthålla, utvidga eller ändra sin verksamhet för att i första hand inrikta den på att säkerställa den produktion som är nödvändig för samhällets funktion.

Regleringen innebär ett ganska ansenligt ingripande i näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen. Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Även juridiska personer får grundlagsenligt skydd för sin egendom genom den individ som befinner sig bakom den juridiska personen (RP 309/1993 rd, s. 25). Till näringsfriheten hör som en väsentlig del möjligheten för en yrkesutövare eller näringsidkare att utöva sitt yrke eller sin näring på det sätt han eller hon väljer samt att i detta syfte sälja sina produkter och tjänster så att han eller hon kan försörja sig. De bestämmelser som ingriper i näringsfriheten har en koppling till egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen.

Näringsfrihet ingår också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där artikel 16 anger att näringsfriheten erkänns i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen innehåller en bestämmelse om egendomsskyddet och det har ansetts att den indirekt skyddar även näringsverksamheten. Den rätten kan begränsas genom lag för att trygga allmänintresset. Näringsfriheten tryggas däremot inte i sig i Europakonventionen eller i de människorättskonventioner som lyder under FN. I artikel 23 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ingår dock friheten att välja arbete.

Genom de föreslagna befogenheterna kan man ingripa i näringsidkarnas verksamhet på ett sätt som kan leda till en betydande minskning av annan produktion än sådan som tryggas genom skyldigheten eller i sista hand till ett tillfälligt avbrott i den. Flera befogenheter föreslås dessutom kunna tillämpas på en grupp näringsidkare som inte fastställts i lagen på förhand. Kretsen av näringsidkare som förpliktas och begränsningarna av näringsfriheten fastställs först med stöd

av befogenheten på grundval av statsrådets förordning beroende på inom vilka områden begränsningarna ska träda i kraft och hur vittgående regleringen behöver vara. De begränsningar av näringsfriheten som befogenheterna möjliggör kan därmed få betydande konsekvenser och i stor utsträckning gälla näringsidkare som verkar inom olika branscher. Ett sådant djupgående och omfattande ingripande, som till stor del inte har fastställts på förhand, i näringsfriheten som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 18 § i grundlagen kan inte genomföras som en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna i vanlig lagstiftningsordning.

Syftet med styrningen av produktionen är att trygga den med tanke på lagens syfte nödvändiga produktionen av nyttigheter under undantagsförhållanden, så att man inte behöver tillgripa en reglering av nyttigheter som i större utsträckning ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Syftet med de stegvisa regleringssätten är således i första hand att genom styrning av produktionen upprätthålla samhällets vitala funktioner, såsom den produktion som är nödvändig för befolkningens försörjning och försvaret under undantagsförhållanden. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna kan det anses finnas godtagbara och samhälleligt vägande skäl för den föreslagna regleringen.

Användningen av befogenheterna föreslås dessutom vara bunden av allmänna användningsprinciper, i vilka ingår ett krav på att åtgärden inte får vara oskälig för den näringsidkare som skyldigheten gäller. Med tanke på proportionaliteten i bestämmelserna är det dessutom relevant att man med skyldigheterna som gäller utvidgning och ändring av verksamheten enligt lagförslaget inte avses kunna förbjuda näringsverksamhet i sig, utan endast ålägga verksamhetsutövaren att inrikta sin verksamhet och därmed sin redan befintliga produktion på att säkerställa kritisk verksamhet eller service. Med befogenheterna föreslås man i princip inte heller kunna förplikta en näringsidkare att inleda helt ny produktion, inte ens under undantagsförhållanden. Ett undantag från det ovan nämnda utgörs emellertid av social- och hälsovårdsministeriets möjlighet att enligt 99 § ålägga den som producerar läkemedel, blodprodukter eller varor som används inom hälso- och sjukvården att tillverka sådana produkter som inte finns tillgängliga på annat sätt. I detta avseende ska man emellertid beakta det begränsade användningsområdet för bestämmelserna och att skyldigheten gäller branschen för läkemedelsproduktion, som i hög grad är reglerad även i normala förhållanden, och där de verksamma i branschen har förutsättningar att genom lagstiftning förbereda sig på förändringar i verksamheten.

Med den befogenhet som avses i 89 § i lagförslaget avses en produktionsstyrningsmetod som delvis avviker från det ovan angivna, och med vilken användningen av vissa råvaror eller andra nyttigheter kan förbjudas eller begränsas i fråga om annan än den nödvändiga produktion av nyttigheter som föreskrivs genom statsrådets förordning. Förbudet eller begränsningen angående användningen avses gälla alla sådana näringsidkare som använder eller förädlar material eller varor som omfattas av regleringen för annan produktion än den som uttryckligen tillåts genom ibruktagnings- och tillämpningsförordningen. På så sätt gäller förbudet eller begränsningen även sådana näringsidkare som eventuellt i förväg har förvärvat och lagrat en vara som omfattas av begränsningen för sin egen produktion eller annan verksamhet. Med stöd av befogenheten kan man emellertid inte förplikta en näringsidkare att överlåta de varor som denne lagrat till en annan näringsidkares nödvändiga produktion eller att bedriva den nödvändiga produktion som avses i bestämmelsen. Skyldigheten föreslås inte heller hindra näringsidkaren från att sälja produkten. Uppnåendet av det mål som eftersträvas med befogenheten har ansetts utgöra en tillräcklig grund för antagandet att material som omfattas av användningsförbud styrs till nödvändig produktion på marknadsvillkor genom att begränsa efterfrågan på det. Befogenheten är endast avsedd att användas i situationer där en begränsning av försäljningen eller en mekanism för köptillstånd inte är tillräcklig för att hantera situationen.

Med tanke på bedömningen av näringsfriheten och egendomsskyddet är det värt att beakta att det ovan avsedda användningsförbudet eller användningsbegränsningen kan orsaka betydande företagsekonomisk och verksamhetsmässig skada, särskilt i situationer där behovet av materialet i fråga är centralt för användning i näringsidkarens verksamhet och man på förhand har

investerat i anskaffningen av det och det inte finns någon ersättande råvara tillgänglig. Tillämpningen av befogenheten kan i sista hand leda till nedmontering av den råvaruproduktion som omfattas av användningsförbudet. Ett användningsförbud ska emellertid genomföras så begränsat som möjligt genom statsrådets förordning och genom att det i första hand riktas mot sådana svårtillgängliga material och nyttigheter som avses i underpunkten till 2 mom. och som har en relativt begränsad grupp av användare och användningsändamål. Genom tillämpningsförordningen preciseras också för vilken produktion av nyttigheter ett reglerat material eller en reglerad råvara kan användas. Det väsentliga innehållet i befogenheten kan anses framgå på ett tillräckligt sätt av lagen och styra lagstiftarens bedömning i enlighet med användningsändamålet för befogenheten. När det gäller konsekvenser för grundläggande fri- och rättigheter avses de styrmedel som ingår i lagförslaget utgöra ett lindrigare alternativ jämfört med regleringsåtgärder, genom vilka en viss produktion till exempel kan tas över av staten eller på annat sätt börja lyda under statens direkta styrnings- och bestämmanderätt.

Arbets- och näringsministeriets befogenhet som föreslås i 122 § anknyter till styrningen av bränsleproduktionen och förpliktar en näringsidkare som producerar eller anskaffar bränsle på marknaden att upprätthålla eller utvidga produktionen eller anskaffningen av bränsle för slutanvändning. I det sistnämnda är det fråga om en särskild upphandlingsskyldighet under undantagsförhållanden, vars syfte är att säkerställa tillgången på bränslen för kritiska ändamål. Nödvändigheten av bestämmelserna har motiverats närmare i specialmotiveringen. Bestämmelserna är av betydelse särskilt med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen eller näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Den begränsningsbefogenhet som föreslås för arbets- och näringsministeriet anknyter till en allvarlig störning i tillgången på bränsle och den har begränsats till att endast gälla bränsle som fastställs separat genom förordning av statsrådet. Med tanke på bestämmelsernas proportionalitet är det viktigt att upphandlingsskyldigheten inte innehåller något krav på att en viss lagernivå ska uppnås, så att bränslet kan överlåtas flexibelt för kritiska ändamål under den tid skyldigheten gäller. Utifrån det ovan sagda anses förslaget inte vara problematiskt med tanke på 23 § i grundlagen.

Reglering av nyttigheter och tjänster

I likhet med den gällande beredskapslagen innehåller lagförslaget i stor utsträckning olika regleringsbefogenheter, vars syfte är att under undantagsförhållanden säkerställa tillgången till nyttigheter och tjänster som är nödvändiga för befolkningens försörjning, tryggandet av försvarsberedskapen eller samhällets funktionsförmåga. Sådana är till exempel reglering av konsumtionsnyttigheter (90 §), primärproduktion inom jordbruk och fiskeri samt skogsbruksnyttigheter (139 och 140 §), läkemedels- och blodförsörjning samt varor och tjänster för hälso- och sjukvården (99 §), byggprodukter (141 och 142 §) samt energinyttigheter, såsom el, gas, bränsle och fjärrvärme (124, 125, 127, 128 och 130 §). Åtgärder för genomförande av reglering är till exempel kvantitativ begränsning av försäljning, fastställande av inköpskvoter, förfarande med köptillstånd, skyldighet att tillhandahålla produkter samt begränsning av export och import enligt 92 §. Som regleringsåtgärder föreslås lagen under vissa förutsättningar även möjliggöra fastställande av överlåtelsebegränsningar och -skyldigheter som är viktiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden och som prioriterar behoven hos myndigheter och andra aktörer.

De regleringsåtgärder som avses ovan innebär i likhet med befogenheterna att styra produktionen ingripande i egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen och i näringsidkarnas handlingsfrihet som skyddas i 18 § i grundlagen, och dessutom medför de direkta konsekvenser även för människors dagliga liv. Målen med egendomsskyddet och dess ställning i internationella konventioner om mänskliga rättigheter behandlas ovan i avsnitt 12.4.7. Med tanke på den konstitutionella bedömningen av bestämmelserna blir det särskilt betydelsefullt att det centrala innehållet i skyldigheterna, det vill säga de nyttigheter som omfattas av regleringen och de kvantitativa grunderna för begränsningarna, enligt förslaget bestäms först genom förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av befogenheterna. Befogenheterna föreslås dessutom gälla en

i lagen på förhand oavgränsad krets av näringsidkare, vilket i tillämpningssituationer kan innebära en avsevärt stor grupp näringsidkare. Som stöd för bestämmelserna kan man således inte till alla delar lägga fram motsvarande grunder för näringsidkarnas möjlighet till förutseende beredskap som enligt praxis har ansetts vara omständigheter som förmildrar problematiken i fråga om bestämmelser som ingriper i näringsfriheten och egendomsskyddet särskilt för dem som är verksamma inom reglerade branscher.

På grund av den definition av undantagsförhållanden som ingick i förslaget till den föregående beredskapslagen bedömde grundlagsutskottet de konstitutionella förutsättningarna för kvantitativ reglering med tanke på förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet ansåg särskilt att definitionen av konsumtionsnyttigheter som omfattas av reglering förblir ganska öppen utifrån förslaget med beaktande av att bemyndigandet för statsrådet att utfärda förordning utöver principerna för användning av lagens allmänna befogenheter endast var bundet av kravet att sådana konsumtionsnyttigheter ska vara nödvändiga för befolkningens försörjning. (GrUU 6/2009 rd). I sitt betänkande om ärendet beslutade försvarsutskottet att inte föreslå att bestämmelserna preciseras till dessa delar, men begränsade dem till att gälla undantagsförhållanden enligt 1–3 punkten (GrUU 3/2010 rd). Vid bedömningen av propositionen som ledde till kompletteringen av definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen tog grundlagsutskottet inte närmare ställning till det materiella innehållet i regleringsbefogenheterna, men ansåg att det kan vara svårt att motivera att befogenheterna är nödvändiga särskilt i situationer med hybridhot (GrUU 29/2022 rd, s. 7).

På grund av den svåra förutsägbarheten av tillgången till nyttigheter som orsakas av undantagsförhållanden har det i lagförslaget fortfarande ansetts nödvändigt att hänföra den prövningsrätt som 23 § i grundlagen möjliggör för fastställande av nyttigheter och tjänster som omfattas av reglering till tillämpningsförordningen. I lagförslaget har man också strävat efter att närmare än i den gällande lagen förteckna de kategorier av nyttigheter som regleringen kan gälla samt att begränsa användningen av tillämpningsförordningar för att ge närmare bestämmelser. På så sätt kan man redan i ibruktagningsförordningen som gäller befogenheterna begränsa befogenhetens användningsområde till det som är nödvändigt med tanke på reglering. Avsikten är dessutom att genom förordningar av statsrådet som utfärdas med stöd av befogenheterna mer begränsat än i ibruktagningsförordningen fastställa att endast sådana nyttigheter ska omfattas av regleringsområdet vars reglering anses nödvändig med avseende på lagens syfte. Som en allmän begränsning av användningsområdet för regleringsbefogenheter ska man beakta att befogenheterna i princip endast kan tillämpas i situationer där det finns brist på de nyttigheter som ska omfattas av dem och det finns ett nödvändigt behov av att säkerställa tillgången till dem på ett jämlikt sätt i samband med hanteringen av undantagsförhållandena.

Med tanke på bestämmelsernas proportionalitet är det viktigt att lagförslaget innehåller en mångsidigare och mer graderad regleringsmekanism än den gällande lagen, som kan anpassas till olika situationer. Målet ska vara att regleringsåtgärderna genomförs i enlighet med principen om den lindrigaste åtgärden så att till exempel ett köptillståndsförfarande som belastar den offentliga förvaltningen och har en omfattande inverkan på näringsidkare endast tas i bruk i situationer där andra regleringsmekanismer inte kan anses vara tillräckliga. På grund av undantagsförhållandenas natur förutsätter lagen emellertid inte ovillkorligen en graderad ibruktagning, utan olika regleringsåtgärder kan användas på det sätt som situationen kräver.

När det gäller fysiska personer som konsumenter innebär reglering en begränsning av individens möjlighet att skaffa önskad egendom. Genom reglering av konsumtions- och nödvändighetsnyttigheter strävar man efter att trygga den produktion av nyttigheter som är nödvändig för samhällets funktion och särskilt en jämlik tillgång till livsmedel och konsumtionsvaror som är nödvändiga för det dagliga livet. Regleringen syftar till att hindra spekulationer och uppkomsten av osunda marknader i fråga om dessa nyttigheter samt att balansera diskrepansen mellan utbud och efterfrågan på grund av brist på produkter. Reglering syftar också uttryckligen till att trygga

möjligheten för individen att svara för sin utkomst, som hör till dennes ekonomiska självbestämmanderätt och som står i centrum för egendomsskyddet. Reglering under undantagsförhållanden ska således anses ha ett godtagbart syfte med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna samt vägande samhälleliga grunder.

Enligt lagförslaget är utgångspunkten för reglering att den genomförs med kvantitativa begränsningar av försäljningen som fastställs genom statsrådets tillämpningsförordning eller med kvantitativa inköpskvoter som delas ut utan separat beslut, så att alla har lika rätt till ett visst antal nyttigheter (till exempel konsumtionsnyttigheter). En del av befogenheterna möjliggör dock genomförande av reglering av nyttigheter även med köptillstånd eller per användargrupp. I detta avseende är det inte helt problemfritt att bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av köptillstånd, såsom till vem eller till vilken verksamhet köptillstånd kan beviljas samt om köptillståndets belopp eller de grunder som beaktas vid beräkningen av beloppet, föreslås bli utfärdade genom en förordning av statsrådet i varje undantagssituation. I praktiken är det emellertid omöjligt att på förhand veta vilka nyttigheter det finns knappt om enligt tillämpningen av regleringsbefogenheterna och på vilka kvantitativa grunder reglering ska genomföras i varje undantagssituation. Befogenhetsbestämmelser som är vagare än vanligt och som möjliggörs i 23 § i grundlagen ska således anses ha ett särskilt skäl som grundar sig på oförutsägbara undantagsförhållanden.

Grundlagsutskottet har av hävd konstaterat att den allmänna jämlikhetsprincipen enligt 6 § 1 mom. i grundlagen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt (bland annat GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 2/2011 rd, s. 2). När det gäller bestämmelser som möjliggör köprättigheter för användargrupper är det emellertid skäl att särskilt betona att förbudet mot diskriminering på grund av bland annat etniskt ursprung, hudfärg och religion hör till de mänskliga rättigheter som anses okränkbara och från vilka man inte får avvika ens under krig eller annat allmänt nödläge på grund av bestämmelserna i artikel 15 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och artikel 4 i MP-konventionen. Förbudet mot att avvika från diskrimineringsförbudet till dessa delar ingår på motsvarande sätt i bestämmelserna i 23 § i grundlagen. Syftet med reglering som är specifik för en användargrupp är att kunna tillgodose de särskilda behoven hos personer i särskilt utsatt ställning, såsom äldre personer eller barn, när reglering verkställs. Om bestämmelserna tolkas och tillämpas på ett sätt som motsvarar det ovan nämnda syftet är den inte problematisk med tanke på jämlikhet enligt 6 § i grundlagen.

Enligt 127 § i lagförslaget kan statsrådet begränsa eller förbjuda användningen av el för syften som närmare fastställs i statsrådets förordning eller på vissa objekt där el används eller vissa eldriftställen. Lagförslaget gör det också möjligt att fastställa en förbrukningskvot enligt vilken slutanvändaren endast får använda en viss i förordningen angiven andel av sin normala månatliga elförbrukning (*förbrukningskvot*). Om slutanvändaren överskrider sin elförbrukningskvot avbryts slutanvändarens elleverans under en del av dygnet i en eller flera perioder fram till slutet av månaden i fråga för att säkerställa att regleringen fungerar.

Utöver vad som har konstaterats ovan om de konstitutionella utgångspunkterna för regleringen av nyttigheter måste bestämmelserna granskas särskilt med tanke på människors dagliga liv när man beaktar elens betydelse i samhället för nästan alla verksamheter. Bestämmelserna anknyter därmed inte bara till den personliga friheten i 7 § i grundlagen utan även till flera andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, vars förverkligande är beroende av tillgången till el. Sådana är till exempel näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen, rätten till social- och hälsovårdstjänster enligt 19 § samt indirekt även utövandet av yttrandefriheten som skyddas i 12 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet ansåg att den befogenhet som föreslogs i den gällande beredskapslagen och som möjliggjorde förbud mot användning av el, inklusive bemyndiganden att utfärda förord-

ningar, var för vid sett i ett grundlagsperspektiv (GrUU 6/2009 rd). Även i fråga om de föreslagna bestämmelserna har man inte ansett det vara möjligt att på förhand definiera alla användningsobjekt och -ändamål som omfattas av användningsförbudet eller begränsningen, utan bestämmelser om dessa utfärdas genom förordning med beaktande av undantagsförhållandena. De föreslagna bestämmelserna möjliggör inte heller ett omfattande och kategoriskt förbud mot användning av el. Avbrott eller förbud kan således inte gälla elanvändning som är nödvändig för försvaret, samhällets basservice, verksamheter och tjänster som är kritiska för samhällets funktion, försörjningsberedskapen eller befolkningens grundläggande behov. Lagförslaget anses innehålla tillräckligt exakta bestämmelser om statsrådets befogenheter med beaktande av 23 § i grundlagen, och dessutom avses användningen av befogenheter begränsas med särskilda ändamålsbestämningar. Det är dessutom beaktansvärt att befogenheten avses möjliggöra valet av regleringssätt redan i den ibruktagningsförordning som överlämnas till riksdagen för behandling, varför den inte innebär att statsrådet ges en öppen verkställande befogenhet.

Befogenheterna att fastställa och överskrida konsumtionskvoten är nödvändiga för att regleringen ska fungera och vara effektiv. Med tanke på jämlikheten som tryggas i 6 § i grundlagen ska den också anses vara mer proportionerlig än den överskridningsavgift som ingår i den gällande beredskapslagen. En överskridning av konsumtionskvoten medför inte att elanvändningen förbjuds helt och hållet, utan slutanvändarens elleverans kan avbrytas under en del av dygnet i en eller flera perioder fram till slutet av månaden i fråga för att säkerställa att regleringen fungerar. Avbrottets längd och genomförandet av verkställigheten fastställs noggrant genom förordning av statsrådet. På så sätt har den nätinnehavare som ansvarar för verkställandet av avbrotten inte självständig prövningsrätt. Nätinnehavarens uppgifter i förhållande till 124 § i grundlagen behandlas nedan i avsnitt 12.5.5.

Prisreglering

Lagförslaget innehåller bestämmelser enligt vilka det genom förordning av statsrådet kan föreskrivas om maximipriser för nyttigheter och tjänster som omfattas av kvantitativ reglering. Sådana är prisreglering av konsumtionsnyttigheter (91 §), prisreglering av energi (126 §) och prisreglering av byggprodukter (143 §). Dessutom avses lagen innehålla bestämmelser om prisreglering av inkvarteringstjänster avsedda att underlätta boendesituationen under undantagsförhållanden (102 §) och bestämmelser som hindrar höjning av hyror (108 §). Syftet med prisregleringen är framför allt att hindra överprissättning i situationer där det råder brist på vissa noggrant fastställda nyttigheter eller tjänster.

Prisregleringen gäller egendomsskyddet i 15 § i grundlagen (se till exempel GrUU 71/2022 rd). Lagförslaget är väsentligt med avseende på näringsfriheten som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen. Vid bedömningen av lagförslagen om prisreglering har grundlagsutskottet uppmärksammat den särskilda karaktären hos de nyttigheter och tjänster som omfattas av regleringsområdet samt förutsättningarna för de marknadsaktörer som omfattas av prisreglering att förbereda sig på förändringar i sina konkurrensförutsättningar (GrUU 36/2004 rd, GrUU 63/20022 rd, GrUU 8/2002 rd). Utskottet har till exempel bedömt att prisreglering av läkemedel i princip kräver ett vägande samhälleligt behov och har ansett att strävan efter att moderera läkemedelspriserna och förhindra att priserna särskilt på dyra läkemedel stiger är ett godtagbart mål med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 71/2022 rd, stycke 5, se GrUU 49/2005 rd, s. 2–3). Utskottet lade i sin bedömning vikt vid egendomens särart och att läkemedelsmarknaden är mycket strikt reglerad, vilket hänger samman med tungt vägande skäl för att främja befolkningens hälsa (GrUU 56/2005 rd). Grundlagsutskottet menar att företag ute på läkemedelsmarknaden som inriktat sig antingen på originalpreparat eller synonympreparat allmänt taget får vara beredda på att konkurrera på nya villkor. (GrUU 33/2005 rd, s. 3.)

De föreslagna befogenheterna gällande prisreglering kan också gälla sådana näringsidkare som under normala förhållanden inte omfattas av reglerad verksamhet och som därmed inte har haft

förutsättningar att förbereda sig för reglering som gäller deras verksamhet. I fråga om prisregleringen som ingick i förslaget till beredskapslag 2008 fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att statsrådets rätt att utfärda förordning bara regleras av kravet att åtgärden är till "för säkerställande av att regleringen fungerar" och av de generella principerna för att tillämpa befogenheterna. Således ansågs en så här öppen befogenhet att genom förordning föreskriva om prisregleringar som är av stor betydelse för egendomsskyddet inte uppfylla grundlagskraven på författningsnivå. Enligt utskottet måste lagförslaget ha bestämmelser om de basala frågor som ska beaktas när det högsta tillåtna priset bestäms. Annars kan förslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. (GrUU 6/2009 rd). Förslaget till bestämmelser om prisreglering som ingick i förslaget till beredskapslag hade även anknytning till andra undantagsförhållanden än de som avses i 23 § i grundlagen.

För användningsändamålet för den bestämmelse om prisreglering av konsumtionsnyttigheter som ingår i den föreslagna lagen föreslås det att man tar med kravet på att användningen av befogenheten ska vara nödvändig för att säkerställa att regleringen fungerar och för att trygga målen med regleringen. På så sätt kopplas det mål som eftersträvas med befogenheten till användningsändamålen för regleringsbefogenheterna. Dessutom föreslås det att man i befogenheterna för prisreglering av nyttigheter ska införa ett krav på att maximipriset ska fastställas så att det täcker de genomsnittliga anskaffningskostnaderna för nyttigheten och en rimlig avkastning för näringsidkaren. När man dessutom beaktar att prisregleringen är tillfällig och att befogenheterna även under undantagsförhållanden endast kan tillämpas i en situation där de nyttigheter som omfattas av den redan är reglerade, kan regleringen inte anses strida mot kravet på begränsningarnas proportionalitet. Prisreglering av inkvarteringstjänster innebär i sin tur ett prishöjningstak, så att det pris som ligger till grund för detta är fastställt av den som tillhandahåller inkvarteringstjänsterna. Det ska således anses finnas grunder för prisregleringen som sammanhänger med genomförandet av regleringen samt godtagbara mål med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

12.4.9 Tryggande av social- och hälsovården

Med stöd av 95 § i lagförslaget kan social- och hälsovårdsministeriet ålägga en anordnare eller producent av social- och hälsovårdstjänster att ändra eller utvidga sin verksamhet. Dessutom kan en anordnare av social- och hälsovårdstjänster eller en tjänsteproducent åläggas att tillhandahålla tjänster även till andra än dem som omfattas av deras organiseringsansvar. Befogenheten ska enligt förslaget tillämpas i alla undantagsförhållanden enligt 11 §.

Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. I 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs en skyldighet för det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälso- och sjukvårdstjänster samt att främja befolkningens hälsa enligt vad som närmare bestäms genom lag. Bestämmelsen har ett nära samband med 7 § i grundlagen som tryggar rätten till liv. Ordnandet av social- och hälsovårdstjänster och säkerställandet av att de är tillräckliga även under undantagsförhållanden anknyter för sin del till den skyldighet som enligt 22 § i grundlagen anvisas det allmänna, att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

En persons rätt till hälsa och välfärd samt till att få tjänster inom social- och hälsovården ingår som mänsklig rättighet i flera konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Till de viktigaste av dessa hör den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som ingåtts i FN:s regi (FördrS 6/1976, ESK-konventionen). I artikel 12 i konventionen föreskrivs om rätten att åtnjuta hälsa och skyddet av den. Enligt en allmän kommentar som styr tolkningen av konventionen förpliktar rätten till hälsa det allmänna att bekämpa farliga smittsamma sjukdomar och att vidta preventiva åtgärder på befolkningsnivå samt att upprätthålla och trygga en tillräcklig kapacitet i hälso- och sjukvården och att skydda

särskilda riskgrupper. Motsvarande rättigheter tryggas bland annat i FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) och i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016). Enligt artikel 6 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976, MP-konventionen) har varje människa rätt till livet och denna rätt ska skyddas genom lag. Enligt människorättskommittén som övervakar efterlevnaden av MP-konventionen betyder detta att staterna ska se till att alla utan dröjsmål har tillgång till sådana förnödenheter och tjänster som är nödvändiga för deras liv. (CCPR/C/GC/36, punkt 26)

I punkt 11 i del I i Europarådets reviderade europeiska sociala stadga (FördrS 78–80/2002) förbinder sig de avtalsslutande staterna till att var och en har rätt att komma i åtnjutande av alla åtgärder som kan bidra till att ge honom eller henne bästa möjliga hälsotillstånd. I artikel 11 i del II i stadgan fastställs rätten till bästa möjliga hälsotillstånd och rätten till hälso- och sjukvård. Artikel 14 i avdelning II av stadgan gäller rätten till sociala tjänster och artiklarna 16 och 17 gäller familjens, barnens och ungdomarnas rättigheter till socialt, juridiskt och ekonomiskt skydd. Artikel f i avdelning V av stadgan innehåller rätten att avvika från skyldigheterna enligt stadgan under ett allmänt nödläge som hotar nationens existens.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att säkerställa tillräcklig statlig styrning och nödvändiga befogenheter som stöd för denna för att trygga social- och hälsovårdssystemets bärkraft under undantagsförhållanden. Enligt grundlagsutskottet utgör skyddet av befolkningens hälsa och upprätthållandet av hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga under undantagsförhållanden synnerligen vägande grunder med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna, som berättigar till exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder (GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 4, GrUB 9/2020 rd, s. 4). De föreslagna bestämmelserna ska således anses ha vägande samhälleliga grunder med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna kan anses vara godtagbara till sina mål.

Förslaget innebär emellertid en exceptionellt långtgående statlig styrning av välfärdsområdena och privata tjänsteproducenter samt ett ganska påtagligt ingripande i anordnarens och tjänsteproducentens verksamhet. Med tanke på den styrning som avses gälla välfärdsområdena får bestämmelserna betydelse för det regionala självstyre som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. (GrUU 17/2021 rd, GrUU 65/2018 rd, GrUU 15/2018 rd, GrUU 26/2017 rd, GrUU 75/2014 rd, GrUU 67/2014 rd). Grundlagsutskottet har dock fäst uppmärksamhet vid att den statliga styrningen av välfärdsområdena redan under normala förhållanden och finansieringsmodellen för områdena de facto inskränker välfärdsområdesfullmäktiges beslutanderätt och välfärdsområdenas självstyrelse förblir rätt ytlig (GrUU 17/2021 rd, stycke 26–27). Med tanke på 121 § i grundlagen har utskottet ansett det lämpligt att det föreskrivs i lag om grunderna för uppgifter som avser statlig styrning (GrUU 14/2024 rd, stycke 14, se även GrUU 44/2020 rd). Med tanke på välfärdsområdenas självstyre har utskottet ansett att syftet med statlig styrning är att tillgodose de grundläggande sociala rättigheterna på lika villkor (GrUU 14/2024 rd, stycke 15, se även GrUU 17/2021 rd, stycke 27). De bestämmelser som gäller Helsingfors stad som anordnare av social- och hälsovårdstjänster är för sin del betydelsefulla för det kommunala självstyre som tryggas i 121 § 1 mom. i grundlagen.

I sitt utlåtande om den proposition som ledde till stiftandet av den gällande beredskapslagen bedömde grundlagsutskottet inte social- och hälsovårdens styrningsrätt med tanke på 121 § i grundlagen (GrUU 6/2009 rd). Däremot ansåg utskottet i sin bedömning av införandet av bestämmelser i lagen om smittsamma sjukdomar (RP 245/2020 rd) som i sak ganska långt motsvarade ovannämnda bestämmelser att den föreslagna regleringen ger regionförvaltningsverket och social- och hälsovårdsministeriet för stor prövningsrätt vid tillämpningen av bestämmelsen när det gäller kravet på lagstiftning. Det är således nödvändigt att precisera bestämmelserna på lagnivå. En sådan ändring var ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. (GrUU 44/2020 rd). Grundlagsutskottet har nyligen gett sitt utlåtande om den proposition som eftersträvar en ändring av lagen om ordnande av social- och hälsovård (RP

210/2024 rd), som innehåller förslag till en befogenhet för social- och hälsovårdsministeriet att besluta om bland annat ändring av välfärdsområdenas social- och hälsovårdsverksamhet och allokering av resurser mellan välfärdsområden eller samarbetsområden i störningssituationer under normala förhållanden och i undantagsförhållanden. (GrUU 10/2025 rd). Utskottet fäste i sitt utlåtande särskild uppmärksamhet vid de öppna gränserna för befogenheterna att ingripa (GrUU 17/2021 rd, stycke 34, GrUU 14/2024 rd, stycke 14). Utskottet fastställde som krav på lagstiftningsordningen att befogenheten att styra ändring av verksamheten avgränsas genom lag så att den föreslagna regleringen som sådan inte möjliggör avvikelser från kraven i den uppgiftsspecifika lagstiftningen.

Den föreslagna regleringen är uttryckligen avsedd att även möjliggöra avvikelser från lagstadgade skyldigheter som föreskrivs för anordnaren eller producenten eller från avtal mellan aktörer. Skyldigheterna berättigar emellertid inte till att avvika från till exempel de krav på klient- och patientsäkerheten som ställs i annan lagstiftning eller att försätta patienter eller klienter på enheten i olika ställning med tanke på behovsenlig vård och omsorg. I 95 § 1–3 punkten i lagförslaget har man strävat efter att så noggrant som möjligt föreskriva om hur verksamheten kan styras. Bestämmelserna i 4 punkten i lagförslaget avses dock möjliggöra användning av befogenheter även på ett i lagen ospecificerat sätt i en tillämpningsförordning som utfärdats av statsrådet. Enligt motiveringarna till lagförslaget kan det i detta avseende främst vara fråga om att koncentrera verksamhet som hör till välfärdsområdets organiseringsansvar till ett visst särskilt ändamål. Sålunda tolkat anses regleringen inte medföra en alltför öppen prövningsgrund med tanke på 121 § i grundlagen. Det spelrum som befogenheten ger ska anses nödvändigt på grund av att undantagsförhållandena är oförutsägbara. Med tanke på regleringens konstitutionella godtagbarhet måste man dessutom betona dess karaktär som en tillfällig reglering som ligger bakom ett ibruktagningsförfarande som innebär parlamentarisk kontroll och som endast tillämpas under undantagsförhållanden. Utifrån dessa utgångspunkter ingriper förslaget inte i välfärdsområdenas ställning på ett sätt som väsentligt skulle ändra deras ställning som självstyrande områden enligt 121 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet ansåg att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att områden enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter (GrUU 26/2017 rd, s. 23, se även GrUU 10/2015 rd och GrUU 37/2009 rd). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att tillgången till lagstadgade tjänster inte kan begränsas genom budgeten (GrUU 26/2017 rd, s. 24, se också GrUU 20/2004 rd, GrUU 63/2014 rd, GrUU 19/2016 rd). Finansieringsprincipens betydelse i fråga om social- och hälsotjänsterna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen. Finansieringsprincipens betydelse vid den konstitutionella bedömningen av bestämmelserna om förvaltningsområden som är större än kommuner avviker dock bland annat på grund av att beskattningsrätten saknas från bedömningen i fråga om kommunerna (GrUU 15/2018 rd, s. 21). Det är uttryckligen den statliga finansieringen och fördelningen av den som intar en avgörande ställning när det gäller att se till att välfärdsområdena klarar av att sköta sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt (se GrUU 15/2018 rd, s. 21). Lagen om välfärdsområdenas finansiering anses vara tillräcklig i detta avseende. Det är dessutom värt att beakta att enligt 52 § 1 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård kan staten medverka i utvecklandet och upprätthållandet av den riksomfattande och regionala beredskap och de riksomfattande och regionala förberedelser som behövs inom social- och hälsovården genom att till den aktör som social- och hälsovårdsministeriet har utsett och bemyndigat betala ersättning för skötseln av en särskild uppgift.

Till den del förslaget gäller social- och hälsovårdsministeriets befogenhet att under undantagsförhållanden besluta om ändringar i verksamheten inom privata verksamhetsenheter inom social- och hälsovården ska förslaget bedömas med avseende på näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen och egendomsskyddet som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen när det gäller avtalsfriheten som tryggas. Den föreslagna befogenheten kan i sin tillämpningssituation även innebära avvikelser från till exempel lagstadgade skyldigheter för tjänsteproducenten eller avtal

mellan aktörer. Tillämpningen av befogenheten kan således innebära en ganska omfattande befogenhet att ingripa i verksamheten hos en privat tjänsteproducent som producerar på grundval av avtal.

Med befogenheten föreslås tjänsteproducenten kunna åläggas att tillhandahålla tjänster till en annan anordnares eller tjänsteproducents kunder eller patienter och därmed begränsas inte tjänsteproducentens egen verksamhet som sådan. Utövandet av styrningsbefogenheten som föreslås i paragrafen är alltså endast möjligt i undantagsförhållanden och även då endast om det inte är möjligt att genom annan myndighetsstyrning i tillräcklig grad säkerställa nödvändiga ändringar i social- och hälsovårdens verksamhet. I sista hand finns det godtagbara och vägande grunder för regleringen relaterade till 19 § 3 mom. i grundlagen. När man dessutom beaktar att skyldigheterna inte berättigar till avvikelser från iakttagandet av kraven på klient- och patientsäkerhet och att skyldigheten endast kan åläggas en sådan tjänsteproducent som har förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter, kan regleringen inte anses vara problematisk med tanke på proportionaliteten.

12.4.10 Undantag som gäller social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

I undantagsförhållanden kan det uppstå situationer där hälsovården inte har tillräcklig kapacitet för att sköta alla de uppgifter som den under normala förhållanden sköter. I sådana fall måste uppgifterna ställas i prioritetsordning, och de patienter som är i behov av brådskande vård för sin sjukdom eller sina skador måste skötas först. Bestämmelserna i 96 § i lagförslaget möjliggör ett jämförelsevis omfattande undantag från tillhandahållandet av vissa icke-brådskande hälso- och sjukvårdstjänster som avses i 2 eller 3 kap. i hälso- och sjukvårdslagen eller 14 § i socialvårdslagen eller 27 d eller 27 e § i socialvårdslagen (770/1982) eller prioritering av tillhandahållandet av en viss tjänst eller vissa tjänster framför andra tjänster. Dessutom kan anordnaren ha rätt att tillfälligt avstå från iakttagandet av de maximala tidsfrister för tillgång till icke-brådskande vård inom hälso- och sjukvården som föreskrivs i lagen eller i socialvårdslagstiftningen. Syftet med regleringen är att möjliggöra allokering av icke-brådskande social- och hälsovårdsresurser till de tjänster som är mest nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Befogenheten kan tillämpas i alla undantagsförhållanden enligt 11 §, vilket innebär att befogenhetens tillämpningsmöjlighet utvidgas i förhållande till den gällande lagen även i de situationer som avses i 11 § 1 mom. 2 och 3 punkten. Ibruktagandet av behörigheten föreslås inte direkt medföra möjlighet för anordnaren att avvika från tillhandahållandet av tjänster, utan undantagsmöjligheten följer först av tillämpningsförordningens innehåll.

Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § i grundlagen omfattar rätten till brådskande sjukvård. Den ifrågavarande grundläggande fri- och rättigheten tangerar också Finlands förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna, till exempel artikel 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan, där det förutsätts att personer vid sjukdom ska få den vård deras tillstånd kräver, det vill säga att vården ska tryggas. Som utgångspunkt för rätten till social- och hälsovårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen har man fastställt en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (se RP 309/1993 rd, s. 75/II–76/I). Grundlagsutskottet har betonat att även om den första meningen i 19 § 3 mom. i grundlagen inte tryggar något specifikt sätt att erbjuda tjänster, utgår grundlagen till denna del från att tjänsterna ska vara tillräckliga (se GrUU 26/2017 rd, s. 33 och 37–42, GrUU 12/2015 rd, s. 3, och GrUU 11/1995 rd, s. 2). Utskottet har uttryckligen betonat att bestämmelsen förpliktar det allmänna att garantera tillgången till tjänster (se GrUU 26/2017 rd, särskilt s. 45–46, och GrUU 54/2014 rd, 1/II). Grundlagsutskottet har med stöd av de allmänna förutsättningarna att inskränka de grundläggande rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 4–5 och GrUU 21/2016 rd, s. 3) tillmätt konstitutionell betydelse åt att en försämring av tjänsterna tidsmässigt begränsas till de orsaker som motiverar inskränkningen existerar (se GrUU 11/2015 rd, s. 3 och GrUU 10/2015 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet tog inte separat ställning till den föreslagna befogenheten som var jämförbar i sak i sitt utlåtande om förslaget till beredskapslag (GrUU 6/2009 rd). Däremot ansåg utskottet i sin bedömning av förutsättningarna för ibruktagandet av 88 § i den gällande beredskapslagen under pandemin att det med tanke på regleringens proportionalitet hade varit bättre att avstå från att endast iaktta vissa tidsfrister än från själva bedömningen av servicebehovet. I nödvändighetsbedömningen lades emellertid vikt vid att den totala tiden som befogenheterna utövades, som var begränsad till en månad, var jämförelsevis kort. Dessutom betonade utskottet vikten av tillräckliga anvisningar för förvaltningen. (GrUU 9/2020 rd).

Den föreslagna undantagsbefogenheten är avsedd att endast bli tillämpad i situationer där social- och hälsovårdssystemets funktionsförmåga är allvarligt hotad på det sätt som framgår av 11 § i lagen och tillämpningen av befogenheten kan anses nödvändig med tanke på hanteringen av de undantagsförhållanden som ligger till grund för ibruktagandet av befogenheten. Undantag är även under undantagsförhållanden endast avsedda att vara tillfälliga enligt ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen. Bestämmelserna är dessutom avsedda att endast gälla ”vissa” tjänster som fastställs noggrant genom förordning av statsrådet. Befogenheten avses således inte utan vägande skäl möjliggöra kategoriska undantag från alla bestämmelser som ingår i kapitlen i de speciallagar som nämns i bestämmelsen, inte ens i dess potentiella användningssituationer, utan behovet av att använda befogenheten ska vara så begränsat som möjligt både till det materiella innehållet och varaktigheten. Förslaget avses i princip inte heller möjliggöra ingripande i brådskande vård som tryggas som en subjektiv rättighet i 19 § i grundlagen. Det är dessutom beaktansvärt att undantag endast kan tillämpas efter beslut av tjänsteanordnaren och även då endast om det kan säkerställas att undantaget inte äventyrar patienternas eller klienternas hälsa och säkerhet samt rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Regleringen kan på ovan beskrivna grunder anses uppfylla kraven i 23 § i grundlagen vad gäller nödvändigheten, godtagbarheten och lagstiftning i fråga om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna.

12.4.11 Oundgänglig försörjning och social trygghet

Med stöd av 85 § i lagförslaget kan utbetalningen av socialförsäkringsförmåner och socialunderstöd och andra förmåner som omfattas av det lagstadgade försäkringssystemet skjutas upp i högst sex månader, och förmånen eller understödet kan betalas sänkt med högst 50 procent. I sista hand kan betalningen avbrytas i högst tre månader. Befogenheten kan tillämpas för att trygga befolkningens försörjning och statsrådets likviditet under de undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten.

Bestämmelserna bör granskas med tanke på de rättigheter i anslutning till social trygghet som tryggas i 19 § i grundlagen. Enligt den har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och service som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till sådant stöd hör till exempel ordnande av näring och boende som är nödvändiga för att upprätthålla hälsan och livsförmågan. (RP 309/1993 rd, s. 46 och 69). Det är fråga om en subjektiv rättighet för alla (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II). Var och en ska enligt 2 mom. i paragrafen genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad i vissa situationer med sociala risker. Grundlagen förpliktar således lagstiftaren att garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna ska ordna (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II), men i bestämmelsen tryggas inte de befintliga systemen i sig (se GrUU 60/2002 rd, s. 4/I). Systemen som tryggar den grundläggande utkomsten ska vara så omfattande att det inte uppstår marginaliserade grupper.

Den grundläggande försörjning som tryggas i 19 § 2 mom. i grundlagen är en mer långtgående trygghet än rätten enligt 1 mom. till oundgänglig försörjning och omsorg. Systemet för tryggad grundläggande försörjning får alltså inte utgöras av den trygghet som i sista hand följer av 1 mom. (GrUU 48/2006 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har emellertid ansett att det är helt i linje

med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUU 25/1994 rd, s. 11/I) och att läget i nationalekonomin och den offentliga ekonomin beaktas vid dimensioneringen av sådana förmåner som det allmänna direkt finansierar (GrUU 34/1996 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet har konstaterat att 19 § 2 mom. i grundlagen inte tryggar arbetslöshetspensionen som system, utan tryggar över lag individens rätt till grundläggande försörjning (GrUU 60/2002 rd).

Bestämmelserna i lagförslaget motsvarar till sitt huvudsakliga innehåll bestämmelserna enligt 8 kap. i den gällande beredskapslagen. I förslaget är det inte fråga om permanenta ändringar i systemet med grundläggande utkomststöd eller pensionssystemet, utan om tillfälliga försämringar av utbetalningen av vissa förmåner under ett särskilt allvarligt krisläge. Med tanke på 19 § i grundlagen är det centralt att var och ens rätt till oundgänglig försörjning tryggas kontinuerligt även under undantagsförhållanden. Grundlagsutskottet har ansett att det finns godtagbara grunder för sådana bestämmelser för undantagsförhållanden som ingriper i utbetalningen och beloppet av en lagstadgad försäkring och socialunderstöd med tanke på systemet för grundläggande fri- och rättigheter för att säkerställa finansieringsunderlaget för förmånssystem och i slutändan även för den offentliga ekonomins hållbarhet i större utsträckning (GrUU 6/2006 rd).

Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av beredskapslagens gällande bestämmelser om ändringar i den sociala tryggheten att det för att undvika marginaliserade grupper entydigt måste framgå av bestämmelserna att alla förmånstagare garanteras rätt till oundgänglig försörjning — i praktiken minst ett belopp som motsvarar utkomststödets grunddel samt ett belopp som täcker nödvändiga boendeutgifter och hälso- och sjukvårdsutgifter — också för den tid då utbetalningen av andra förmåner har avbrutits eller uppskjutits. Enligt utskottet skulle bestämmelsen ändras så att det entydigt framgick att alla förmånstagare tryggas rätt till oundgänglig försörjning. Dessutom skulle bestämmelsens förhållande till bestämmelserna om utbetalning av förmåner och om förmånernas minimibelopp i 58 § i beredskapslagen förtydligas så att det också i fråga om förmåner som avses i 57 a § är möjligt att försäkra sig om att stödbeloppet tryggar den försörjning som förutsätts för ett människovärdigt liv. (GrUU 29/2022 rd).

Lagförslaget innehåller bestämmelser om rätten till oundgänglig försörjning för den tid då utbetalningen av andra förmåner har skjutits upp eller avbrutits, som i sak motsvarar den gällande lagen och tryggar den subjektiva rätt som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen. Syftet med det särskilda stöd för undantagsförhållanden som avses i den föreslagna 87 § är i sin tur att trygga den oundgängliga försörjningen i situationer där utbetalningen av olika förmåner visar sig vara omöjlig, även i begränsad form, på grund av störningar i betalningstrafiken. Närmare bestämmelser om beloppet av det särskilda stödet och om hur utbetalningen ska ordnas utfärdas genom förordning av statsrådet. Syftet med det särskilda stödet är att täcka livsmedel, läkemedel och andra motsvarande nyttigheter som är nödvändiga för ett människovärdigt liv i situationen i fråga som en subjektiv rätt för alla som på grund av störningar i betalningstrafiken inte kan använda sina medel för att skaffa nödvändiga nyttigheter. Dessutom gäller de bestämmelser i socialvårdslagen som tryggar ställningen för personer i svagast ställning även under undantagsförhållanden. (FsUB 2/2022 rd)

Med tanke på proportionaliteten i regleringen är det nämnvärt att de befogenheter som innebär ändringar i den lagstadgade försäkringen, förmånerna och socialunderstöden föreslås bli graderade på det sätt som framgår av underpunkterna i 85 §, så att en mer proportionerlig ibruktagning och tillämpning möjliggörs. Att skjuta upp en utbetalning kan betraktas som det lindrigaste sättet att ändra en utbetalning, eftersom uppskjutandet som åtgärd innebär att det uteblivna beloppet ändå senare betalas ut i sin helhet till pensionstagaren. Att avbryta utbetalningen avses däremot komma i fråga först som en sista åtgärd, om det inte anses vara tillräckligt att skjuta upp utbetalningen eller sänka pensionens eller förmånens belopp. Med tanke på regleringens proportionalitet kan det också anses betydelsefullt att bestämmelserna kan tillämpas på samma förmånstagare i totalt högst sex månader.

12.4.12 Tryggande av undervisning och utbildning

I 101 § i lagförslaget ingår bestämmelser om undantag från ordnandet av undervisning och utbildning som i sak motsvarar 109 § i den gällande beredskapslagen, bland annat genom att ändra undervisningsformen eller förflytta verksamheten. Paragrafen föreslås gälla all lagstadgad småbarnspedagogik, förskoleundervisning, undervisning, utbildning och forskning samt andra verksamhetsformer som föreskrivs i lagstiftningen om undervisningsväsendet inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, såsom morgon- och eftermiddagsverksamhet.

Till skillnad från den gällande lagen avses bestämmelserna inkludera möjligheten att genom förordning av statsrådet föreskriva om övergång till distansundervisning eller distansstudier. Under coronaepidemin utfärdades motsvarande temporära bestämmelser om begränsningar i lagen om grundläggande utbildning och i lagen om Europeiska skolan i Helsingfors enligt förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 93/2021 rd). Bestämmelserna i fråga gällde undervisningsanordnarens rätt att fatta beslut om att på ett begränsat sätt övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. De bestämmelser som föreslås i beredskapslagen handlar däremot om en skyldighet att övergå till distansundervisning eller distansstudier genom statsrådets förordning. Skyldigheten föreslås gälla alla undervisningsanordnare som avses i lagförslaget och begränsar därmed på ett betydande sätt deras handlingsfrihet.

Lagförslaget ska granskas särskilt med tanke på 16 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilken alla har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Den subjektiva rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning som tryggas var och en i bestämmelsen innebär att en elev har rätt till undervisning utan att detta åsamkar honom några kostnader (RP 309/1993 rd, s. 68/I). (GrUB 25/1994 rd, s. 9/II). Enligt andra meningen i 16 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till bestämmelsen är meningarna i momentet avsedda att ha ett samband med varandra så att den undervisning som hör till läroplikten ska betraktas som grundläggande undervisning. (RP 309/1993 rd, s. 64/I) Enligt grundlagsutskottet fullgör det allmänna genom att ordna småbarnspedagogisk verksamhet sin skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet och enligt sin förmåga och sina särskilda behov även få annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv (GrUU 17/2018 rd). Den föreslagna regleringen har också samband med 7 § i grundlagen, som garanterar alla rätt till liv, liksom med 19 § 3 mom. i grundlagen, som ålägger det allmänna en skyldighet att främja befolkningens hälsa. Detta kan anses omfatta det allmännas skyldighet att se till att de kulturella rättigheterna faktiskt tillgodoses i en säker undervisningsmiljö (GrUU 14/2020 och GrUU 12/2015 rd).

Enligt artikel 27 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt att fritt delta i samhällets kulturella liv, att njuta av konst samt att få ta del av vetenskapens framsteg och dess förmåner. I artikel 15 i ESK-konventionen tillförsäkras var och en rätten att ta del i kulturlivet. I artikel 31 i konventionen om barnets rättigheter tryggas denna rättighet särskilt för barn, i artikel 30 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar för dem och i artikel 23 i Europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002) för äldre.

Syftet med regleringen är att säkerställa att den grundläggande utbildningen samt småbarnspedagogiken och annan undervisning fortsätter även under undantagsförhållanden med beaktande av säkerheten i studiemiljön. Den föreslagna riksomfattande styrningsrätten ska anses nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Undervisning som ordnas på annat sätt än i form av närundervisning medför däremot en risk för att rätten till grundläggande utbildning för de mest sårbara barnen inte förverkligas fullt ut. Regleringens tillämpningsområde föreslås inte omfatta verksamhet enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998). I beredningen har man således strävat efter att på regleringsbasis se till att bestämmelserna i den föreslagna 101 § så bra

som möjligt uppfyller målen och bestämmelserna i FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991). I situationer där den föreslagna regleringen tillämpas ska man särskilt se till att jämlikhet enligt 6 § i grundlagen förverkligas.

12.4.13 Ordnande av boende

Militära undantagsförhållanden eller en stor olycka kan leda till en situation där ett stort antal människor blir utan bostad på grund av evakueringar eller på annat sätt plötsligt blir bostadslösa. De omedelbara bostadsbehoven hos befolkningen utan bostad kan i enlighet med lagförslaget i ett första skede tillgodoses med olika lösningar för massinkvartering samt med prisreglering och hyresreglering av inkvarteringstjänster som syftar till att underlätta boendesituationen, men bostäder ska ordnas på andra sätt för befolkningen som har flyttat långsiktigt eller har blivit bostadslösa i övrigt på grund av undantagsförhållanden. Syftet med de befogenheter som ingår i 15 kap. i lagförslaget är att trygga nödvändigt boende för alla med tanke på den grundläggande utkomsten. Enligt regleringen är bostadsägaren skyldig att till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anmäla de lägenheter och bostäder som denne erbjuder för hyra eller som är lediga. Myndigheten som reglerar bostadsbeståndet kan utse en eller flera hyresgäster till rummet och i sista hand fastställa villkoren i hyresavtalet.

Den föreslagna regleringen innebär ett särskilt kraftfullt och djupgående ingripande både i egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen och i hemfridsskyddet enligt 10 § 1 och 3 mom. Den konstitutionella hemfriden som avses i 10 § i grundlagen omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, s. 5). Enligt grundlagsutskottets praxis omfattas förutom den egentliga bostaden även hotell och motsvarande rum som hyrs för tillfälligt boende av den hemfrid som tryggas av grundlagen när de används för boende under en längre tid (se GrUU 8/1994 rd, GrUU 2/1996 rd, GrUU 6/1998 rd och GrUU 17/1998 rd). Grundlagsutskottet har hållit det självklart att även fritidsbostäder omfattas av det konstitutionella hemfridsskyddet även om man inte bor i dem året runt (GrUU 65/2010 rd s. 3).

Även om rätten till bostad inte tryggas som en subjektiv rättighet i 19 § 4 mom. i grundlagen har grundlagsutskottet betonat att en ordentlig bostad spelar en alldeles särskild och grundläggande roll för människors liv och utkomst (GrUB 25/1994 rd, s. 11). Regleringen som föreslås i 19 § i grundlagen kan således anses ha samband med det allmännas skyldighet att i sista hand trygga rätten för var och en till försörjning och omsorg.

Till den del förslaget innebär att myndigheten som reglerar bostadsbeståndet har möjlighet att utse hyresgästen och fastställa villkoren i hyresavtalet, begränsar regleringen lägenhetsägarens avtalsfrihet och utgör i sista hand ett avtalskrav. Avtalsfriheten tryggas inte uttryckligen som sådan i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet hör regleringen av avtalsrätten i sig till området för vanlig lagstiftning. Regleringen kan enligt grundlagsutskottet gälla kommande avtalsförhållanden bland annat i fråga om tillåtna och förbjudna villkor för dem (GrUU 3/1982 rd, GrUU 26/2008 rd).

Avtalsfriheten skyddas dock i viss mån genom generalklausulen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd, GrUU 15/2004 rd, GrUU 33/1998 rd). Det grundlagsfästa egendomsskyddet tryggar också kontinuiteten i avtalsrelationer, även om förbudet mot att ingripa retroaktivt i avtalsrelationers okränkbarhet inte har varit ovillkorligt i grundlagsutskottets praxis (GrUU 33/1998 rd, GrUU 34/1998 rd, GrUU 37/1998 rd, GrUU 63/2002 rd, GrUU 42/2006 rd). Bakom skyddet för varaktigheten i de rättshandlingar som gäller förmögenhet ligger en tanke om att man ska skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor (GrUU 33/2002 rd, GrUU 21/2004 rd, GrUU 42/2006 rd). Skyddet för berättigade förväntningar har i utskottets praxis ansetts omfatta rätten att kunna lita på att lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet består, och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning

(GrUU 21/2004 rd, GrUU 42/2006 rd). Utskottet har också bedömt den här typen av bestämmelser som ingriper i egendomsskyddet med avseende på de generella villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel kravet på acceptans och proportionalitet (GrUU 56/2005 rd, GrUU 31/2006 rd).

De föreslagna bestämmelserna kan således påvisas ha vägande samhälleliga grunder med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Att föreskriva om villkoren i hyresavtalet avses vara en sista utväg för att ordna boende för dem som på grund av undantagsförhållandena blivit utan bostad, och denna åtgärd avses endast kunna vidtas om det annars inte finns tillräckligt med lägenheter att hyra och om parterna inte kan komma överens om ärendet. Placering i ett extra bostadsrum avses vara den sista utvägen. Enligt lagförslaget ska lagen om hyra av bostadslägenhet tillämpas med de begränsningar som föreskrivs i lagen på hyresavtal i fastställs enligt beslut av myndigheten som reglerar bostadsbeståndet. Ett beslut av myndigheten som reglerar bostadsbeståndet föreslås vara ett förvaltningsbeslut som kan överklagas. När man dessutom beaktar att det är fråga om ett tillfälligt arrangemang som endast tillämpas under undantagsförhållanden och som enligt lagförslaget inte får orsaka parterna oskäliga olägenheter, kan regleringen som helhet inte bedömas vara problematisk.

Med lägenhet avses i 15 kap. i lagförslaget i princip alla slags lägenheter, såsom bostäder inklusive fritidsbostäder, affärslokaler och andra lokaler som klassificeras som lägenheter. På så sätt kan regleringen anpassas effektivare och mer proportionerligt till de behov av att ordna boende som eftersträvas med användningen av befogenheten. Till skillnad från den gällande lagen förutsätter användning av befogenheten emellertid dessutom att det finns en separat ingång till det rum som hyrs ut. Regleringen innebär således en ganska betydande faktisk begränsning av användningsområdet för befogenheten i synnerhet när det gäller privatpersoners lägenheter som används som vanliga bostäder. Befogenheterna som gäller placering i boende är avsedda att tas i bruk och tillämpas som i sista hand för ordnande av boende enligt beredskapslagen, och avses endast kunna användas om lindrigare åtgärder inte är tillräckliga för att underlätta en boendesituation som direkt orsakas av undantagsförhållandena. Regleringen kan inte anses vara problematisk med hänsyn till 23 § i grundlagen.

12.4.14 Tryggande av elektroniska informations- och kommunikationssystem

I bestämmelserna i 133 § i lagförslaget ingår det flera skyldigheter som gäller sådana teleföretag som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och som är relevanta med tanke på grundlagens bestämmelse om egendomsskydd. Ett teleföretag kan bland annat åläggas att bygga kommunikationsnät (1 mom. 2 punkten). Dessutom kan ett teleföretag vara tvunget att till en myndighet eller ett annat teleföretag eller en annan av myndigheten utsedd aktör överlåta rätten att använda kommunikationsnätet eller egendom eller informationssystem som stöder produktionen av kommunikationstjänsten till den del det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena (1 mom. 3 punkten).

De föreslagna skyldigheterna gäller huvudsakligen börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa. Lagstiftaren har i det fallet mer svängrum beträffande egendomsskyddet än när bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (GrUU 10/2007 rd, s. 2, GrUU 34/2000 rd, s. 2). I allvarliga undantagsförhållanden ska sådana företag med beaktande av egendomens särart enligt grundlagsutskottet praxis införa sådana relativt långtgående skyldigheter, vars syfte är att trygga funktionaliteten hos de elektroniska informations- och kommunikationssystem som är vitala för samhällets funktion.

Med tanke på den konstitutionella bedömningen av regleringen är det dessutom betydelsefullt att kommunikationsministeriet enligt 136 § i lagförslaget under undantagsförhållanden kan bemyndiga Transport- och kommunikationsverket att bland annat ändra villkoren för en radiolicens, återkalla en radiolicens eller förbjuda användningen av en radiosändare eller radiosystem.

Ett återkallande av en radiolicens innebär ett allvarligare ingripande i utövandet av den yttrandefrihet som tryggas i 12 § i grundlagen än en ändring av tillståndsvillkoren. Syftet med den föreslagna regleringen är inte att främja yttrandefriheten utan att trygga försvarsmaktens, gränsbevakningsväsendets eller polisens verksamhetsförutsättningar. Grundlagsutskottet ansåg att motsvarande reglering i förslaget till beredskapslag i sig var en godtagbar del av regleringen av undantagsförhållanden med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 6/2009 rd). Regleringen är därför inte till dessa delar problematisk med tanke på grundlagen.

12.4.15 Finansmarknaden

Allmänna kommentarer

I 16 kap. i lagförslaget föreskrivs om tilläggsbefogenheter som gäller finans- och försäkringsmarknaden. Genom bestämmelserna i kapitlet ersätter man i sak den delvis motsvarande befogenhetshelheten som ingår i 4 kap. i den gällande lagen.

Flera av bestämmelserna i det föreslagna 16 kap. har direkta konsekvenser förutom för företag som är verksamma på finans- och försäkringsmarknaden även för människor och företag som är verksamma inom andra branscher. Bestämmelserna i kapitlet ska därför bedömas särskilt med tanke på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen och den tillhörande avtalsfriheten samt näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen. De begränsningar av kontantuttag och betalningsrörelsen som föreskrivs i 114 § i lagen kan dessutom ha konsekvenser för rätten till oundgänglig försörjning som tryggas i 19 § i grundlagen. De nämnda grundläggande fri- och rättigheterna, den tillhörande praxisen enligt grundlagsutskottet samt bestämmelserna i internationella konventioner om mänskliga rättigheter och tolkningspraxisen som gäller dem behandlas till sina grunder ovan i avsnitten 12.4.7, 12.4.8 och 12.4.11 och upprepas således inte här.

Tilläggsbefogenheterna i det föreslagna 16 kap. kan på grundval av konsekvensbedömningen delas in i befogenheter som 1) begränsar verksamheten för vissa företag inom finans- och försäkringsbranschen, 2) till viss del underlättar verksamheten för företag inom finans- och försäkringsbranschen och 3) direkt begränsar verksamheten för människor och en på förhand ospecificerad grupp näringsidkare. De föreslagna befogenhetsbestämmelserna behandlas i detta avsnitt enligt denna indelning.

Regleringens förhållande till ekonomiska undantagsförhållanden

De föreslagna bestämmelserna i 16 kap. anknyter huvudsakligen till de militära undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten i lagförslaget samt de ekonomiska undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten underpunkt e) i lagen. Enligt den nämnda underpunkten kan undantagsförhållanden anses vara sådana direkta hot, verksamheter, händelser eller samverkningar av dessa mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv eller mot tillgången på nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster som väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Syftet med grunden för undantagsförhållanden i fråga är att i sak, men samtidigt genom att precisera regleringen, ersätta 3 § 3 punkten i den gällande beredskapslagen om ekonomiska undantagsförhållanden, som grundlagsutskottet har ansett vara i strid med kraven i 23 § i grundlagen.

Den föreslagna 11 § 1 mom. 5 punkten underpunkt e) skiljer sig från de undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 punkten i den gällande lagen när det gäller tillämpningströskeln. Det är väsentligt att direkta hot, verksamheter, händelser eller samverkningar av dessa som riktas mot de verksamheter som avses i bestämmelsen inte i sig räcker för att uppfylla tröskeln för undantags-

förhållanden, utan att de allvarliga och direkta konsekvenserna av situationen ska gälla samhället i större utsträckning. I praktiken innebär detta att överskridandet av tröskeln för undantagsförhållanden i de tillämpningssituationer som avses i den nämnda underpunkten alltid ska bedömas i förhållande till de samhällskonsekvenser som en eventuell krasch eller betydande lamslagning av banksystemet kan medföra för andra funktioner som är nödvändiga för samhällets funktion eller befolkningens livsbetingelser. Det är klart att grunderna för ekonomiska undantagsförhållanden inte uppfylls till exempel av en ekonomisk recession – ens om den är allvarlig, stridsåtgärder eller någon annan motsvarande kris av enbart ekonomisk karaktär, vilket bör beaktas särskilt vid tillämpningen av bestämmelserna i det föreslagna 16 kap. En ekonomisk kris som till exempel finanskrisen 2008 kan således inte betraktas som undantagsförhållanden enligt nämnda underpunkt, utan sådana kriser bör även i fortsättningen kunna åtgärdas med politiska åtgärder.

Godtagbarheten och nödvändigheten av de föreslagna tilläggsbefogenheterna

De tilläggsbefogenheter som föreslås i kapitlet syftar till att trygga en stabil verksamhet på finans- och försäkringsmarknaden, statens betalningsförmåga, prisstabilitet och befolkningens försörjning samt samhällets nödvändiga ekonomiska verksamhet. Alla nämnda användningsändamål kan i sig själva anses vara godtagbara till sina mål med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. När det gäller sådan verksamhet har grundlagsutskottet ansett att samhälleliga intressen som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt för att garantera stabiliteten på finansmarknaden och därmed också skydda kunderna, talar för reglering som innebär kraftfulla ingrepp i det grundlagsskyddade egendomsskyddet och den grundlagsskyddade näringsfriheten (GrUU 35/2014 rd, s. 3, GrUU 43/2004 rd, s. 2/I).

Med stöd av bestämmelserna i kapitlet föreslås det vara möjligt att som åtgärder som direkt riktar sig mot människor bland annat reglera räntenivån, begränsa kontantuttag och betalningar samt generellt sänka ersättningar som betalas på grundval av försäkringar. Dessutom föreslås det med stöd av bestämmelserna i kapitlet vara möjligt att på ett grundläggande sätt ingripa i friheten för företag inom finans- och försäkringsbranschen att bedriva sin affärsverksamhet. Regleringen ingriper därmed på ett mycket betydande sätt både i egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen och i näringsfriheten som tryggas i 18 §. De bestämmelser som föreslås i kapitlet kan inte genomföras i vanlig lagstiftningsordning inom ramen för de allmänna och specifika förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Befogenheter som gäller företag inom finans- och försäkringsbranschen

Tilläggsbefogenheter som gäller aktörer inom finans- och försäkringsbranschen ingår i 111 § om begränsning av mottagande av tillgångar, kreditgivning och placeringsverksamhet, 113 § om begränsning av verksamhet som gäller finansiella instrument och kryptotillgångar, 119 § om undantag från villkoren i liv- och skadeförsäkringsavtal samt 120 § om förbud mot verksamhetsarrangemang och flyttning av hemort. Med stöd av de föreslagna befogenhetsbestämmelserna avses det vara möjligt att på ett betydande sätt bland annat begränsa placeringsverksamheten och kreditgivningen för de företag som definieras närmare i bestämmelserna, förplikta dem att placera i vissa instrument samt sänka de försäkringspremier som försäkringsgivarna tar ut eller ingripa i tillämpningen av vissa försäkringsvillkor. De föreslagna bestämmelserna möjliggör ett grundläggande och djupgående ingripande i finans- och försäkringsföretagens frihet att bedriva sin affärsverksamhet.

I grundlagsutskottets praxis har det ansetts att då i lag föreskrivna skyldigheter gäller börsbolag eller andra med tanke på sin förmögenhetsmassa betydande juridiska personer har lagstiftaren i regel mer spelrum med avseende på egendomsskyddet än i sådana fall då regleringen mycket direkt påverkar ställningen för de fysiska personer som finns bakom en juridisk person (GrUU 9/2008 rd, s. 4, GrUU 34/2000 rd, s. 2, GrUU 61/2002 rd, s. 3–4, GrUU 45/2005 rd, s. 3/1 och

GrUU 10/2007 rd, s. 2). Det kan också anses relevant att åtgärderna i detta avseende endast gäller företag vars verksamhet regleras på ett betydande sätt redan under normala förhållanden. Med beaktande av dessa omständigheter finns det ingen anledning att betrakta ovannämnda bestämmelser som problematiska med tanke på grundlagen.

Utöver de ovan nämnda bestämmelserna innehåller 16 kap. i lagförslaget bestämmelser om vissa tilläggsbefogenheter som tillfälligt begränsar tillämpningen av vissa skyldigheter för företag inom finans- och försäkringsbranschen som grundar sig på lagstiftningen för normala förhållanden, så att företagens verksamhet under undantagsförhållanden underlättas sakligt sett (115–118 § i lagförslaget). Även om införandet av sådana befogenheter bakom tröskeln för ibruktagandet av beredskapslagen och ibruktagningsförfarandet kan anses motiverat på grund av deras exceptionella karaktär, är det inte direkt fråga om att begränsa eller avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna.

Befogenheter som gäller privatpersoner

Grundlagsutskottet har vid stiftandet av den gällande beredskapslagen fäst särskild uppmärksamhet vid de bestämmelser om befogenheter som gäller finans- och försäkringsmarknaden och som berättigar till ett direkt ingripande i en privatpersons grundläggande fri- och rättigheter, särskilt äganderätten som tryggas i 15 § i grundlagen. Sådana befogenhetsbestämmelser ingår i 110 § om åtgärder som gäller finansiella instrument och betalningsmedel, 114 § om begränsning av uttag av medel och betalningar, 111 § 1 mom. 1 och 4 punkterna om reglering av räntesatsen, 111 § 1 mom. 2 punkten om begränsningar av kreditgivning, 112 § om begränsning av tillämpningen av indexvillkor eller andra bindningar samt 119 § 1 punkten om sänkning av försäkringsersättningar. De nämnda åtgärderna kan i princip gälla förutom privatpersoner även en obegränsad grupp näringsidkare och de bör därför även bedömas i förhållande till näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har vid behandlingen av motsvarande bestämmelser i den gällande lagen fäst särskild uppmärksamhet vid de bemyndiganden att utfärda förordningar som ingår i regleringen och som är öppna (GrUU 6/2009 rd, s. 5). Även om utskottet då bedömde bemyndigandena att utfärda förordningar i enlighet med 80 § i grundlagen, kan de framförda observationerna ändå anses vara betydelsefulla även vid bedömningen av motsvarande bestämmelser som ingår i denna proposition. Enligt grundlagsutskottet var syftet med ändringen av 23 § i grundlagen i detta avseende att i samband med lagstiftningen om undantagsförhållanden på grund av ärendets karaktär möjliggöra en delegeringsbefogenhet för lagstiftaren som är något bredare än i den övriga lagstiftningen, men undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna måste ändå anges i lag med så stor precision som det över huvud taget är möjligt att göra med beaktande av att undantagsförhållanden har en viss karaktär av oförutsägbarhet. Utskottet betonade att alla faktorer som är väsentliga med avseende på undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna måste framgå av lagen, och det går inte att lämna förordningens räckvidd öppen i lag för säkerhets skull. Användningen av den prövningsrätt man ger den som utfärdar förordningen måste begränsas till vad som är nödvändigt med beaktande av regleringens karaktär (GrUB 9/2010 rd, s. 10).

Bestämmelser om åtgärder som gäller finansiella instrument och betalningsmedel ingår i 110 § i lagen. Paragrafen föreslås innehålla befogenhetsbestämmelser som mycket djupgående och omfattande ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna, och med stöd av dem föreslås det bland annat vara möjligt att förbjuda export och import av finansiella instrument och betalningsmedel samt förbjuda ekonomiska åtgärder mellan finländska och utländska människor och företag. I paragrafen föreslås också en skyldighet, som likställs med expropriation, att överlåta vissa utländska tillgångsposter till Finlands Bank mot ersättning. Om bestämmelserna tillämpas brett kan den också begränsa människors utresa ur landet och ankomst till landet och därmed rörelsefriheten som tryggas i 9 § i grundlagen. Om bestämmelserna tillämpas brett kan de också utgöra ett heltäckande förbud mot utrikeshandel som gäller företag och därmed på ett särskilt

exceptionellt sätt ingripa i näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen. Enligt förslaget ska konsekvenserna av regleringen emellertid begränsas avsevärt genom att utfärda bestämmelser på lagnivå om de grunder på vilka förbud och skyldigheter enligt paragrafen inte ska tillämpas. I sak kan de förbud som avses i paragrafen således inte fastställas på ett sådant sätt att de helt hindrar till exempel att människor lämnar landet eller kommer in i landet. Närmare bestämmelser om grunderna utfärdas alltid genom förordning av statsrådet. Även om de bemyndiganden att utfärda förordningar som ingår i den föreslagna 110 § kan anses vara öppna i viss mån, är det de facto inte möjligt att på förhand reglera de grunder som avses i bestämmelsen utan att känna till detaljerna i situationen. Att lagstiftarens prövningsrätt är en aning öppen kan således anses nödvändigt på det sätt som avses av grundlagsutskottet med beaktande av en viss oförutsägbarhet i undantagsförhållandenas natur. Med tanke på regleringens proportionalitet kan det dessutom anses väsentligt att tillämpningen av befogenheterna begränsas tidsmässigt till sammanlagt högst en månad.

Med stöd av den föreslagna 114 § föreslås det vara möjligt att införa begränsningar för kontantuttag och betalningsrörelsen, vilka ska bedömas särskilt med tanke på egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ingriper man i egendomen om man minskar eller begränsar rättigheter som tidigare hörde till äganderätten, även om föremålet som utgör objektet för äganderätten i och för sig förblir orört hos innehavaren (RP 309/1993 rd, s. 66/II). När grundlagsutskottet behandlade frysning av medel i en reglering med delvis motsvarande konsekvenser konstaterade det att det är väsentligt med tanke på proportionalitetskravet att frysningen med stöd av 5 § i lagförslaget inte gäller de tillgångar som behövs för att täcka de nödvändiga levnadskostnaderna för den person som beslutet gäller. Grundlagsutskottet konstaterade att bestämmelserna till denna del är adekvata även med tanke på bl.a. de sociala rättigheter och barns rättigheter som garanteras i grundlagens 19 § och internationella konventioner om mänskliga rättigheter. (GrUU 38/2012, s. 3)

Den föreslagna 114 § innehåller bestämmelser som begränsar lagstiftarens prövningsrätt och som tryggar befolkningens rätt till oundgänglig försörjning samt näringslivets verksamhetsförutsättningar när begränsningar fastställs. Med tanke på begränsningarnas proportionalitet kan också den skyldighet som ingår i regleringen att föreskriva begränsningar separat för fysiska personer och juridiska personer samt möjligheten att vid behov fastställa begränsningarna ännu mer exakt på grundval av ett visst ekonomiskt kriterium eller en viss bransch anses vara väsentliga. Det är omöjligt att mer exakt föreskriva på förhand om sakinnehållet i begränsningarna, dvs. det kan anses nödvändigt att lagstiftarens prövningsrätt är en aning öppen på det sätt som grundlagsutskottet avser med beaktande av en viss oförutsägbarhet i undantagsförhållandenas natur. Regleringen kan i detta avseende anses uppfylla kraven på godtagbarhet, proportionalitet och lagstiftning.

I det föreslagna 16 kap. ingår dessutom vissa befogenhetsbestämmelser som direkt gäller privatpersoner och i princip en obegränsad grupp näringsidkare, med vilka man retroaktivt avses kunna ingripa i befintliga avtalsförhållanden och som därmed måste bedömas med avseende på avtalsfriheten. Sådana är de bestämmelser om reglering av räntenivån som ingår i 111 § 1 mom. 1 och 4 punkten, de bestämmelser om försäkringsersättningar som avses i 119 § och förbudet mot indexvillkor och andra motsvarande bindningar som avses i 112 §. Avtalsfrihet är inte uttryckligen tryggad i grundlagen och regleringen av avtalsrätten faller i princip inom tillämpningsområdet för vanlig lagstiftning. Avtalsfriheten skyddas dock i viss grad genom generalklausulen som tryggar vars och ens egendom (RP 309/1993 rd, s. 66). Grundlagsutskottet har i sin praxis konstaterat att grundlagsskyddet för egendom tryggar också avtalsförhållandens fortbestånd även om det inte enligt praxis är någon absolut regel att ingrepp inte får göras retroaktivt i avtalsförhållanden (GrUU 42/2006 rd, s. 4). Till exempel ansågs det nödvändigt att bedöma räntetaksregleringen för snabblån som ett ingripande i kreditgivarens och kredittagarens frihet att avtala om räntan och kreditkostnaderna för små konsumentkrediter (GrUU

28/2012 rd, s. 2–4). Utöver avtalsfriheten har regleringen konsekvenser för förverkligandet av näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen.

På grund av det oförutsägbara behovet av åtgärder under undantagsförhållanden är det nödvändigt att grunda alla ovan nämnda befogenhetsförslag delvis på bestämmelser som utfärdas genom förordningar. Alla nämnda befogenheter ska emellertid förenas med bestämmelser som begränsar lagstiftarens prövningsrätt på ett klart närmare sätt än i den gällande motsvarande lagstiftningen, och de ska därmed inte till någon del längre grunda sig på helt öppna bemyndiganden att utfärda förordningar. Även om regleringen på lagnivå delvis fortfarande kan förbli relativt vag, är det i praktiken inte möjligt att på förhand utfärda närmare bestämmelser om åtgärder som eventuellt ska vidtas under undantagsförhållanden än vad som nu föreslås, utan att känna till undantagsförhållandena. I viss mån kan man således anse att det finns särskilda grunder för bestämmelser som är vagare än vanligt på grund av undantagsförhållandenas oförutsägbarhet.

12.5 Annan reglering som är betydelsefull med tanke på grundlagen

12.5.1 Statsrådets styrningsrätt

Det föreslås att bestämmelser om statsrådets befogenhet att styra och samordna hanteringen av undantagsförhållanden på nationell nivå ska fogas till lagen (24 §). Statsrådet kan i detta syfte under undantagsförhållanden även styra välfärdsområdena och kommunerna i den utsträckning det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att statsrådet, som har det centrala ansvaret för ibruktagandet och tillämpningen av beredskapslagen, har förutsättningar att se till att de åtgärder som krävs för hanteringen av undantagsförhållanden genomförs så effektivt, ändamålsenligt och i så rätt tid som möjligt i hela landet.

Enligt 65 § 1 mom. i grundlagen hör till statsrådet de uppgifter som särskilt nämns i grundlagen samt de övriga regerings- och förvaltningsärenden som enligt lag eller andra författningar ska avgöras av statsrådet eller något ministerium eller som inte har hänförts till republikens presidents eller någon annan myndighets behörighet. Statsrådet har således allmän befogenhet i regerings- och förvaltningsärenden. Statsrådet styr inom ramen för sin allmänna befogenhet den underställda förvaltningen och ger sina underställda myndigheter förvaltningens interna föreskrifter.

Med stöd av sin allmänna befogenhet kan statsrådet inte bindande styra självstyrande välfärdsområden eller kommuner. Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag. Självstyret som ingår i nämnda bestämmelse bedömdes omfattande i grundlagsutskottets utlåtande om inrättandet av välfärdsområden GrUU 17/2021 rd (om de tidigare skedena i reformen av social- och hälsovården se GrUU 65/2018 rd, GrUU 15/2018 rd, GrUU 26/2017 rd, GrUU 75/2014 rd, GrUU 67/2014 rd). Enligt grundlagsutskottet är demokrati ett gemensamt drag för regleringen i grundlagen om olika former av självstyrelse, och utskottet ansåg att demokratin stöds i lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden (GrUU 26/2017 rd, s. 24). Grundlagsutskottet fäste emellertid uppmärksamhet vid att den statliga styrningen av välfärdsområdena och välfärdsområdenas finansieringsmodell de facto begränsar välfärdsområdesfullmäktiges beslutanderätt (GrUU 17/2021 rd, stycke 26, se GrUU 26/2017 rd, s. 25). Grundlagsutskottet har ansett att även jämförelsevis omfattande statlig styrning som gäller skötseln av välfärdsområdenas lagstadgade uppgifter är möjlig med beaktande av kopplingen till de grundläggande fri- och rättigheterna, men ansåg att det ska föreskrivas i lag om grunderna för uppgifter som innebär statlig styrning. GrUU 14/2024 rd, GrUU 40/2024 rd.

Skyddet för den kommunala självstyrelsen i grundlagen ställer strängare krav på den statliga styrningen än i fråga om välfärdsområdena (GrUU 40/2024 rd, GrUU 17/2021 rd). Före inrättandet av välfärdsområdena var skötseln av kommunernas lagstadgade uppgifter enligt praxis föremål för en relativt omfattande lagstadgad styrning när det gällde de uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som tidigare hörde till dem. Statlig styrning som gäller kommuner har ansetts vara godtagbar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna även i administrativa ändringssituationer och tillfälliga specialarrangemang som påverkar kommunstrukturen, såsom i Kajanalands förvaltningsförsök (GrUU 20/2013 rd, GrUU 33/2006 rd, GrUU 37/2006 rd, GrUU 65/2002 rd). Det har även reglerats om kommunernas olika samarbetsskyldigheter i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 32/2001 rd, s. 2/II, GrUU 31/1996 rd).

Styrningen av välfärdsområdena och kommunerna som avses i den föreslagna regleringen kan endast komma i fråga under undantagsförhållanden och även då endast i den tidsmässiga, materiella och regionala omfattning som är nödvändig för hanteringen av undantagsförhållanden. Med detta avses framför allt styrning som syftar till en enhetlig tillämpning av de tilläggsbefogenheter som avses i den föreslagna lagen. Statsrådet föreslås däremot inte utan en bestämmelse som berättigar till detta ha befogenhet att använda styrmedel som innefattar bestämmande- eller beslutanderätt och föreslås därmed inte kunna rikta sin styrning till välfärdsområdenas och de kommunala myndigheternas befogenhetsförhållanden eller användning av beslutanderätt. Förslaget ska således inte anses innebära ingripande i det regionala självstyret på ett sätt som är problematiskt med tanke på 121 § i grundlagen. Regleringen avses också motsvara utgångspunkten i artikel 8.3 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, enligt vilken omfattningen av den administrativa tillsyn som riktas mot lokala myndigheter ska stå i proportion till vikten av de intressen som ska skyddas.

12.5.2 Skyldighet att publicera ett meddelande med visst innehåll eller förbud mot dess publicering

Enligt den föreslagna 35 § kan statsrådets kansli förplikta myndigheter som lyder under statsrådet, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter samt kommunala myndigheter att i sin kommunikation publicera meddelanden med visst innehåll eller förbjuda publiceringen av meddelanden med visst innehåll. Bestämmelsen avses i sista hand göra det möjligt att ingripa i det detaljerade innehållet i kommunikationen, om det finns risk för att man inte annars kan säkerställa tillförlitligheten och ett korrekt innehåll i den offentliga förvaltningens kommunikation.

Befogenheten ingriper inte direkt i de grundläggande och mänskliga rättigheterna som tryggas i grundlagens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och i de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som förpliktar Finland. Förslaget avses emellertid begränsa myndigheternas och till denna del även välfärdsområdenas och kommunernas möjlighet till självständig kommunikation i de tillämpningssituationer som avses, varför regleringen blir betydelsefull med tanke på 121 § i grundlagen. Det ska dock anses att det finns mycket vägande samhälleliga grunder för förslaget när det gäller säkerställandet av tilltron till den offentliga förvaltningen, och grundernas betydelse framhävs på ett väsentligt sätt i hanteringen av undantagsförhållanden. Myndigheternas kommunikation ska inte heller anses höra till yttrandefriheten som tryggas i 12 § i grundlagen så att man inte i någon situation kan ingripa i den genom statlig styrning. Statsförvaltningens kommunikation med korrekt innehåll som genomförs under ledning av statsrådets kansli syftar för sin del till att skapa förutsättningar för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och därmed även utövandet av yttrandefriheten och förverkligandet av offentlighetsprincipen som tryggas som grundläggande fri- och rättigheter.

12.5.3 Förhållande till riksdagens budgetmakt

Till lagen föreslås en bestämmelse om omedelbar tillämpning av tilläggsbudgeten som motsvarar 89 § i den gällande beredskapslagen. Bestämmelsen kan tillämpas redan innan riksdagen har beslutat om tilläggsbudgeten, om riksdagen ger sitt samtycke till detta.

Den allmänna utgångspunkten i 3 § 1 mom. i grundlagen är att riksdagen beslutar om statsfinanserna. Bestämmelsen hänvisar särskilt till 83 § i grundlagen, enligt vilken riksdagen för ett finansår i sänder beslutar om statsbudgeten, som publiceras i Finlands författningssamling. Enligt 5 mom. i samma paragraf iakttas regeringens budgetproposition tillfälligt som budget på det sätt som riksdagen bestämmer om statsbudgeten försenas så att den publiceras först under det nya finansåret. Med stöd av 86 § i grundlagen kan regeringen överlämna en tilläggsbudgetproposition till riksdagen, om det finns motiverat behov att ändra statsbudgeten. Det står inte något i grundlagen om att bestämmelserna om budgetbehandling ska tillämpas på tilläggsbudget. Enligt 59 § 6 mom. i riksdagens arbetsordning gäller vid behandling av en tilläggsbudgetproposition ändå i tillämpliga delar vad som föreskrivs om behandlingen av budgetpropositionen.

I sitt utlåtande om förslaget till beredskapslag ansåg grundlagsutskottet inte att bestämmelsen strider mot bestämmelserna om statsfinanserna i grundlagen eller den allmänna utgångspunkten om fördelningen av statliga uppgifter i 3 § 1 mom. i grundlagen, eftersom riksdagens samtycke krävs för att en tilläggsbudgetproposition ska tillämpas omedelbart. Utskottet ansåg emellertid att det finns skäl att göra nödvändiga ändringar i riksdagens arbetsordning på grund av bestämmelsen. (GrUU 6/2009 rd). I detta avseende kan det konstateras att ovan avsedda ändringar inte har gjorts i riksdagens arbetsordning.

12.5.4 Myndigheternas bestämmanderätt

Jämfört med den gällande lagen är utgångspunkten att man i lagförslaget avstår från de bemyndiganden att utfärda föreskrifter som ges till myndigheter. I 27 § i förslaget föreskrivs emellertid om bestämmanderätt för statsrådets kansli när det gäller innehållet i kommunikationen i enlighet med den gällande lagen. Enligt förslaget kräver den föreslagna bestämmanderätten för statsrådets kansli ett beslut av statsrådet om centralisering av kommunikationen till statsrådets kansli. Enligt förslaget kan kommunikationen endast centraliseras till kansliet i den utsträckning det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Bemyndigandet att utfärda föreskrifter avses vara begränsad till statsförvaltningens myndigheter.

Med bestämmanderätten enligt förslaget avses en bestämmanderätt som är begränsad både i sak och organisatoriskt och som anknyter till statsrådets kanslis verksamhetsområde. Enligt 12 § 1 mom. 3 punkten i reglementet för statsrådet innefattar statsrådets kanslis ansvarsområde statsrådets kommunikation och samordningen av statsförvaltningens kommunikation. Det är således fråga om förvaltningens interna bestämmanderätt som kompletterar den allmänna befogenhet som avses i 65 § i grundlagen. Även om en bestämmelse till sin betydelse i sak kan ha konsekvenser som sträcker sig utanför förvaltningen, anses den föreslagna befogenheten att utfärda föreskrifter inte innehålla sådana allmänna rättsregler som bör regleras genom lag eller förordning.

12.5.5 Överföring av vissa offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Utöver kapitlet om arbetsplikt innehåller lagförslaget vissa tilläggsbefogenheter, enligt vilka näringsidkare inom vissa branscher avses kunna åläggas att sköta sådana offentliga förvaltningsuppgifter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden enligt vad som fastställs i lagen. Befogenheterna i fråga gäller reglering av el och naturgas och övervakningen av denna samt produktion av posttjänster. Till befogenheterna hör i elsystemet den systemansvariga stamnätsinnehavarens och i gassystemet den systemansvariga överföringsnätsinnehavarens skyldighet att styra energiproduktionen eller -leveransen eller terminaltjänsten

enligt de villkor som arbets- och näringsministeriet fastställer (123 §), nätinnehavarens skyldighet att verkställa avbrott eller förbud mot elleverans (127 §), nätinnehavarens eller mätområdets balansansvarigas skyldighet att beräkna en elförbrukningskvot för slutanvändaren (128 §) samt verkställa avbrott i elleveransen på grund av överskridande av kvoten (129 §). I 137 § i lagförslaget ingår dessutom bestämmelser om möjligheten att förplikta postföretag att leverera brev eller andra meddelanden som skickats av myndigheter. I sak ingår motsvarande bestämmelser delvis även i den gällande beredskapslagen (36 §, 37 §, 39 §, 42 §, 64 §).

Regleringen är av betydelse särskilt med avseende på 124 § i grundlagen, enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Den regleringsuppställning som är föremål för granskning, där en näringsidkare som är verksam inom energi- eller postverksamheten åläggs att sköta vissa offentliga förvaltningsuppgifter, innebär för sin del också ingripande i näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen.

I sitt utlåtande om det tidigare förslaget till beredskapslag tog grundlagsutskottet inte ställning till den i sak motsvarande reglering som ingick i det med tanke på 124 § i grundlagen och regleringen i fråga granskades inte heller ur detta perspektiv i förarbetena till lagen (GrUU 6/2009 rd, RP 3/2008 rd). Regleringen i fråga handlar till största delen om uppgifter som är nödvändiga med tanke på verkställigheten av energiregleringsbefogenheterna och som till sin natur är planmässiga och tekniska och inte innebär någon självständig prövningsrätt. Det är dessutom fråga om uppgifter som myndigheterna inte har behövlig specialkompetens och operativa förutsättningar för att sköta. För en del av de aktörer som avses i lagförslaget, som skyldigheten kan åläggas, har det med medverkan av grundlagsutskottet genom lagar föreskrivits om motsvarande typer av offentliga förvaltningsuppgifter redan under normala förhållanden (GrUU 4/2000 rd, GrUU 62/2002 rd, jfr även GrUU 102/2022 rd). De aktörer som avses i den föreslagna regleringen omfattas redan av en ganska stark myndighetsstyrning och -tillsyn på grundval av den nuvarande regleringen.

När det gäller genomförandet av regleringen verkställer nätinnehavarna avbrott i elförsörjningen som regleras genom förordning av statsrådet samt fastställer energinyttighetens förbrukningskvot enligt kalkylmässiga grunder som regleras genom förordning av statsrådet. Det är således fråga om en till sin natur faktisk verkställande makt som är strikt bunden till tillämpningsförordningen. Nätinnehavaren avses inte heller ta förvaltningsbeslut om fastställande eller överskridande av en förbrukningskvot, utan enligt förslaget är det fråga om ett kalkylmässigt genomförande av en förbrukningskvot som regleras genom förordning av statsrådet. Enligt förslaget ska Energimyndigheten ansvara för att fatta beslut som omfattar prövningsrätt samt även ombesörja slutanvändarens rättssäkerhet, och den ska också övervaka genomförandet av den skyldighet som ålagts nätinnehavaren. I de uppgifter för nätinnehavare som avses i 128 och 129 § i lagförslaget ingår skyldigheten att informera slutanvändaren både om den beräknade förbrukningskvoten och om hot om avbrott i elförsörjningen i en situation där 90 procent av förbrukningskvoten har använts. Om förbrukningskvoten överskrids är det dessutom den systemansvariges uppgift att verkställa ett avbrott i elförsörjningen enligt statsrådets förordning. Nätinnehavarens uppgifter avses inte heller till dessa delar omfatta tillsynsbefogenheter eller beslutanderätt som grundar sig på självständig prövning, utan det avses vara fråga om en uppgift av verkställighetskaraktär som fastställs enligt kalkylmässiga grunder genom statsrådets förordning.

En sådan styrningsuppgift som avses i den föreslagna 123 § innebär inte heller att systemansvariga ges självständig prövningsrätt, utan styrningen är fast bunden till de villkor som arbets- och näringsministeriet fastställer. Styrningen av energiproduktionens produktionsmängder bör tillfalla systemansvariga, eftersom produktionen och förbrukningen måste balanseras i systemet

för att säkerställa dess tekniska funktion. De villkor för styrning som arbets- och näringsministeriet fastställer kan till exempel gälla kapacitetens ibruktagandeordning, dvs. körordningen, så att man i beslutet fastställer de rörliga kostnader som tillämpas på olika typer av produktionsanläggningar eller deras beräkningsgrunder, om produktionsanläggningarna inte själva ger en marknadsmässig prissignal för att fastställa deras körordning. De systemansvariga föreslås således inte ges den slags beslutanderätt som grundlagsutskottet har ansett vara nödvändig för att på regleringsbasis säkerställa rättssäkerhetens förverkligande (GrUU 4/2000 rd).

Det föreslås att bestämmelser om tjänsteansvaret för skötseln av ovan nämnda offentliga förvaltningsuppgifter fogas till lagen (123 § 4 mom., 127 § 4 mom., 128 § 7 mom., 129 § 6 mom.). När man dessutom beaktar arrangemangets tillfälliga karaktär och det vägande samhällsbehov som ligger till grund för skötseln av uppgifterna och som anknyter till regleringens funktion, kan bestämmelserna anses uppfylla 124 § i grundlagen om ändamålsenligheten i att överföra offentliga förvaltningsuppgifter.

I fråga om posttjänster är det möjligt enligt lagförslaget att genom ett beslut av transport- och kommunikationsverket ålägga ett postföretag som avses i postlagen att leverera brev eller andra meddelanden som skickas av en myndighet. Den skyldighet som avses i bestämmelsen omfattar också genomförandet av delgivningsförfarandet enligt 21 § i postlagen. Möjligheten att på avtalsbasis överlåta de uppgifter som avses i lagförslaget till ett postföretag som avses i postlagen ingår redan i postlagen (GrUU 56/2010 rd) som stiftats med medverkan av grundlagsutskottet. Lagförslaget innehåller en uttrycklig bestämmelse om att skyldigheten endast kan ges till ett sådant postföretag som har förutsättningar att sköta uppgiften på ett ändamålsenligt sätt. Befogenheten kan tillämpas endast i de undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkterna i lagförslaget, varvid syftet med den är att säkerställa framför allt utdelningen av uppbådsbrev som är viktiga för fullgörandet av försvarsskyldigheten enligt 127 § i grundlagen. Det kan således påvisas vägande skäl för regleringen som följer av ett samhällsbehov. Ytterligare med beaktande av att myndigheten i och med utvecklingen av bolagiseringen av postverksamheten inte har förutsättningar att sköta de uppgifter som avses i bestämmelsen, kan den föreslagna regleringen anses som ett tillfälligt arrangemang även uppfylla kravet på ett ändamålsenligt arrangemang enligt 124 § i grundlagen. Med tanke på rättssäkerheten är det betydelsefullt att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på personer i postföretagets tjänst i enlighet med förslaget när dessa sköter sådana uppgifter som avses ovan (137 § 3 mom.).

12.5.6 Offentlighetsprincipen

Det föreslås att till lagen fogas bestämmelser om möjligheten för kommunfullmäktige eller välfärdsområdesfullmäktige att hålla slutna sammanträden i vissa fall (36 och 37 §). Regleringen är således av betydelse även med tanke på den offentlighetsprincip som föreskrivs i 12 § 2 mom. i grundlagen. Enligt ovannämnda moment är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om offentligheten inte av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av en offentlig handling eller upptagning.

I regionförvaltningen genomförs offentlighetsprincipen förutom genom offentligheten av handlingar och information även genom offentliga möten. Även om behovet av transparens i myndigheternas beslutsfattande kan framhävas särskilt under undantagsförhållanden, kan samtidigt omständigheter som påverkar ordnandet av nödvändigt beslutsfattande orsaka tryck på att begränsa genomförandet av offentligheten av skäl som anknyter till ordnandet av offentligheten i praktiken. I bestämmelserna avses dock endast väl avgränsade situationer, varvid begränsningarna av offentligheten endast begränsas till vad som är nödvändigt. För det första föreslås bestämmelserna endast gälla sammanträden som sammankallas omedelbart och som endast kan ordnas under undantagsförhållanden. För det andra kan ett sammanträde hållas slutet endast av vägande skäl. Även under undantagsförhållanden kan det alltså betraktas som en utgångspunkt att sammanträdena hålls offentligt. Dessutom föreslås ordnandet av ett slutet sammanträde inte

befria kommunen eller välfärdsområdet från andra bestämmelser som gäller genomförandet av offentligheten, såsom offentligheten av sammanträdets beslutshandlingar.

12.5.7 Rätten att få information och skyddet för personuppgifter

Enligt den föreslagna lagen har myndigheter rätt att få information om vissa sekretessbelagda uppgifter, men i regel avses myndigheternas rätt att få information även under undantagsförhållanden enligt beredskapslagen förverkligas på grundval av de rättigheter till information som redan föreskrivs för dem i annan lagstiftning. De i lagen föreslagna rättigheterna att få information är uttryckligen de rättigheter att få information som behövs för att hantera undantagsförhållanden. Rättigheter att få och lämna ut sekretessbelagda uppgifter föreslås för de myndigheter som svarar för ordnandet av arbetspliktshelheten (56 §) samt de myndigheter som svarar för tillsynen över iakttagandet av lagens bestämmelser (147 §) och för Statskontoret (164 §).

Grundlagsutskottet har krävt att bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ska vara exakta och noga avgränsade. När det föreskrivs om rätten att få eller rätten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter ska man antingen sträva efter att i lagen förteckna uppgifterna på ett uttömmande sätt eller alternativt ska rätten att få information vara bunden till uppgifter som är nödvändiga för något syfte. Grundlagsutskottet har bland annat fäst uppmärksamhet vid vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Grundlagsutskottet har inte ansett det vara möjligt med rättigheter att få information som är löst formulerade i lagen, i synnerhet inte när det är fråga om utlämnande av känsliga personuppgifter. Grundlagsutskottet har ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik (GrUU 8/2021 rd, s. 7, GrUU 17/2016 rd, s. 5–6, GrUU 12/2014 rd, s. 3, GrUU 62/2010 rd, s. 3–4).

Enligt den föreslagna 55 § 2 mom. kan förutom andra uppgifter även känsliga uppgifter, till exempel uppgifter om hälsotillstånd eller funktionsnedsättning, lagras i arbetspliktsregistret. De uppgifter som införs i registret föreslås vara sekretessbelagda. I förhållande till den gällande lagen har man strävat efter att precisera bestämmelserna om att få och lämna ut uppgifter som gäller arbetspliktsregistret så att en viss myndighets rättigheter uttryckligen är bundna till ett syfte som är nödvändigt för ett visst ändamål, såsom uppgifter som är nödvändiga för genomförandet av myndigheternas uppgifter enligt beredskapslagen, uppgifter som är nödvändiga för ändamålsenligt genomförande av arbetsplikten eller uppgifter som är nödvändiga för planering och ordnande av arbetsplikten. I den gällande lagen är uppgifterna bundna till deras nödvändighet. Samtidigt har man i bestämmelsen eftersträvat att i enlighet med den gällande lagen förteckna det informationsinnehåll som myndigheterna har rätt att få information om till exempel genom att hänvisa till de uppgifter som enligt det föreslagna 55 § 2 mom. överhuvudtaget sparas i arbetspliktsregistret eller till uppgifternas betydelse för vissa ändamål. Regleringen kan således anses motsvara de förutsättningar som behandlas i grundlagsutskottets utlåtandepraxis, med särskilt beaktande av också det att registret kan innehålla känsliga uppgifter.

Det föreslås bestämmelser i lagen som långt motsvarar den gällande lagen om ett arbetspliktsregister (55 §) och tillhörande bestämmelser om att få och lämna ut information (56 §) utöver ovan nämnda revideringar relaterade till nödvändighetskriteriet och vissa begreppsmässiga revideringar. Arbetspliktsregistret kan inrättas genom beslut av arbets- och näringsministeriet även under alla undantagsförhållanden. Förhållandet mellan registret och de tillhörande rättigheterna att få och lämna ut uppgifter och grundlagen och den allmänna dataskyddsförordningen har behandlats närmare i samband med ändringsförslaget 2024 (RP 120/2024 rd, s. 40–42). Regeringspropositionen i fråga behandlades då även i grundlagsutskottet.

I den föreslagna 147 § föreskrivs som en nyhet i förhållande till den gällande lagen om de myndigheters rätt att få information som övervakar tillämpningen av bestämmelserna i beredskapslagen. Tillsynsmyndigheten föreslås ha rätt att, trots sekretessbestämmelserna, av den som tillsynen gäller få de uppgifter som är nödvändiga för utförandet av tillsynsuppgiften. Med tillsynsmyndighet avses alla de myndigheter som har en särskild tillsynsuppgift enligt beredskapslagen. Sådana uppgifter har föreslagits för polisen, Gränsbevakningsväsendet, Försvarsmakten, arbets- och näringsministeriet, livskraftscentralen, Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet, det riksomfattande tillstånds-, styrnings- och tillsynsverket, Försörjningsberedskapscentralen, Energimyndigheten, Livsmedelsverket och arbetarskyddsmyndigheten. Eftersom lagen innehåller flera tillsynsuppgifter som gäller olika förvaltningsområden hänvisar bestämmelsen allmänt till den myndighet som övervakar efterlevnaden av bestämmelserna i beredskapslagen.

Man har strävat efter att betona regleringens noggrannhet och avgränsning genom att uttryckligen formulera rätten att få information så att den gäller uppgifter som är nödvändiga med tanke på tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i beredskapslagen. För varje tillsynsuppgift finns det uttryckliga bestämmelser om tillsynsuppgiften i samband med varje befogenhet. Det föreskrivs mer allmänt om arbetarskyddsmyndighetens tillsynsuppgift, eftersom uppgiften omfattar tillsyn över tillämpningen av många olika befogenheter. På arbetarskyddsmyndighetens tillsyn tillämpas dessutom vad som föreskrivs i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006).

Det föreslås att bestämmelser om Statskontorets rätt att få information (164 §) också ska införas i lagen. De rättigheter att få information som föreslås för Statskontoret är en förutsättning för fastställande och utbetalning av ersättningar enligt beredskapslagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen har Statskontoret rätt att avgiftsfritt och utan hinder av sekretessbestämmelserna från den myndighet som verkställer lagens tilläggsbefogenheter få nödvändiga uppgifter om verkställandet av befogenheter för fastställande och utbetalning av de ersättningar som avses i kapitlet i fråga. Dessutom föreslås Statskontoret ha rätt att avgiftsfritt och utan hinder av sekretessbestämmelserna av vissa myndigheter få nödvändiga uppgifter om den som söker ersättning för fastställande och utbetalning av de ersättningar som avses i kapitlet i fråga. Eftersom det är omöjligt att på förhand veta vilka befogenheter som är nödvändiga att tillämpa under undantagsförhållanden och vilka uppgifter som behövs för att fastställa och betala ersättningar i situationen i fråga, avses de föreslagna rättigheterna att få information bindas till nödvändigheten av uppgifterna på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter.

12.5.8 Undantag från lagstadgade bestämmelser genom förordning

Avdelning III i lagförslaget innehåller vissa bestämmelser enligt vilka man under undantagsförhållanden genom förordning av statsrådet kan avvika från bestämmelserna i vissa gällande lagar. Sådana bestämmelser är till exempel avvikelser från anställningsvillkor (41 och 42 §), begränsning av uppsägningsrätten (43 §) samt undantag från vissa lagstadgade skyldigheter inom social- och hälsovården eller från förutsättningarna för att utöva ett yrke som yrkesutbildad person (98 §). Dessutom föreslås 16 kap. om finansmarknaden innehålla bestämmelser om undantag från till exempel räntelagen och kreditinstitutslagen. Undantag som gäller social- och hälsovårdstjänster behandlas separat i avsnitt 12.4.10.

Sådana bestämmelser innebär avvikelser från normhierarkin, enligt vilken det som föreskrivs i lag har företräde framför det som föreskrivs i en förordning. I grundlagsutskottets praxis har man ansett att det är möjligt att avvika från normhierarkin under vissa förutsättningar. På grundval av grundlagsutskottets tolkningspraxis kan man som förutsättning för flexibilitet i normhierarkin när det gäller delegering av lagstiftningsbefogenheter fastställa att behovet av att avvika från lagen är ringa i frågor av teknisk natur som har avgränsats eller styrts så att befogenheten att avvika från lagens bestämmelser inte är helt öppen eller för löst formulerad (GrUU 21/2014 rd, s. 2, GrUU 51/2006 rd, s. 9). Bemyndiganden som gör det möjligt att avvika från lagen har

också kunnat regleras från fall till fall om de har begränsats till mindre undantag och om de innehåller omnämnanden som begränsar och styr användningen av bemyndiganden att utfärda förordningar bland annat i syfte att utfärda undantagsbestämmelser (se till exempel GrUU 41/2010 rd, s. 6, GrUU 17/2010 rd, s. 2 och GrUU 14/2006 rd, s. 2–3). I sitt utlåtande om förslaget till beredskapslag tog grundlagsutskottet inte separat ställning till de befogenheter som det dåvarande lagförslaget innehöll och som möjliggör avvikelse från lagen (GrUU 6/2009 rd).

Undantagen enligt den föreslagna lagen kan bli ganska omfattande beroende på undantagsförhållandena. Dessutom avses lagen göra det möjligt att genom förordning avvika från bestämmelserna i en annan lag än den föreslagna beredskapslagen, då det i allmänhet är fråga om att man med en förordning kan avvika från bestämmelserna i den lag enligt vilken förordningen har utfärdats. Vid bedömningen av undantag från normhierarkin med avseende på de ovan nämnda bemyndigandena att utfärda förordningar ska man dock beakta undantagets tillfällighet och nödvändighet med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden. Befogenheter som möjliggör undantag föreslås dessutom kunna tas i bruk och tillämpas endast i den materiella och regionala omfattning som är nödvändig. I lagförslaget har man på regleringsbasis strävat efter att begränsa prövningsrätten för den som utfärdar förordning antingen genom att begränsa undantagsbefogenheten till enskilda bestämmelser eller genom att styra befogenhetsregleringen så att den riktas så exakt och proportionerligt som möjligt på ett sätt som motsvarar syftet med befogenheten. I lagen har dessutom införts ytterligare bestämningar som begränsar utövandet av undantagsbefogenheten. Till den del det i undagtagsbefogenheterna kan handla om att avvika från reglering med en EU-rättslig grund ska regleringens godtagbarhet i förhållande till EU-rätten bedömas i varje tillämpningssituation.

De undantagsbefogenheter som möjliggörs av lagförslaget kan tillägnas regleringens särdrag och i sista hand de vägande samhällsgrunder som anknyter till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Om man dessutom beaktar att de författningar som utfärdas med stöd av befogenheterna har karaktären av tillämpningsförordningar som omfattas av riksdagens efterkontrollrätt enligt lagförslaget är de föreslagna bemyndigandena att utfärda förordningar inte problematiska med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen.

12.5.9 Tillämpning av beredskapslagen på Åland

Enligt grundlagens 75 § 1 mom. gäller angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland det som särskilt bestäms i dessa lagar.

Enligt 69 § 1 mom. i självstyrelselagen kan självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Åland har en omfattande självstyrelse. Lagstiftningsbefogenheten är fördelad mellan riksdagen och Ålands lagting på det sätt som framgår av grundlagen och självstyrelselagen. Ålands lagstiftande organ lagtinget reglerar lagstiftningen om områdets interna ärenden och utövar sin egen budgetmakt. Lagtingets lagstiftningsbefogenhet framgår av 18 § i självstyrelselagen och rikets lagstiftningsbefogenhet (på Åland) av 27 och 29 § i lagen.

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som stadgas i 12 §, ordningsmaktens verksamhet för tryggande av statens säkerhet, försvarstillstånd samt beredskap inför undantagsförhållanden. Enligt 27 § 28 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om befolkningsskyddet, dock så att beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsregeringens samtycke. Enligt 27 § 29 och 31 punkten i självstyrelselagen hör frågor som gäller smittsamma sjukdomar hos människor

och husdjur till rikets lagstiftningsbehörighet. Med stöd av 27 § 41 punkten i lagen har riket lagstiftningsbefogenhet även i andra ärenden som enligt motiveringen till självstyrelselagen hör till rikets lagstiftningsbefogenhet.

Grundlagsutskottet har i samband med att beredskapslagen stiftades konstaterat att tillämpningen av beredskapslagen även på Åland i praktiken kan leda till att sådana förvaltningsuppgifter som landskapsmyndigheterna normalt sköter kan överföras på riksmyndigheterna när beredskapslagen tillämpas. Utskottet har med beaktande av Ålands särställning ansett det viktigt att det utöver hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas ska ordnas i landskapet Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 14/I). I sitt betänkande GrUB 1/2021 rd hänvisade utskottet till ovannämnda utlåtande och stod fast vid sin ståndpunkt.

Tillämpningen av beredskapslagen kan emellertid förknippas med praktiska problem på Åland. Genom förordningar som utfärdas med stöd av beredskapslagen kan man inte föreskriva om uppgifter för landskapets myndigheter, och landskapets myndighetsstruktur motsvarar inte till alla delar nationella myndigheter.

Grundlagsutskottet har även mer allmänt uppmärksammat att beredskapslagen delvis innehåller bestämmelser om till exempel avvikelse från sådan rikslagstiftning som inte tillämpas i landskapet Åland och om befogenheter för myndigheter som inte är verksamma i landskapet Åland. Utskottet har ansett det nödvändigt att lagstiftningen till dessa delar kompletteras och förtydligas i kommande lagstiftningsreformer (GrUU 29/2022 rd, stycke 48). Utskottet hänvisade i detta avseende till såväl den pågående totalreformen av beredskapslagstiftningen som reformen av självstyrelselagen för Åland i sitt utlåtande GrUU 120/2024 rd, stycke 17.

Propositionen innehåller inget förslag om att ändra självstyrelselagen. Avsikten är att genom en överenskommelseförordning utfärda närmare bestämmelser om skötseln av uppgifter som gäller beredskap och undantagsförhållanden på Åland.

12.5.10 Ändringssökande och rättsskydd

Utgångspunkten för förslaget är att rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen garanteras även under undantagsförhållanden. Rätten att ansöka om ändring föreslås således inte bli begränsad. I fråga om de förvaltningsbeslut som avses i lagförslaget har man i regel rätt att ansöka om ändring i enlighet med lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Förslaget innehåller en bestämmelse enligt vilken Tillstånds- och tillsynsverket ska beräkna och dela ut inköpskvoter för konsumtionsvaror som grundar sig på den köprätt som föreskrivs i statsrådets förordning utan separat beslut (90 §). Enligt 128 § i lagförslaget ska dessutom nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet utan separat beslut beräkna elförbrukningskvoten för slutanvändaren på basis av den mängd el som levererats till detta eldriftsställe under den senaste motsvarande kalendermånaden som föregick undantagsförhållandena.

Regleringen är betydelsefull med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket rätten att få motiverade beslut hör till de garantier för god förvaltning som tryggas genom lag. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Bestämmelserna i 21 § i grundlagen har dock inte ansetts hindra att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång, så länge undantagen inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättighet till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78 samt GrUU 59/2014 rd, s. 2–3 och GrUU 4/2010 rd, s. 3/II). Grundlagsutskottet har från fall till fall ansett det möjligt att beslut kan meddelas bara på begäran av

parten bland annat i vissa situationer som gäller lagstadgade indexjusteringar av förmåner (till exempel GrUU 48/2006 rd, GrUU 46/2002 rd).

Vid bedömningen av huruvida undantag enligt lagförslaget är godtagbara ska man beakta karaktären av regleringen som reglering för undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen och behovet av ett effektivt verkställande av befogenheterna. Den inköpskvot som avses i 90 § i lagförslaget fastställs på grunder som föreskrivs i förordning av statsrådet och den kan fastställas så att den gäller alla konsumenter eller konsumentgrupper. De inköpskvoter som fördelas jämnt åt alla konsumenter fördelas på de grunder som anges i statsrådets förordning och Tillstånds- och tillsynsverket föreslås inte ha någon prövningsrätt i fråga om dem. Av ovan nämnda skäl kan man inte heller anse att kvotbaserade köprättigheter är förknippade med ett sådant behov av rättsskydd att det skulle vara nödvändigt att kunna överklaga dem. Kommunerna föreslås på ansökan bevilja inköpskvoter åt en viss konsumentgrupp till den del det inte är möjligt att dela ut dem på grundval av uppgifterna i befolkningsdatasystemet. Enligt förslaget ska kommunens beslut överklagas på sedvanligt sätt. Regleringen anses inte vara problematisk i detta avseende.

Även i de situationer som avses i 128 § i lagförslaget föreslås nätinnehavaren eller den som ansvarar för mätområdets balans vara bunden till de grunder som föreskrivs i statsrådets förordning när denne beräknar förbrukningskvoten. Slutanvändaren avses ha rätt att kräva att nätinnehavaren eller den balansansvarige beräknar förbrukningskvoten även i det ovan nämnda förfarandet, dvs. låta Energimyndigheten avgöra beräkningen av kvoten, om det beräkningssätt som föreskrivs i 128 § 2 mom. leder till en betydligt lägre förbrukningskvot eller om beräkningen innehåller ett betydande fel. I fråga om energimyndighetens beslut föreslås man ha rätt att anföra ordinarie besvär. Regleringen kan således inte anses vara problematisk med hänsyn till rättssäkerheten.

12.5.11 Straffrättslig legalitetsprincip

Även om 23 § i grundlagen möjliggör undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden tillåter regleringen inte undantag från den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen. Artikel 15.2 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och artikel 4.2 i MP-konventionen förbjuder begränsningar av den straffrättsliga legalitetsprincipen även under undantagsförhållanden, även om ovannämnda konventioner i övrigt medger vissa begränsningar av vissa mänskliga rättigheter under sådana nödlägen som avses i konventionerna.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen som föreskrivs i 8 § i grundlagen ställer således också krav på att straffregleringen som anslutits till beredskapslagen är korrekt. Enligt kärninnehållet i den straffrättsliga laglighetsprincipen ska brottsrekvisitet anges med tillräckligt exakthet så att det utifrån ordalydelsen i bestämmelsen går att förutse, huruvida en handling eller en försummelse är straffbar (till exempel GrUU 12/2021 rd, s. 14).

Bestämmelserna om straff i anknytning till beredskapslagen föreslås i enlighet med den gällande lagen bestå av både brott mot beredskapslagen enligt den föreslagna 166 § i beredskapslagen och regleringsbrott enligt strafflagen. I den föreslagna 166 § föreskrivs så entydigt som möjligt om vilka gärningar som hotet om straff förknippas med. I paragrafen specificeras enligt förslaget således de bestämmelser i beredskapslagen vars överträdelse eller försummelse som är straffbar.

I denna proposition föreslås även ändringar i strafflagen. Enligt 46 kap. 1 § i den gällande strafflagen är hotet om straff kopplat till en regleringsbestämmelse som föreskrivs i eller med stöd av beredskapslagen. Straffbestämmelserna i fråga utgör således en så kallad straffreglering in blanco, eftersom regleringen inte entydigt visar vilka bestämmelser i beredskapslagen som hotet

om straff gäller. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis av orsaker som anknyter till legalitetsprincipen förhållit sig avvisande mot blancostraffbestämmelser, även om sådana bestämmelser i sig inte har ansetts vara förbjudna enligt grundlagen (till exempel GrUU 63/2022 rd, s. 6, GrUU 12/2021 rd, stycke 58, GrUU 10/2016 rd, s. 8). I propositionen föreslås att 46 kap. 1 § i strafflagen ska ändras bland annat av skäl som härrör från den straffrättsliga legalitetsprincipen så att man i propositionen specificerar de bestämmelser i beredskapslagen eller som utfärdats med stöd av beredskapslagen som hotet om straff är kopplat till. I samband med bestämmelserna ska även de gärningar som är avsedda att vara straffbara karakteriseras. Förslaget syftar till att beakta de krav som legalitetsprincipen ställer på regleringens exakthet och avgränsning samt regleringens förutsägbarhet.

På grund av beredskapslagens särdrag avses det faktiska området för straffbart beteende i många fall bestämmas av det gemensamma innehållet i den tilläggsbefogenhet som tas i bruk och den nödvändiga tillämpningsförordning som gäller den. Grundlagsutskottet har vid behandlingen av en sådan regleringshelhet betonat förhållandet mellan skyldigheterna och den straffrättsliga legalitetsprincipen och huruvida regleringen blir komplex, tolkningsbar och svårtydlig. Regleringen är också kopplad till noggrannheten i bemyndigandet att utfärda förordningar (GrUU 12/2021 rd, s. 14). I förslaget har man bättre än i den gällande lagen strävat efter att precisera befogenheterna och samtidigt i bemyndigandena att utfärda förordningar inkludera ramvillkor som begränsar lagstiftarens prövningsrätt. Det faktiska området för straffbar reglering är emellertid i sista hand kopplat till den regleringshelhet som utfärdas i krisläget i fråga, där särskild uppmärksamhet ska fästas vid att de bestämmelser som utfärdas är exakta och noga avgränsade, och regleringens förhållande till den strafflagstiftning som föreskrivs i beredskapslagen eller strafflagen ska beaktas.

12.5.12 Bedömning av lagstiftningsordningen

På de grunder som anförs ovan anses de föreslagna lagarna överensstämma med grundlagen så att de kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen anser dock att det vore bra att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

Kläm

Utifrån det som konstaterats ovan lämnas följande propositioner till riksdagen för godkännande:

Lagförslag

1.

Beredskapslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

AVDELNING I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OCH BEREDSKAP

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att skapa beredskap att hantera undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen samt att under sådana förhållanden skydda befolkningen, trygga befolkningens försörjning, upprätthålla verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle och upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Syftet med lagen är också att under undantagsförhållanden stödja beredskapen att avvärja hot mot rikets territoriella integritet och självständighet.

2 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs det om de tilläggsbefogenheter och skyldigheter som är nödvändiga för att trygga lagens syfte under undantagsförhållanden samt om det beslutsfattande som dessa kräver (*hantering av undantagsförhållanden*). I lagen föreskrivs det dessutom om en skyldighet att ha beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden.

3 §

Förhållande till annan lagstiftning

Bestämmelser om försvarstillstånd och om allmänna säkerhetsåtgärder som stöder rikets försvar och som ska tillämpas vid försvarstillstånd samt om tryggande av verksamhetsbetingelserna för det militära och ekonomiska försvaret finns i lagen om försvarstillstånd (1083/1991).

4 §

Förhållande till internationella förpliktelser

Vid tillämpningen av denna lag ska de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler iakttas.

2 kap.

Beredskapsskyldighet

5 §

Förhållandet mellan kapitlets bestämmelser och andra bestämmelser om beredskap

Utöver vad som föreskrivs i denna lag tillämpas de bestämmelser om beredskap för störningssituationer eller undantagsförhållanden som finns i någon annan lag.

Bestämmelser om skyldigheter som hänför sig till stärkandet av motståndskraften hos kritiska aktörer i samhället finns i lagen om skydd av samhällets kritiska infrastruktur och om stärkande av samhällets motståndskraft (310/2025). Bestämmelser om skyldigheter som hänför sig till hanteringen av cybersäkerhetsrisker finns i cybersäkerhetslagen (124/2025) och lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019). Bestämmelser om tryggande av försörjningsberedskapen finns i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1390/1992).

6 §

Allmän beredskapsskyldighet

Den beredskapsskyldige ska genom de åtgärder som anges i detta kapitel säkerställa att den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter sköts så störningsfritt som möjligt under alla förhållanden. Den beredskapsskyldige ska också ha beredskap att utöva befogenheterna enligt denna lag.

Beredskapsskyldiga som avses i denna lag är

1) statliga myndigheter,
2) domstolar och nämnder som har inrättats för att behandla besvärsärenden,
3) republikens presidents kansli,
4) riksdagens ämbetsverk,
5) självständiga offentligrättsliga inrättningar,
6) statliga affärsverk,
7) välfärdsområden och välfärdssammanslutningar,
8) kommuner och samkommuner,
9) andra sammanslutningar som genom lag inrättats för att sköta en offentlig förvaltningsuppgift eller som genom lag ålagts att sköta en offentlig förvaltningsuppgift, till den del de sköter sådana uppgifter. I fråga om beredskapsskyldigheten för den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift med stöd av en koncession eller något annat myndighetsgodkännande gäller vad som föreskrivs särskilt.

Den beredskapsskyldige ska säkerställa att skyldigheterna enligt 1 mom. fullgörs på behörigt sätt också när den beredskapsskyldige från privata sammanslutningar skaffar tjänster som stöder skötseln av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter.

7 §

Riskbedömning och riskhantering

Den beredskapsskyldige ska sträva efter att identifiera hot som allvarligt äventyrar en störningsfri verksamhet och bedöma de risker hoten medför för skötseln av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter samt i sin verksamhet sörja för lämpliga hanteringsåtgärder för att förebygga att riskerna realiseras och minska konsekvenserna av dem.

Den beredskapsskyldige ska se till att riskbedömningen är uppdaterad och följa hur de risker som den beredskapsskyldige har identifierat realiseras och i en eventuell störningssituation utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att hantera situationen och begränsa konsekvenserna av den.

8 §

Beredskapsplaner och annan beredskapsplanering

Den beredskapsskyldige ska utarbeta och upprätthålla en uppdaterad beredskapsplan för hanteringen av störningssituationer som allvarligt äventyrar skötseln av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter och för beredskapen för undantagsförhållanden.

Den beredskapsskyldige ska dessutom upprätthålla aktionsberedskap genom förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt vid behov genom beredskapsövningar och andra åtgärder.

Beredskapsplanen ska åtminstone innehålla en beskrivning av

1) lämpliga verksamhetsmodeller för tryggande av den beredskapsskyldiges verksamhetsförutsättningar och en så störningsfri skötsel som möjligt av den beredskapsskyldiges lagstadgade uppgifter i allvarliga störningssituationer och under undantagsförhållanden,

2) de skyldigheter som ibruktagandet av befogenheter enligt denna lag medför för den beredskapsskyldige,

3) de interna ansvarsarrangemang och de kommunikationsförfaranden som hanteringen av en störningssituation kräver samt behövliga kontakter och samarbetspartner.

Den beredskapsskyldige ska i sin verksamhet se till att planeringen av beredskapen görs på behörigt sätt och att personalen får den introduktion som genomförandet av beredskapsplanen förutsätter.

9 §

Styrning, övervakning och samordning av beredskapen

Varje ministerium styr och övervakar beredskapen inom sitt förvaltningsområde. Varje ministerium samordnar dessutom beredskapen inom sitt ansvarsområde till behövliga delar i samarbete med andra ministerier samt med företag och andra organisationer inom sitt ansvarsområde. Ministerierna ska se till att även landskapet Åland beaktas i beredskapen.

Statsrådets kansli styr och samordnar beredskapen i statsrådet.

10 §

Upprätthållande av lägesbild

Varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för upprätthållandet av en uppdaterad lägesbild.

Statsrådets kansli svarar för statsrådets gemensamma lägesbild.

AVDELNING II

BESLUT OM UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN SAMT SPECIALARRANGEMANG INOM FÖRVALTNINGEN

3 kap.

Beslut om undantagsförhållanden och om ibruktagande av tilläggsbefogenheter

11 §

Förutsättningar för undantagsförhållanden

Som undantagsförhållanden kan enligt denna lag betraktas

1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet,

2) ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om ett annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp,
3) en synnerligen allvarlig olycka som äventyrar ett stort antal människors liv eller hälsa och som beror på mänsklig aktivitet eller naturfenomen eller någon annan exceptionell händelse som till sina verkningar och sin karaktär kan jämställas med en sådan olycka, ett direkt hot om en sådan olycka eller händelse eller förhållandena efter den,
4) en mycket utbredd smittsam sjukdom som till sina verkningar särskilt allvarligt äventyrar människors liv och hälsa,
5) sådant direkt hot eller sådan verksamhet eller händelse mot eller sådana sammantagna konsekvenser av dessa för
a) det allmännas beslutsförmåga,
b) gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten,
c) tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet,
d) tillgången till energi, vatten, livsmedel, läkemedel eller andra nödvändiga nyttigheter,
e) befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster,
f) funktionen hos samhällets kritiska trafiksystem, eller
g) funktionen hos informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som upprätthåller de funktioner som avses i underpunkterna a–f
som väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser.
En situation som avses i 1 mom. kan dock betraktas som undantagsförhållanden endast om hanteringen av den kräver att en eller flera tilläggsbefogenheter enligt avdelning III tas i bruk.

12 §

Beslut om undantagsförhållanden

Statsrådet kan genom sitt beslut konstatera att undantagsförhållanden råder i landet, om statsrådet i samverkan med republikens president anser att någon av förutsättningarna för undantagsförhållanden enligt 11 § i denna lag uppfylls.
Av beslutet om undantagsförhållanden ska det framgå på vilken grund enligt 11 § 1 mom. undantagsförhållanden råder samt en bedömning av nödvändigheten av att ta i bruk tilläggsbefogenheter.

13 §

Allmänna principer för att ta i bruk tilläggsbefogenheter

Tilläggsbefogenheter får tas i bruk endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter och endast i den omfattning det är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå ett syfte som anges i denna lag.

14 §

Ibruktagningsförordning

Bestämmelser om ibruktagning och tillämpning av tilläggsbefogenheter och skyldigheter enligt avdelning III i denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet (*ibruktagningsförordning*), som får utfärdas medan ett beslut om undantagsförhållanden är i kraft. En ibruktagningsförordning får utfärdas för högst sex månader åt gången.
I ibruktagningsförordningen ska nämnas
1) den grund för undantagsförhållanden med stöd av vilken tilläggsbefogenheter tas i bruk,
2) den paragraf som är avsedd att tillämpas eller, om inte alla bestämmelser i paragrafen är avsedda att tillämpas, till vilken del bestämmelserna är avsedda att tillämpas,

3) ibruktagningsförordningens geografiska tillämpningsområde.

15 §

Behandling av ibruktagningsförordning i riksdagen

En ibruktagningsförordning ska omedelbart föreläggas riksdagen. Om ibruktagningsförordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har utfärdats, förfaller den.

Riksdagen ska besluta om förordningen får förbli i kraft som sådan eller om den ska upphävas helt eller delvis. Riksdagen kan också besluta om användningsområdet för tilläggsbefogenheterna ska avgränsas separat för varje bestämmelse eller geografiskt samt om en kortare giltighetstid för förordningen än vad som föreskrivs.

16 §

Inledande av tillämpning av ibruktagningsförordning

En tillämpningsförordning får tillämpas först när riksdagen har fattat ett beslut som avses i 15 § 2 mom., och med det innehåll som förordningen har vid riksdagens godkännande av den, om inte riksdagen har beslutat att förordningen ska upphävas.

Om riksdagen har beslutat att ibruktagningsförordningen ska upphävas helt eller delvis eller att dess användningsområde ska avgränsas, ska statsrådet utan dröjsmål vidta de åtgärder som förutsätts i riksdagens beslut. Den ändrade ibruktagningsförordningen behöver då inte föreläggas riksdagen på nytt.

17 §

Ibruktagningsförordning som förutsätter omedelbar tillämpning

Om det inte är möjligt att förfara enligt 15 och 16 § utan att avsevärt äventyra lagens syfte, kan det i en ibruktagningsförordning föreskrivas att bestämmelserna i avdelning III kan tillämpas omedelbart.

En ibruktagningsförordning som förutsätter omedelbar tillämpning får utfärdas för högst tre månader och den kan börja tillämpas omedelbart. I fråga om behandlingen av förordningen i riksdagen gäller i övrigt vad som föreskrivs i 15 § och 16 § 2 mom.

18 §

Tillämpningsförordning och efterkontroll av den

Förordningar av statsrådet som är nödvändiga med tanke på tillämpningen av en tilläggsbefogenhet som anges i en ibruktagningsförordning (*tillämpningsförordning*) ska utfärdas utan dröjsmål när riksdagen har beslutat att ibruktagningsförordningen får förbli i kraft eller när en ibruktagningsförordning enligt 17 § som förutsätter omedelbar tillämpning har utfärdats. Tillämpningsförordningar kan börja tillämpas omedelbart.

Tillämpningsförordningarna ska omedelbart föreläggas riksdagen. Riksdagen ska besluta om en tillämpningsförordning får förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis. Om tillämpningsförordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har utfärdats, förfaller den.

19 §

Ändring av ibruktagnings- och tillämpningsförordningar

På ändring av en ibruktagningsförordning tillämpas 15 och 16 §.

På ändring av en tillämpningsförordning tillämpas 18 §.

20 §

Upphörande av förutsättningarna för tillämpning av tilläggsbefogenheter

Om förutsättningar för tillämpning av någon bestämmelse i avdelning III inte längre finns, ska ibruktagningsförordningen omedelbart upphävas eller ändras på motsvarande sätt.

När en ibruktagningsförordning upphävs eller ändras ska samtidigt de med stöd av bestämmelserna i avdelning III utfärdade tillämpningsförordningarna upphävas, om det inte längre finns förutsättningar att tillämpa dem, eller ändras på motsvarande sätt.

21 §

Upphörande av undantagsförhållanden

Ett beslut om undantagsförhållanden ska omedelbart upphävas till den del förutsättningarna enligt 11 § inte längre uppfylls. Beslutet ska dock i fråga om varje grund för undantagsförhållanden upphävas senast två veckor från det att tillämpningen av alla ibruktagningsförordningar som utfärdats med stöd av grunden i fråga har upphört.

Statsrådet beslutar att undantagsförhållandena upphör med iakttagande av förfarandet enligt 12 §.

22 §

Uppföljning av tillämpningsförutsättningarna

Statsrådets ska under undantagsförhållanden fortlöpande följa upp om det finns grunder för undantagsförhållandena och förutsättningar för utövande av tilläggsbefogenheter samt utan dröjsmål vidta behövliga åtgärder enligt detta kapitel.

23 §

Bedömning och uppföljning av konsekvenserna

Statsrådets ska under och omedelbart efter undantagsförhållanden bedöma och följa upp de konsekvenser som de åtgärder som vidtas och de skyldigheter som införs med stöd av tilläggsbefogenheterna i denna lag har för befolkningen och näringsverksamheten samt vid behov utan dröjsmål vidta åtgärder för att lindra eller kompensera för dessa konsekvenser.

4 kap.

Styrning av hanteringen av undantagsförhållanden och specialarrangemang inom förvaltningen

24 §

Nationell styrning av hanteringen av undantagsförhållanden

Statsrådet styr och samordnar hanteringen av undantagsförhållanden på riksnivå.

Statsrådet kan under undantagsförhållanden styra underlydande myndigheter samt välfärdsområden och kommuner i den omfattning det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena.

25 §

Samordning av prioritetsklassificering

Statsrådet får under undantagsförhållanden genom förordning utfärda samordnande bestämmelser om prioritet, skyndsamhet och annan viktighetsklassificering i fråga om åtgärder som avses i avdelning III i denna lag.

26 §

Effektivisering av kommunikationen under undantagsförhållanden och skyldighet att offentliggöra meddelanden

Myndigheterna ska under undantagsförhållanden, när de utövar befogenheter enligt denna lag eller annars sköter ett ärende som är viktigt med tanke på syftet med denna lag, effektivisera informationen om sin verksamhet och särskilt se till att informationen ges i rätt tid och är tillgänglig så att befolkningens tillgång till information tryggas.

Bestämmelser om skyldigheten för teleföretag och utövare av televisions- och radioverksamhet att förmedla varningsmeddelanden finns i 279 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014). Bestämmelser om skyldigheten för Rundradion Ab att förmedla varningsmeddelanden finns i 7 § 2 mom. 7 punkten i lagen om Rundradion Ab (1380/1993). Bestämmelser om teleföretags skyldighet att förmedla riktade myndighetsmeddelanden finns i 280 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Bestämmelser om skyldigheten för utgivare och utövare av programverksamhet att publicera myndighetsmeddelanden finns i 7 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003).

27 §

Direkt ledning av statsförvaltningens kommunikation

För tryggande av befolkningens tillgång till information och för samordningen av myndighetskommunikationen kan det genom beslut av statsrådet bestämmas att statsrådets kansli under undantagsförhållanden sköter den direkta ledningen av statsförvaltningens kommunikation, i den omfattning det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Statsrådets kansli kan då meddela statsförvaltningens myndigheter föreskrifter om innehållet i kommunikationen.

28 §

Anvisande av ärenden eller uppgifter till en viss myndighet

Under undantagsförhållanden avgör statsrådet på framställning av statsministern meningsskiljaktigheter mellan olika förvaltningsområden om vilken myndighet inom statsförvaltningen som ska behandla ett ärende eller sköta en uppgift som är av vikt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena.

Statsrådet och varje ministerium inom sitt förvaltningsområde kan under undantagsförhållanden också besluta vilken myndighet inom statsförvaltningen som ska sköta ett ärende eller en uppgift som är av vikt med tanke på uppnåendet av denna lags syfte, om ärendet eller uppgiften gäller flera än ett förvaltningsområdes eller underlydande myndighets ansvarsområde eller om det inte har föreskrivits särskilt om ärendet eller uppgiften.

5 kap.

Principer för utövande av tilläggsbefogenheter och allmänna bestämmelser om tillämpningen av dem

29 §

Företräde för normala befogenheter

Tilläggsbefogenheter får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter.

30 §

Nödvändighet och ändamålsbundenhet

Tilläggsbefogenheter får utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna uppnås.

31 §

Proportionalitet

Tilläggsbefogenheter får utövas endast i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna och utövandet av dem får inte ingripa i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt.

En näringsidkare får endast åläggas sådana skyldigheter som näringsidkaren skäligen förmår fullgöra.

32 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle* verksamhet som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten,

2) *befolkningens försörjning* förutsättningar som är nödvändiga med tanke på befolkningens betalningsförmåga, annan ekonomisk försörjning eller det dagliga livet,

3) *näringsidkare* en fysisk eller juridisk person som i syfte att få inkomst eller annan ekonomisk nytta yrkesmässigt saluför, säljer eller annars mot vederlag överlåter nyttigheter,

4) *sammanslutning* en privaträttslig eller offentligrättslig juridisk person,

5) *nyttighet* materiella och immateriella nyttigheter, dock inte tjänster,

6) *bränsle* bränsle i flytande, gasformig eller fast form,

7) *betalningsmedel* betalningsinstrument som avses i 8 § 11 punkten i betaltjänstlagen (290/2010) och kontanter i alla deras olika former,

8) *värdepapper* värdepapper som avses i värdepappersmarknadslagen (746/2012) och värdeandelar som avses i lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (348/2017),

9) *utländska värdepapper* värdepapper som emitterats av en valutautlänning och rättigheter som hänför sig till sådana värdepapper,

10) *kryptotillgång* en digital representation av ett värde eller av en rättighet som kan överföras och lagras elektroniskt med hjälp av teknik för distribuerade liggare eller liknande teknik,

11) *finansiella instrument* finansiella instrument som avses i 1 kap. 14 § i lagen om investeringstjänster (747/2012),

12) *pensionsanstalt* en pensionsanstalt som sköter pensionsskydd enligt lagen om pension för arbetstagare (395/2006), lagen om sjömanspensioner (1290/2006), lagen om pension för företagare (1272/2006), lagen om pension för lantbruksföretagare (1280/2006), pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) eller lagen om ortodoxa kyrkan (985/2006), Ålands landskapsregering när den sköter verkställigheten av pensionsskyddet för sina anställda samt en tilläggspensionsanstalt enligt lagen om tilläggspensionsstiftelser och tilläggspensionskassor (947/2021),

13) *försäkringsanstalt* ett försäkringsbolag som avses i 1 kap. 1 § i försäkringsbolagslagen (521/2008), ett återförsäkringsbolag som avses i 1 kap. 4 § i försäkringsbolagslagen, en försäkringsförening som avses i 1 § 1 mom. i lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), en arbetslöshetskassa som avses i 1 kap. 1 § i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984) samt en sysselsättningsfond och en stödkassa för arbetslöshetskassorna.

AVDELNING III

TILLÄGGSBEFOGENHETER UNDER UNDANTAGSFÖRHÅLLANDEN

6 kap.

Organiseringen av förvaltningen samt statens finansförvaltning

33 §

Förflyttning av statens ämbetsverk, inrättningar och affärsverk samt personal

För skötseln av förvaltningsuppgifter kan statsrådet under undantagsförhållanden besluta att underlydande ämbetsverk eller statliga inrättningar eller affärsverk eller en del av dem samt personal tillfälligt ska förflyttas till en annan ort. Ämbetsverket, inrättningen eller affärsverket kan förplikta en anställd att övergå till att arbeta på orten i fråga, om det är nödvändigt för skötseln av ämbetsverkets, inrättningens eller affärsverkets uppgifter.

Trots vad som i statstjänstemannalagen (750/1994) föreskrivs om statstjänstemän eller i arbetsavtalslagen (55/2001) om anställda i arbetsavtalsförhållande kan ett ministerium under undantagsförhållanden genom sitt beslut förplikta en tjänsteman eller arbetstagare som är anställd inom ministeriets förvaltningsområde att tillfälligt sköta en annan tjänst eller uppgift. Beslut om en statsanställd tjänstemans eller arbetstagares övergång från ett förvaltningsområde till ett annat fattas dock av finansministeriet efter att ha hört det ministerium som saken gäller. Beslut om sådana förflyttningar av personer som behövs för centraliseringen av den direkta ledningen av kommunikationen enligt 27 § fattas dock av statsrådets kansli efter att ha hört det ministerium som saken gäller.

34 §

Tryggande av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen

För tryggande av funktionerna inom den informationshantering inom den offentliga förvaltningen som är nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden kan finansministeriet under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten genom sitt beslut

1) ålägga en privat tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster som handlar för en myndighets räkning att prioritera produktionen av sådana på avtal baserade informations- och kommunikationstekniska tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla myndighetens informationsresurser och säkerställa informationens tillgänglighet, integritet och konfidentialitet,

2) ålägga en privat tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster som har ett avtalsförhållande med en tillhandahållare av gemensamma tjänster som avses i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016), lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013) eller lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) att prioritera tillhandahållandet av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster som är nödvändiga för att säkerställa kontinuiteten i ovannämnda tjänster.

Närmare bestämmelser om den informationshantering inom den offentliga förvaltningen som kan anses nödvändig under respektive undantagsförhållanden utfärdas genom förordning av statsrådet.

35 §

Skyldighet att publicera meddelanden med visst innehåll eller förbud mot publicering

För säkerställande av en enhetlig myndighetskommunikation under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten kan statsrådets kansli ålägga myndigheter som lyder under statsrådet, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter samt kommunernas och samkommunernas myndigheter att i sin kommunikation publicera meddelanden med ett visst innehåll eller förbjuda publiceringen av meddelanden med ett visst innehåll.

36 §

Kommunalförvaltningen

Trots 94 § 4 mom. i kommunallagen (410/2015) kan fullmäktige sammankallas omedelbart under undantagsförhållanden som avses i 11 §. Fullmäktige är beslutfört då mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Ett fullmäktigesammanträde som sammankallats omedelbart kan trots 101 § 1 mom. i kommunallagen av vägande skäl hållas slutet.

Om fullmäktige inte blir beslutfört och vägande skäl kräver omedelbara beslut, har kommunstyrelsen rätt att fatta beslut om ärenden som gäller organiseringen av kommunens förvaltning, förvaltningsstadga, delegering av behörighet, budget och skatter samt andra ärenden som det föreskrivits eller bestämts att fullmäktige ska besluta om.

Kommunstyrelsen ska så snart som möjligt sända de beslut som avses i 2 mom. till fullmäktige för kännedom.

Vad som i denna paragraf föreskrivs om kommuner gäller också samkommuner.

37 §

Välfärdsområdets förvaltning

Trots 99 § 4 mom. i lagen om välfärdsområden (611/2021) kan välfärdsområdesfullmäktige sammankallas omedelbart under undantagsförhållanden som avses i 11 §. Välfärdsområdesfullmäktige är beslutfört då mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Ett sådant sammanträde i välfärdsområdesfullmäktige som sammankallats omedelbart kan trots 106 § 1 mom. i lagen om välfärdsområden av vägande skäl hållas slutet.

Om välfärdsområdesfullmäktige inte blir beslutfört och vägande skäl kräver omedelbara beslut, har välfärdsområdesstyrelsen rätt att fatta beslut om ärenden som gäller organiseringen av förvaltningen, förvaltningsstadga, delegering av behörighet, budget samt andra ärenden som det föreskrivits eller bestämts att välfärdsområdesfullmäktige ska besluta om.

Välfärdsområdesstyrelsen ska så snart som möjligt sända de beslut som avses i 2 mom. till välfärdsområdesfullmäktige för kännedom.

Vad som i denna paragraf föreskrivs om välfärdsområden tillämpas också på välfärdssammanslutningar.

38 §

Omedelbar tillämpning av tilläggsbudget

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § tillämpas ett förslag till tilläggsbudget som ingår i regeringens proposition till riksdagen redan innan riksdagen har beslutat om tilläggsbudgeten, förutsatt att riksdagen ger sitt samtycke till detta.

39 §

Uppskjutande av utbetalning av statens utgifter

För tryggande av statens betalningsberedskap under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1—2 och 5 punkten kan statsrådet skjuta upp utbetalningen av sådana statliga utgifter vilkas betalningstidpunkt har angetts i lag eller förordning och vilka inte har förfallit till betalning. Utbetalningstidpunkten får skjutas fram med högst två veckor åt gången.

7 kap.

Tryggande av tillgången på arbetskraft

40 §

Tillämpning av bestämmelserna i kapitlet

Vad som i 41 och 42 § föreskrivs om avvikelser från bestämmelserna i arbetsavtalslagen, arbetstidslagen (872/2019), semesterlagen (162/2005), statstjänstemannalagen, lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden (304/2003), samarbetslagen (1333/2021), lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (1233/2013), lagen om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och välfärdsområden (449/2007), sjöarbetstidslagen (296/1976), semesterlagen för sjömän (433/1984) och lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart (248/1982) tillämpas också på motsvarande bestämmelser i arbetsavtal samt i arbets- och tjänstekollektivavtal. Vad som i detta kapitel föreskrivs om arbetstagare tillämpas också på personer i tjänsteförhållande.

De avvikelser från anställningsvillkoren som avses i 41 och 42 § i detta kapitel får tillämpas endast till den del skötseln av uppgifterna inte kan ordnas på något annat sätt, och de får inte äventyra arbetstagarens säkerhet och hälsa i arbetet. Vid tillämpningen av ovannämnda paragrafer ska det ses till att arbetstagarens arbetstid inbegripet övertidsarbete inte är oskälig och att arbetstagaren ges tillräcklig vilotid mellan skiftena eller möjlighet till återhämtning under arbetstiden.

41 §

Avvikelser från anställningsvillkoren

När försvaret, befolkningens social- och hälsovård, försörjning eller säkerhet eller verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle i övrigt nödvändigt kräver det kan en arbetsgivare som avses i 2 mom. under undantagsförhållanden som avses i 11 § inom de gränser som föreskrivs genom förordning av statsrådet

1) avvika från de villkor som gäller tidpunkten för semester eller ledighet enligt semesterlagen eller meddelande om tidpunkten,

2) flytta tidpunkten för redan meddelad semester eller ledighet enligt semesterlagen,

3) avbryta en redan inledd semester eller ledighet enligt semesterlagen,

4) trots arbetstidslagen låta arbetstagaren utföra mer- och övertidsarbete utan dennes samtycke,

5) avvika från bestämmelserna om dygnsvila och veckovila i arbetstidslagen,

6) avvika från bestämmelserna om nattarbete i 8 § 2 och 5 mom. i arbetstidslagen,

7) avvika från bestämmelserna om maximiarbetstid i 18 § i arbetstidslagen,

8) trots arbetstidslagen ålägga en arbetstagare att vara i beredskap, förutsatt att det till arbetstagaren för beredskapen betalas beredskapsersättning enligt antingen ett avtal eller ett kollektivavtal eller, om sådant saknas, 50 procent av lönen för ordinarie arbetstid,

9) trots arbetstidslagen låta arbetstagaren utföra söndagsarbete utan dennes samtycke,
10) flytta sådana andra intjänade ledigheter än semester som grundar sig på bestämmelser i arbets- och tjänstekollektivavtal, om det inte har överenskommits att ledigheten ska ersättas i pengar,
11) med avvikelse från förhandlingsskyldigheten enligt samarbetslagen, lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar samt lagen om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och välfärdsområden tillfälligt förordna en arbetstagare till en annan arbetsuppgift för vilken arbetstagaren har tillräcklig kompetens, förutsatt att arbetstagarens ordinarie lön inte sjunker,
12) med avvikelse från förhandlingsskyldigheten enligt samarbetslagen, lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar samt lagen om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och välfärdsområden tillfälligt förordna en arbetstagare till en annan plats där arbetet utförs, förutsatt att förflyttningen inte medför oskälig olägenhet för arbetstagaren.

De avvikelser som avses i 1 mom. kan i den omfattning som föreskrivs genom förordning av statsrådet tillämpas inom
1) ministerierna,
2) Försvarsmakten,
3) Gränsbevakningsväsendet,
4) polisväsendet,
5) Migrationsverket,
6) social- och hälsovårdstjänster,
7) Folkpensionsanstalten,
8) räddningsväsendet,
9) nödcentralsverksamheten,
10) de bolag som avses i 6 § 1 mom. i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät,
11) det servicecenter som avses i 5 § 1 mom. i lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster,
12) Transport- och kommunikationsverkets cybersäkerhetscenter och frekvensförvaltning,
13) Meteorologiska institutet,
14) Strålsäkerhetscentralen,
15) de bolag som med stöd av lag sköter lotsning, flygtrafikledningstjänster, isbrytning eller de trafikledningstjänster eller trafikstyrningstjänster som Trafikledsverket svarar för att ordna,
16) andra beredskapsskyldiga, om det är nödvändigt för att trygga kontinuiteten i deras verksamhet under undantagsförhållanden,
17) andra bolag, om det är nödvändigt för att fullgöra de skyldigheter som följer av verkställigheten av befogenheterna enligt denna lag.

42 §

Avvikelser från anställningsvillkoren inom sjötrafiken

När tryggandet av sjötransporter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden nödvändigt kräver det kan en arbetsgivare under undantagsförhållanden som avses i 11 § inom de gränser som föreskrivs genom förordning av statsrådet
1) avvika från bestämmelserna om placering av arbetstiden i 5 § i sjöarbetstidslagen,
2) med avvikelse från bestämmelserna i 3 kap. i sjöarbetstidslagen låta arbetstagaren utföra arbete på helgdag och lördag,
3) avvika från bestämmelserna om maximiarbetstid i 9 § i sjöarbetstidslagen,
4) avvika från bestämmelserna om minimivilotider i 9 a § i sjöarbetstidslagen,
5) avvika från bestämmelserna om tiden för semester i 5 § i semesterlagen för sjömän,
6) avvika från bestämmelserna om beviljande av semester i vissa fall i 6 § i semesterlagen för sjömän,

7) avvika från bestämmelserna om underrättelse om tiden för semestern i 10 § 2 mom. i semesterlagen för sjömän,
8) trots semesterlagen för sjömän flytta tidpunkten för redan meddelad semester,
9) trots semesterlagen för sjömän avbryta redan inledd semester,
10) avvika från bestämmelserna om reglering och förläggning av arbetstiden i 5 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart,
11) avvika från bestämmelserna om maximiantalet övertidstimmar per dygn i 8 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart,
12) avvika från bestämmelserna om maximiantalet övertidstimmar per vecka i 9 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart,
13) avvika från bestämmelserna om den maximala arbetstiden i inlandssjöfart i 9 a § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart,
14) avvika från bestämmelserna om dagliga vilotider i 11 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart,
15) avvika från bestämmelserna om vilotiden per dygn i 12 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart,
16) avvika från bestämmelserna om veckovila i 12 a § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart,
17) avvika från bestämmelserna om befälhavares fritidsperioder i 12 c § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart,
18) avvika från bestämmelserna om ersättning för övertidsarbete per dygn i 13 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, till den del förhöjd lön borde ersättas med fritid utom seglationssäsongen,
19) trots bestämmelserna i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart ersätta övertidsarbete per vecka med förhöjd lön utan arbetstagarens samtycke,
20) avvika från bestämmelserna om fritid som övertidsersättning i 16 § i lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart.

De avvikelser som avses i 1 mom. kan i den omfattning som föreskrivs genom förordning av statsrådet tillämpas inom
1) isbrytningstjänster,
2) andra bolag, om det är nödvändigt för att fullgöra de skyldigheter som följer av verkställigheten av befogenheterna enligt denna lag.

43 §

Förlängning av uppsägningstiden

Genom förordning av statsrådet får det under undantagsförhållanden som avses i 11 § föreskrivas om arbetsgivarens rätt att på förhand förlänga arbetstagarens uppsägningstid med högst sex månader, om det är nödvändigt för tryggande av försvaret, befolkningens social- och hälsovård, försörjning eller säkerhet eller verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle i övrigt. Om arbetsgivaren förlänger arbetstagarens uppsägningstid i enlighet med det som avses ovan, förlängs den uppsägningstid som arbetsgivaren iakttar på motsvarande sätt. Uppsägningstiden kan på det sätt som avses i detta moment och i den omfattning som föreskrivs genom förordning av statsrådet förlängas inom
1) ministerierna,
2) Försvarsmakten,
3) Gränsbevakningsväsendet,
4) polisväsendet,
5) Migrationsverket,
6) social- och hälsovårdstjänster,
7) Folkpensionsanstalten,
7) räddningsväsendet,
8) nödcentralsverksamheten,

9) de bolag som avses i 6 § 1 mom. i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät,
10) det servicecenter som avses i 5 § 1 mom. i lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster,
11) Transport- och kommunikationsverkets cybersäkerhetscenter och frekvensförvaltning,
12) Meteorologiska institutet,
13) Strålsäkerhetscentralen,
14) de bolag som med stöd av lag sköter lotsning, flygtrafikledningstjänster, isbrytning eller de trafikledningstjänster eller trafikstyrningstjänster som Trafikledsverket svarar för att ordna,
15) andra beredskapsskyldiga, om det är nödvändigt för att trygga kontinuiteten i deras verksamhet under undantagsförhållanden,
16) andra bolag, om det är nödvändigt för att fullgöra de skyldigheter som följer av verkställigheten av befogenheterna enligt denna lag.

8 kap.

Arbetsplikt

44 §

Särskild arbetsplikt inom social- och hälsovården

Om åtgärderna enligt 7 kap. under undantagsförhållanden som avses i 11 § inte är tillräckliga för att trygga nödvändiga social- och hälsovårdstjänster, är varje i Finland bosatt person som enligt lagen om hemkommun (201/1994) har hemkommun i Finland och som är verksam eller under de fem senaste åren har varit verksam inom social- och hälsovården, har fått utbildning inom denna sektor och har fyllt 18 men inte 68 år skyldig att i enlighet med ett förordnande av en i lagen om ordnande av arbetskraftsservice (380/2023) avsedd arbetskraftsmyndighet (*arbetskraftsmyndighet*) utföra sådant arbete inom social- och hälsovården som är nödvändigt för att syftet med denna lag ska kunna uppnås. Ett förordnande till sådant arbete kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 3–5 punkten ges för högst fyra veckor åt gången.
En arbetspliktig som avses i 1 mom. kan dock inte förordnas att sköta sådana uppgifter som enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) endast kan skötas av en person som står i anställningsförhållande till ett välfärdsområde eller för vilka det någon annanstans i social- och hälsovårdslagstiftningen har föreskrivits att ett tjänsteförhållande är ett särskilt villkor.
På personer som arbetskraftsmyndigheten förordnar att utföra i 1 mom. avsett arbete inom social- och hälsovården tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar i 40 kap. 1–3, 5, 7, 8, 9 och 10 § i strafflagen (39/1889) när de sköter uppgifter som ingår i arbetsförordnandet. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

45 §

Skyldighet att utföra befolkningsskyddsuppgifter

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten är varje i Finland bosatt person som enligt lagen om hemkommun har hemkommun i Finland och som har fyllt 18 men inte 68 år skyldig att i enlighet med räddningsmyndighetens förordnande utföra evakuerings-, släcknings-, räddnings-, förstahjälps-, underhålls-, röjnings-, rengörings- och bygguppgifter, uppgifter i anslutning till ibruktagande och användning av skyddsrum, biträdande uppgifter vid en nödcentral eller andra med dessa jämförbara uppgifter som är nödvändiga för att skydda befolkningen.

Statsrådet beslutar om det maximala antal personer som förordnas med stöd av den skyldighet som avses i 1 mom. Ett förordnande till uppgifter som avses i 1 mom. kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 3 och 5 punkten ges för högst två veckor åt gången och det kan förnyas en gång.

På givande av ett förordnande och fullgörande av en skyldighet som avses i denna paragraf tillämpas 48–53 §. Vad som i 48–52 § föreskrivs om arbetskraftsmyndigheten tillämpas i fråga om en skyldighet som avses i denna paragraf på räddningsmyndigheten. I fråga om registret över beredskapsuppgifter inom befolkningsskyddet föreskrivs särskilt.

46 §

Allmän arbetsplikt

Om åtgärderna enligt 7 kap. eller den särskilda arbetsplikt som avses i 44 och 45 § under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten inte är tillräckliga för att trygga försvaret, skyddet av befolkningen eller verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle i övrigt, är varje i Finland bosatt person som enligt lagen om hemkommun har hemkommun i Finland och som har fyllt 18 men inte 68 år skyldig att i enlighet med arbetskraftsmyndighetens förordnande utföra sådant arbete som är nödvändigt för att de syften som avses i detta moment ska kunna uppnås.

Närmare bestämmelser om de uppgifter eller sektorer för vilkas tryggande arbetsplikt kan bli tillämpbar utfärdas genom förordning av statsrådet.

47 §

Förordnande av arbetspliktig att sköta offentlig förvaltningsuppgift

Om inte något annat föreskrivs i denna eller någon annan lag, kan en i 46 § avsedd arbetspliktig i det syfte som anges i paragrafen förordnas att sköta endast sådana osjälvständiga offentliga förvaltningsuppgifter som bistår arbetsgivaren och som inte inbegriper utövning av offentlig makt. Närmare bestämmelser om vilka offentliga förvaltningsuppgifter en arbetspliktig kan förordnas att sköta utfärdas genom förordning av statsrådet. Ett arbetsförordnande som avses i detta moment kan ges för högst fyra veckor åt gången.

Arbetsgivaren ska bland sina anställda utse ett tillräckligt antal ansvariga personer som har till uppgift att genom anvisningar se till att de uppgifter som ankommer på arbetspliktiga som handlar för arbetsgivarens räkning sköts på behörigt sätt.

48 §

Arbetspliktigas skyldighet att anmäla sig

En arbetspliktig ska för lämnande av uppgifter och förordnande till arbete efter inkallelse anmäla sig hos arbetskraftsmyndigheten på sin bonings- eller vistelseort.

Arbetskraftsmyndighetens inkallelse kan delges som vanlig delgivning eller som offentlig delgivning i enlighet med vad som föreskrivs i 10 kap. i förvaltningslagen (434/2003).

49 §

Arbetsförordnande

Arbetskraftsmyndigheten ger genom sitt beslut en arbetspliktig ett arbetsförordnande av vilket åtminstone följande uppgifter framgår:

1) den arbetspliktiges namn,
2) arbetsgivarens namn,
3) arbetsplatsens adress,

4) arbetsuppgiften,
5) den tidpunkt då arbetsförordnandet börjar,
6) den tid arbetsförordnandet varar.

I landskapet Åland ger närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter det arbetsförordnande som avses i 1 mom.

50 §

Omständigheter som ska beaktas när ett arbetsförordnande ges

Arbetskraftsmyndigheten får ge en arbetspliktig ett arbetsförordnande endast för sådant arbete som denne skäligen förmår utföra med beaktande av ålder, hälsotillstånd, eventuell funktionsnedsättning, familjeförhållanden, utbildning, tidigare arbetserfarenhet, yrkesskicklighet samt arten av det arbete som förordnandet gäller. Om den arbetspliktige inte kan ges ett förordnande för heltidsarbete, kan denne åläggas att utföra deltidsarbete.

Om en arbetspliktig åberopar i 1 mom. avsedda skäl som begränsar möjligheten att förordna den arbetspliktige till vissa uppgifter, ska den arbetspliktige lägga fram en tillförlitlig utredning om saken inom en av arbetskraftsmyndigheten utsatt skälig tid.

Den som bär ansvaret för vården av ett barn under sju år eller ett barn eller någon annan som behöver särskild vård och omsorg får ges ett arbetsförordnande utanför det pendlingsområde som avses i 10 § i lagen om ordnande av arbetskraftsservice endast om upprätthållandet av med tanke på försvaret viktig produktion nödvändigt kräver det, med beaktande av personens särskilda utbildning eller andra därmed jämförbara orsaker.

51 §

Begränsningar i fråga om arbetsförordnanden

Ett arbetsförordnande får inte ges republikens president, medlemmar av statsrådet, riksdagsledamöter, de högsta laglighetsövervakarna, domare eller åklagare.

Ett arbetsförordnande får inte heller ges

1) den som befrias från att bli inkallad till tjänst i enlighet med 89 § i värnpliktslagen (1438/2007),
2) den som är i tjänst hos Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet eller polisen,
3) den som på förhand har reserverats för befolkningsskyddsuppgifter, om arbetsförordnandet gäller en uppgift som avses i 44 eller 46 §,
4) den som annars utför sådant arbete eller sådana uppgifter som anges genom förordning av statsrådet och som är nödvändiga med tanke på syftet med denna lag under undantagsförhållanden,
5) den som för den tid arbetet varar är bunden till vården av ett barn eller en annan person som behöver fortlöpande omsorg, om vården inte kan ordnas på annat sätt.

En person ska på begäran av arbetskraftsmyndigheten lägga fram en tillförlitlig utredning om den i 2 mom. avsedda grund som begränsar givandet av ett arbetsförordnande.

52 §

Arbetspliktsförhållande

En person står i arbetspliktsförhållande, om arbetskraftsmyndigheten enligt 49 § förordnar personen att mot vederlag utföra i 44–46 § avsett arbete åt arbetsgivaren under dennes ledning och övervakning.

Arbetsgivaren ska se till att den arbetspliktige känner till de skyldigheter och det ansvar som är förknippade med skötseln av uppgiften på behörigt sätt.

Arbetspliktsförhållandet upphör efter utgången av den tid som anges i arbetskraftsmyndighetens beslut eller om arbetskraftsmyndigheten på grund av att arbetet blivit färdigt eller av någon annan orsak befriar den arbetspliktige från det arbete som avses i arbetsförordnandet.

53 §

Villkoren i arbetspliktsförhållande

Villkoren i ett arbetspliktsförhållande bestäms enligt det kollektivavtal som enligt lagen om kollektivavtal eller 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen binder arbetsgivaren eller enligt det tjänstekollektivavtal som enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) eller lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970) binder arbetsgivaren. Om ett sådant kollektivavtal inte finns, ska till den arbetspliktige betalas lön som skäligen motsvarar de uppgifter som denne förordnats att utföra.

I ett arbetspliktsförhållande och i arbete som utförs på basis av det ska i övrigt i tillämpliga delar på motsvarande sätt iakttas vad som föreskrivs eller överenskommits om arbetsavtals- och tjänsteförhållanden samt om arbete som utförs på basis av dem.

I ett arbetspliktsförhållande fortsätter det arbetsavtals- eller tjänsteförhållande utan avbrott som personen var anställd i omedelbart innan arbetsplikten aktiverades. Avbrottstiden betraktas som tid som jämställs med arbete vid beräkningen av andra sådana förmåner som bestäms på basis av arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet än lön och semester och som kräver att arbetsvillkoret uppfylls.

En arbetspliktig har rätt att efter fullgjord arbetsplikt i första hand återvända till det arbete som denne hade innan arbetsplikten aktiverades. Om detta inte är möjligt, ska den arbetspliktige erbjudas ett motsvarande arbete enligt arbetsavtalet eller tjänsteförhållandet och, om inte heller detta är möjligt, annat avtalsenligt arbete.

54 §

Arbetsgivarens upplysningsplikt

Arbetsgivaren är på begäran av arbetskraftsmyndigheten skyldig att lämna myndigheten för verkställigheten av arbetsplikten nödvändiga uppgifter om den arbetspliktsarbetskraft som har anställts och om användningen av den.

Arbetsgivaren ska omedelbart underrätta arbetskraftsmyndigheten om det arbete som arbetsförordnandet avser upphör.

55 §

Arbetspliktsregistret

Arbets- och näringsministeriet beslutar om inrättande av ett arbetspliktsregister för verkställigheten av arbetsplikten och styrningen av arbetskraften. Närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter svarar för inrättandet av registret.

Arbetspliktsregistret innehåller uppgifter om de arbetspliktiga och om arbetsgivarna. I registret införs den arbetspliktiges identifikationsuppgifter. I registret kan det dessutom föras in uppgifter om den arbetspliktiges yrke, utbildning och sysselsättning samt försörjningsplikt, arbetsförmåga och anlitbarhet. I registret förs det dessutom in uppgifter om namnen på arbetsgivarna och om produktions- eller servicebranscher samt om var verksamhetsställena finns. Uppgifter som gäller hälsotillstånd eller funktionsnedsättning och som hänför sig till arbetsförmågan får registreras om det är nödvändigt att behandla uppgifterna för att de ska kunna beaktas på det sätt som avses i 50 § 1 mom. De uppgifter som införs i registret är sekretessbelagda.

Arbets- och näringsministeriet, närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter samt arbetskraftsmyndigheterna är gemensamt personuppgiftsansvariga för ar-

betspliktsregistret. Arbetskraftsmyndigheterna svarar för den personuppgiftsansvariges skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan *den allmänna dataskyddsförordningen*, till den del de behandlar registeruppgifter för skötseln av uppgifter enligt denna lag. Utvecklings- och förvaltningscentret svarar utöver det som föreskrivs i 1 mom. för registrets allmänna funktion och användbarhet, för uppgifternas integritet och för skyddet och bevarandet av uppgifterna samt för det tekniska genomförandet av tjänster i anslutning till registret. Respektive arbetskraftsmyndighet svarar för den personuppgiftsansvariges uppgifter när det gäller de uppgifter som myndigheten ansvarar för att behandla. Arbets- och näringsministeriet svarar för den personuppgiftsansvariges skyldigheter enligt den allmänna dataskyddsförordningen, till den del ministeriet beslutar om inrättande av registret. Utvecklings- och förvaltningscentret svarar därutöver för utlämnandet av uppgifter ur arbetspliktsregistret till sådana aktörer som enligt lag och trots sekretessbestämmelserna har rätt att få uppgifter om arbetspliktiga. Den registrerade får dock utöva sina rättigheter enligt den allmänna dataskyddsförordningen med avseende på och emot var och en av de personuppgiftsansvariga.

Uppgifterna avförs ur arbetspliktsregistret sex månader efter det att tillämpningen av avdelning II i denna lag har upphört. De avförda uppgifterna arkiveras. I fråga om arkivväsendets uppgifter och om handlingar som ska arkiveras gäller vad som föreskrivs i arkivlagen (831/1994) eller föreskrivs eller bestäms med stöd av den.

56 §

Rätt att få uppgifter samt utlämnande av uppgifter ur arbetspliktsregistret

Arbets- och näringsministeriet samt närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter har trots sekretessbestämmelserna rätt att få i 55 § 2 mom. avsedda uppgifter av den registrerade och ur befolknings- och pensionsskyddsregistren samt uppgifter om personer som arbetar inom social- och hälsovården ur de register som förs av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, om uppgifterna är nödvändiga för skötseln av de uppgifter de har enligt denna lag.

Arbets- och näringsministeriet, närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter samt arbetskraftsmyndigheterna har trots sekretessbestämmelserna rätt att av andra myndigheter få uppgifter om företags eller andra sammanslutningars betydelse för försvaret eller annan verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle, om uppgifterna är nödvändiga för en ändamålsenlig verkställighet av arbetsplikten.

Ur arbetspliktsregistret kan trots vad som föreskrivs om sekretess för uppgifter lämnas ut uppgifter om personer som avses i 44 § till social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken till den del uppgifterna är nödvändiga för planeringen och organiseringen av arbetsplikten enligt 44 §.

9 kap.

Stödjande av den militära försvarsberedskapen

57 §

Skyldighet att överlåta fordon, fartyg och luftfartyg

För höjande eller upprätthållande av den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten kan Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av ett fordon, ett fartyg, ett obemannat fartyg eller ett luftfartyg att överlåta fordonet, fartyget eller luftfartyget i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning, Överlåtelseskyldigheten kan också gälla den som utövar faktisk bestämmanderätt i frågor som gäller fartygets trafik.

58 §

Skyldighet att överlåta varor

För höjande eller upprätthållande av den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten kan Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller en fysik person att i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning överlåta sådana varor som Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet bestämmer och som är nödvändiga med tanke på inkvartering av trupper, befästningsarbeten, tryggande av energiförsörjningen eller utrustande av trupper samt andra motsvarande varor som är nödvändiga med tanke på höjandet och upprätthållandet av försvarsberedskapen.

59 §

Skyldighet att tillhandahålla tjänster

För höjande eller upprätthållande av den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten kan Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller en näringsidkare att tillhandahålla Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet transport-, bespisnings-, inkvarterings-, reparations-, underhålls- eller byggtjänster, medicinska tjänster, tjänster som hänför sig till datateknik och datasystem samt andra motsvarande tjänster som är nödvändiga med tanke på höjandet och upprätthållandet av försvarsberedskapen.

60 §

Skyldighet att överlåta nyttjanderätten till programvara eller datasystem

För höjande eller upprätthållande av den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten kan Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller en fysisk person att till Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet överlåta nyttjanderätten till programvara eller datasystem.

61 §

Skyldighet att överlåta mark- och vattenområden och lägenheter

För höjande eller upprätthållande av den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten kan Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en fastighet, ett annat mark- eller vattenområde eller en lägenhet att överlåta fastigheten, mark- eller vattenområdet eller lägenheten i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning. Besittningen av en lägenhet som används för stadigvarande boende behöver överlåtas endast om det finns synnerligen vägande militära skäl till det.

Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet har rätt att på de fastigheter och andra mark- och vattenområden som nämns i 1 mom. omedelbart vidta sådana åtgärder som behövs för att bygga, ändra eller skära av vägar, för att bygga lager, befästningsobjekt, järnvägar samt andra trafikleder och försvarsanordningar och för att upprätthålla aktionsberedskapen.

62 §

Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1mom. 1 och 2 punkten får genom förordning av statsrådet, av militära skäl eller om det behövs för skyddande av utomstående mot faror, obehöriga förbjudas att vistas och röra sig på ett visst område eller införas begränsningar i nämnda rättigheter.

Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet övervakar att en begränsning som avses i 1 mom. iakttas.

10 kap.

Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar samt förflyttning av befolkning

63 §

Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för skyddande av befolkningen

Under undantagsförhållanden får genom förordning av statsrådet rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller i ett bestämt område förbjudas eller begränsas tillfälligt, för högst tre månader åt gången, om det är nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa. Begränsningarna kan också gälla tillträde till eller lämnande av orten eller området.

Polisen övervakar de begränsningar i rörelsefriheten och de vistelsebegränsningar som avses ovan.

64 §

Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten får genom förordning av statsrådet rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller i en del av den begränsas tillfälligt, för högst två veckor åt gången, till den del det är nödvändigt för att avvärja ett hot eller hantera en situation som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten. Begränsningarna kan också gälla tillträde till eller lämnande av en bestämd ort eller en del av den. Begränsningarna enligt detta moment får inte hindra någon från att färdas till sin stadigvarande bostad.

Polisen övervakar de begränsningar i rörelsefriheten och de vistelsebegränsningar som avses i 1 mom.

65 §

Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för upprätthållande av gränssäkerheten

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten kan genom förordning av statsrådet rätten att vistas eller röra sig i närheten av riksgränsen, i ett gränsövergångsställes omedelbara närhet och i havsområden förbjudas eller begränsas tillfälligt, för högst två veckor åt gången, till den del det är nödvändigt för att avvärja ett hot eller hantera en situation som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar gränssäkerheten.

Gränsbevakningsväsendet övervakar de begränsningar i rörelsefriheten och de vistelsebegränsningar som avses i 1 mom.

66 §

Begränsning av vägtrafiken

Trafikledsverket kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten för tryggande av transporter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena på begäran av den myndighet som ansvarar för transporten begränsa annan motorfordonstrafik eller förbjuda den i sin helhet för viss tid på vägar eller områden som Trafikledsverket bestämmer. En trafikeringsbegränsning eller ett trafikeringsförbud får inte hindra någon från att färdas till sin stadigvarande bostad.

Polisen övervakar de begränsningar av vägtrafiken som avses i 1 mom.

67 §

Förlängning av tiden i förvar

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten kan hållandet i förvar av en person som med stöd av 2 kap. 9 eller 10 § i polislagen (872/2011) har gripits och som har fyllt 18 år förlängas genom beslut av en polisman som hör till befälet, om det utifrån personens hotelser eller tidigare uppträdande eller utifrån annan information om personens agerande är sannolikt att personen kommer att orsaka omedelbar allvarlig fara eller störning för den allmänna ordningen eller säkerheten eller göra sig skyldig till ett brott som avses i 17 kap. 4 eller 5 § i strafflagen.

Tagandet i förvar kan förlängas med högst tre dygn, dock högst så länge det är nödvändigt för att avvärja ett hot eller hantera en situation som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten.

68 §

Befolkningens skyldighet att förflytta sig

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten ska befolkningen eller en del av befolkningen inom ett visst område förflytta sig någon annanstans, om det är nödvändigt med tanke på befolkningens säkerhet. Närmare bestämmelser om vilka områden och vilken del av befolkningen förflyttningen gäller får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Inrikesministeriets räddningsmyndighet svarar för den allmänna ledningen av förflyttningen på riksnivå. Räddningsmyndigheterna svarar för den regionala ledningen av förflyttningen och för verkställigheten i samarbete med andra myndigheter. För genomförandet av förflyttningen av befolkningen har räddningsmyndigheterna rätt att bestämma när förflyttningen ska ske samt var den befolkning som ska förflyttas ska placeras, om det inte annars är möjligt att hantera situationen och genomföra förflyttningen.

69 §

Skyldighet att anmäla förflyttning

En person som har förflyttat sig i enlighet med den förordning av statsrådet som avses i 68 § 1 mom. eller som omfattas av ett vistelseförbud enligt 63 eller 65 § ska anmäla förflyttningen och förflyttningen av en person som denna person har vårdnaden om till den kommun där personen vistas. Anmälan om en person vars förflyttning ska ske med beaktande av de specialtjänster som personen behöver och som utifrån myndighetens bedömning ska ordnas inom ett visst område görs av den aktör som ansvarar för ordnandet av personens tjänster fram till tidpunkten för förflyttningen.

Den anmälan som avses i 1 mom. ska innehålla personens namn, personbeteckning eller födelsetid samt andra genom förordning av statsrådet föreskrivna uppgifter som är nödvändiga för att identifiera personen och bedöma servicebehovet. Kommunen ska lämna identifieringsuppgifterna om de personer som anmälts till den till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Närmare bestämmelser om lämnandet av uppgifter till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata får utfärdas genom förordning av statsrådet.

11 kap.

Rätt att ta i besittning eller i användning och skyldighet att tillhandahålla tjänster

70 §

Skyldighet att utföra transporter

Transport- och kommunikationsverket kan ålägga sådana leverantörer eller tillhandahållare av transporttjänster som avses i lagen om transportservice (320/2017) att under undantagsförhållanden utföra transporter som är nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena. Närmare bestämmelser om hurdana transportbehov som kan anses nödvändiga med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena utfärdas genom förordning av statsrådet.

71 §

Överlåtelse av fordon för att användas av polisen eller i polisens besittning

Polisen kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 5 punkten ålägga ägaren eller innehavaren av ett fordon att

1) tillfälligt överlåta fordonet till polisen för att tillgodose dess brådskande och nödvändiga transportbehov, om dessa inte kan tryggas på behörigt sätt med iakttagande förfarandet enligt 70 §,

2) överlåta fordonet i polisens besittning, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och om polisens operativa verksamhet inte annars kan tryggas.

72 §

Överlåtelse av fordon, fartyg eller luftfartyg för att användas av Gränsbevakningsväsendet eller i Gränsbevakningsväsendets besittning

Gränsbevakningsväsendet kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 5 punkten ålägga ägaren eller innehavaren av ett fordon, fartyg eller luftfartyg att

1) överlåta fordonet, fartyget eller luftfartyget till Gränsbevakningsväsendet för att tillgodose dess brådskande och nödvändiga transportbehov, om dessa inte kan tryggas på behörigt sätt med iakttagande förfarandet enligt 70 §,

2) överlåta fordonet, fartyget eller luftfartyget i Gränsbevakningsväsendets besittning, om det är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten och om Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet inte annars kan tryggas.

73 §

Överlåtelse av fordon eller fartyg för att användas av räddningsmyndighet

Räddningsmyndigheten kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av ett fordon eller ett fartyg att överlåta fordonet eller fartyget till räddningsmyndigheten för att tillgodose brådskande och nödvändiga transportbehov som räddningsverksamheten och evakueringen av befolkningen förutsätter, om dessa inte kan tryggas på behörigt sätt med iakttagande av förfarandet enligt 70 §.

74 §

Skyldighet att överlåta markområden och lägenheter som behövs för befolkningsskyddet

Räddningsmyndigheten kan för att säkerställa befolkningsskyddsorganisationens verksamhetsförutsättningar eller skydda befolkningen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en fastighet, ett annat markområde eller en lägenhet att överlåta fastigheten, markområdet eller lägenheten i räddningsmyndighetens besittning. Överlåtelseskyldigheten gäller inte lägenheter som används för stadigvarande boende.

75 §

Skyldighet att bygga tillfälliga skyddsrum som behövs för befolkningsskyddet

Statsrådet kan för att skydda befolkningen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten genom sitt beslut ålägga kommunen att bygga tillfälliga skyddsrum på en fastighet eller ett markområde som kommunen äger eller som räddningsmyndigheten har tagit i sin besittning med stöd av 74 §.

76 §

Skyldighet att överlåta varor som behövs inom räddningsväsendet

Räddningsmyndigheten kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 punkten genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller en fysisk person att till räddningsmyndigheten överlåta sådan räddnings-, släcknings-, röjnings- och förstahjälpsmateriel som är nödvändig för räddningsverksamheten eller förflyttningen av befolkningen.

77 §

Skyldighet att överlåta lägenheter som behövs för inkvartering av förflyttad befolkning

Välfärdsområdet kan för tillfällig inkvartering av befolkning som förflyttat sig i enlighet med 68 § under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en lägenheten att överlåta lägenheten i välfärdsområdets besittning. Överlåtelseskyldigheten gäller inte lägenheter som används för stadigvarande boende.

78 §

Skyldigheten att överlåta varor som behövs för försörjning av förflyttad befolkning

Välfärdsområdet kan för ordnande av försörjningen av befolkning som förflyttat sig i enlighet med 68 § under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller en fysisk person att till välfärdsområdet överlåta lös egendom som är nödvändig med tanke på ordnandet av inkvartering, bespisning och annan försörjning av den förflyttade befolkningen.

79 §

Skyldighet att tillhandahålla tjänster som behövs för försörjning av förflyttad befolkning

Välfärdsområdet kan för ordnande av försörjningen av befolkning som förflyttat sig i enlighet med 68 § under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller en näringsidkare att tillhandahålla välfärdsområdets tjänster som är nödvändiga med tanke på ordnandet av inkvartering, mathållning och annan försörjning av den förflyttade befolkningen.

80 §

Överlåtelse av varor i Gränsbevakningsväsendets besittning

Gränsbevakningsväsendet kan för upprätthållande av gränssäkerheten under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller en fysisk person att i Gränsbevakningsväsendets besittning överlåta sådana varor som Gränsbevakningsväsendet bestämmer och som är nödvändiga med tanke på inkvartering, energiförsörjning eller utrustande samt andra motsvarande nödvändiga varor.

81 §

Tillhandahållande av tjänster till Gränsbevakningsväsendet

Gränsbevakningsväsendet kan för upprätthållande av gränssäkerheten under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten genom sitt beslut ålägga en sammanslutning eller en näringsidkare att tillhandahålla Gränsbevakningsväsendet transport-, bespisnings-, inkvarterings-, reparations-, underhålls- eller byggtjänster, medicinska tjänster, tjänster som hänför sig till datateknik och datasystem samt andra motsvarande tjänster som är nödvändiga med tanke på upprätthållandet av gränssäkerheten.

82 §

Överlåtelse av lägenhet i Migrationsverkets besittning

Migrationsverket kan för att trygga tillräckliga lokaler för ordnandet av mottagningstjänster under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en lägenhet som lämpar sig för gemensam inkvartering av minst 30 personer att överlåta lägenheten i Migrationsverkets besittning. Överlåtelseskyldigheten gäller inte lägenheter som används för stadigvarande boende.

83 §

Överlåtelse av markområde eller lägenhet i polisens besittning

Polisen kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en fastighet, ett annat markområde eller en lägenhet att överlåta fastigheten, markområdet eller lägenheten i polisens besittning, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och om polisens operativa verksamhet inte annars kan tryggas. Överlåtelseskyldigheten gäller inte lägenheter som används för stadigvarande boende.

Polisen har rätt att på fastigheter och andra markområden som tagits i besittning i enlighet med 1 mom. vidta behövliga åtgärder för att bygga tillfälliga byggnader eller konstruktioner.

84 §

Överlåtelse av fastighet, annat mark- eller vattenområde eller lägenhet i Gränsbevakningsväsendets besittning

Gränsbevakningsväsendet kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten genom sitt beslut ålägga ägaren eller innehavaren av en fastighet, ett annat mark- eller vattenområde eller en lägenhet att överlåta fastigheten, mark- eller vattenområdet eller lägenheten i Gränsbevakningsväsendets besittning, om det är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten och om Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet inte annars kan tryggas. Överlåtelseskyldigheten gäller inte lägenheter som används för stadigvarande boende.

12 kap.

Tryggande av befolkningens nödvändiga försörjning och ändringar av den sociala tryggheten

85 §

Ändringar av lagstadgade försäkringar, förmåner och socialbidrag

För tryggande av befolkningens försörjning och statens betalningsberedskap under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten kan det i fråga om lagstadgad pension, rehabiliteringspenning, arbetslöshetsdagpenning, en förmån som betalas på basis av sjuk-, arbetsolycksfalls- och yrkessjukdoms-, patient- eller trafikförsäkring samt en motsvarande annan förmån genom förordning av statsrådet föreskrivas att

1) utbetalningen skjuts upp med högst tre månader åt gången, dock högst sex månader,
2) beloppet sänks med högst 50 procent för högst tre månader, eller
3) utbetalningen avbryts för högst tre månader, om de åtgärder som anges i 1 eller 2 punkten inte är tillräckliga.

För tryggande av befolkningens försörjning och statens betalningsberedskap under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten kan det i fråga moderskapsunderstöd, bidrag för kostnader vid internationell adoption, underhållsstöd, barnbidrag, stöd för hemvård av barn, stöd för privat vård av barn, bostadsbidrag, arbetsmarknadsstöd, studiepenning, bostadstillägg, militärunderstöd, ersättning för skada ådragen i militärtjänst, rehabiliteringsförmån eller en motsvarande annan förmån samt utkomststöd, till andra delar än det minimibelopp av förmånerna som avses i 86 § och i brådskande fall, genom förordning av statsrådet föreskrivas att

1) utbetalningen skjuts upp med högst tre månader åt gången, dock högst sex månader,
2) beloppet sänks med högst 50 procent för högst tre månader, eller
3) utbetalningen avbryts för högst tre månader, om de åtgärder som anges i 1 eller 2 punkten inte är tillräckliga.

De åtgärder som avses i 1 och 2 mom. kan tillämpas på samma förmånstagare i sammanlagt högst sex månader.

86 §

Minimibeloppet av förmånerna

Till förmånstagare enligt 85 § betalas under den tid förmånen är nedsatt eller utbetalningen av den avbrutits eller skjutits upp utkomststöd till ett sådant belopp att det sammanräknat med personens eller familjens övriga inkomster ger ett disponibelt belopp som motsvarar minst utkomststödets grunddel och täcker de nödvändiga utgifterna för boende samt hälso- och sjukvård.

De pensioner som avses i 85 § 1 mom. utbetalas, oavsett om betalningsbeloppet minskas eller betalningen avbryts eller uppskjuts, alltid till ett så stort belopp att de pensioner förmånstagaren lyfter sammanlagt uppgår till ett belopp som motsvarar minst full folkpension enligt folkpensionslagen (568/2007).

Bestämmelser om hur utbetalningen av förmånerna ska ordnas utfärdas genom förordning av statsrådet.

87 §

Tryggande av befolkningens betalningsförmåga och försörjning genom särskilt stöd under undantagsförhållanden

För tryggande av befolkningens nödvändiga betalningsförmåga och försörjning under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten beviljas särskilt stöd under undantagsförhållanden till var och en som på grund av störningar i betalningsrörelsen inte kan använda sina tillgångar för att skaffa nödvändiga nyttigheter. Stödet är avsett att täcka för ett människovärdigt liv nödvändiga livsmedel, läkemedel och andra motsvarande nödvändiga nyttigheter. Stödet kan betalas i form av en betalningsförbindelse eller genom något annat motsvarande förfarande. Stödet inverkar inte på rätten till andra förmåner. Bestämmelser om återkrav av stöd finns i 152 §.

Folkpensionsanstalten svarar för beviljande, betalning och annan verkställighet av stöd som avses i 1 mom. På ansökan om och beviljande av stöd, behandlingen av stödärenden samt ändringssökande tillämpas bestämmelserna i 151 §.

Om det inte är möjligt att bevilja eller betala stöd i en situation med störningar i betalningsrörelsen, svarar välfärdsområdena för befolkningens nödvändiga försörjning på annat sätt.

Närmare bestämmelser om stödbeloppet och om hur utbetalningen ska ordnas utfärdas genom förordning av statsrådet.

13 kap.

Tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster

88 §

Tryggande av tillgången till nödvändiga nyttigheter och tjänster för vissa myndigheter och näringsidkare

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten får en näringsidkare endast mot inköpstillstånd överlåta en nyttighet eller tjänst som näringsidkaren allmänt släppt ut på marknaden och som är nödvändig för att trygga verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle eller den militära försvarsberedskapen. Ett inköpstillstånd kan beviljas endast för verksamhet som är nödvändig med tanke på ovannämnda syften och det kan beviljas endast myndigheter eller näringsidkare. En i detta moment avsedd näringsidkare ska hålla en nyttighet som näringsidkaren har till salu eller i lager och som omfattas av inköpstillstånd tillgänglig för andra näringsidkare och myndigheter.

Närmare bestämmelser om den verksamhet för vilken inköpstillstånd kan beviljas, om de nyttigheter och tjänster som omfattas av inköpstillståndet samt om det praktiska genomförandet av regleringen utfärdas genom förordning av statsrådet.

Arbets- och näringsministeriet svarar för den allmänna styrningen av verkställigheten av regleringen samt övervakar att regleringen iakttas. Livskraftscentralen beviljar inom sitt verksamhetsområde de inköpstillstånd som avses i 1 mom.

89 §

Tryggande av nödvändig produktion av nyttigheter

En näringsidkares rätt att använda material eller nyttigheter som närmare anges genom förordning av statsrådet för annan än nödvändig produktion av nyttigheter kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten begränsas eller förbjudas helt och hållet för att trygga sådan produktion av nyttigheter som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle.

Den begränsning eller det förbud som närmare anges genom förordning kan omfatta

1) metaller eller metallegeringar,

2) kemikalier,

3) läkemedelsråvaror,
4) elektronikkomponenter,
5) jordbruksprodukter,
6) nyttigheter som används av livsmedelsindustrin,
7) råvaror eller bränslen för energiproduktionen, eller
8) andra för industriproduktionen nödvändiga material eller nyttigheter.

Livskraftscentralen övervakar att de begränsningar och förbud som avses i paragrafen iakttas. Livsmedelsverket övervakar dock regleringen när det gäller primärproduktionen och Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet när det gäller produktionen av läkemedel och medicintekniska produkter.

90 §

Tryggande av tillräckliga konsumtionsnyttigheter

Om de åtgärder som avses i 88 och 89 § inte är tillräckliga för att trygga befolkningens försörjning under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten, får näringsidkaren överlåta livsmedel, hälsoprodukter, hygienprodukter eller andra motsvarande nödvändiga konsumtionsnyttigheter som är nödvändiga med tanke på det dagliga livet endast i en viss mängd per kund eller försäljningstransaktion. Närmare bestämmelser om vilka konsumtionsnyttigheter skyldigheten gäller och om kvantitativa begränsningar av försäljningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

Om åtgärderna enligt 1 mom. inte är tillräckliga för att de syften som anges i momentet ska kunna uppnås, får näringsidkaren överlåta i 1 mom. avsedda konsumtionsnyttigheter till en konsument endast i enlighet med en sådan kvantitativ inköpskvot som anges genom förordning av statsrådet. Inköpskvoten kan bestämmas så att den gäller alla konsumenter på lika villkor eller enligt konsumentgrupp. Närmare bestämmelser om det praktiska genomförandet av regleringen får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Arbets- och näringsministeriet och Tillstånds- och tillsynsverket svarar för styrningen och verkställigheten av regleringen. Tillstånds- och tillsynsverket räknar ut inköpsrättigheterna enligt inköpskvoten utan särskilt beslut och sänder dem på det sätt som i förvaltningslagen föreskrivs om delgivning. Om det inte är möjligt att sända inköpsrättigheterna elektroniskt eller per post, ska kommunerna sända inköpsrättigheterna.

Tillstånds- och tillsynsverket har rätt att ur befolkningsdatasystemet få de uppgifter som är nödvändiga för beräkning och sändande av inköpskvoter. Kommunerna beviljar på ansökan de inköpskvoter som anvisats en viss konsumentgrupp till den del de inte kan fördelas på basis av uppgifterna i befolkningsdatasystemet.

Tillstånds- och tillsynsverket övervakar att skyldigheterna enligt denna paragraf fullgörs.

91 §

Prisreglering av konsumtionsnyttigheter

För säkerställande av att syftena med regleringen uppnås och att regleringen fungerar får priset på en nyttighet som avses i 90 § inte överstiga det maximipris för parti- och detaljmarknaden som anges genom förordning av statsrådet. Maximipriset ska fastställas så att det täcker de genomsnittliga anskaffningskostnaderna för nyttigheten och en skälig avkastning för näringsidkaren.

För säkerställande av att syftena med regleringen uppnås och att regleringen fungerar får priset för detaljmarknaden på en nyttighet som avses i 90 § inte höjas mer än enligt den procentsats som anges genom förordning av statsrådet. Den tillåtna maximiprishöjningen beräknas utifrån det pris som näringsidkaren i genomsnitt har tagit ut av konsumenterna för nyttigheten i fråga under de två månader som omedelbart föregår undantagsförhållandena.

Tillstånds- och tillsynsverket övervakar att skyldigheterna enligt denna paragraf fullgörs.

92 §

Åtgärder som avser utrikeshandeln

För tryggande av tillgången till nyttigheter och tjänster som är nödvändiga med tanke på befolkningens social- och hälsovård, verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle i övrigt eller försvarsberedskapen får det under undantagsförhållanden som avses i 11 § genom förordning av statsrådet föreskrivas att nyttigheterna eller tjänsterna omfattas av
1) kvantitativa utförsel- eller införselrestriktioner, eller
2) utförsel- eller införselförbud.

93 §

Tryggande av varutransporter i hamnarna

För tryggande varuleveranser som är nödvändiga med tanke på försvaret eller ett fungerande samhälle i övrigt kan Transport- och kommunikationsverket under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten genom sitt beslut ålägga en näringsidkare som är verksam i en hamn att
1) för en annan näringsidkare som är verksam i hamnen utföra en i beslutet specificerad tjänst som är nödvändig med tanke på varuleveransen,
2) placera arbetsmaskiner och materiel,
3) tillfälligt, för högst en månad åt gången, ålägga stuveripersonal att arbeta i en annan hamn än den som utgör den ordinarie arbetsplatsen.

94 §

Skyldighet att överlåta virke, trävaror och torv

För tryggande av landets energiförsörjning, nödvändigt byggande eller produktionen av nödvändighetsnyttigheter under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten kan livskraftscentralen genom sitt beslut ålägga en ägare av virke, trävaror eller torv, en ägare eller innehavare av en fastighet eller en innehavare av en avverkningsrätt eller torvtäktsrätt att överlåta virket, trävarorna eller torven från en viss fastighet eller plats till en aktör som livskraftscentralen har utsett. Överlåtelseskyldigheten gäller inte virke eller torv som överlåtits för slutanvändning. Förvärvaren av virket, trävarorna eller torven får använda dessa endast för det ändamål för vilket de har överlåtits.

Närmare bestämmelser om de ändamål för vilka det kan åläggas en överlåtelseskyldighet enligt 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet.

Livskraftscentralen övervakar att skyldigheterna enligt 1 mom. fullgörs. Finlands skogscentral ska ge livskraftscentralen den handräckning som behövs för att fatta och verkställa ett beslut enligt 1 mom. samt för att övervaka att de skyldigheter som ålagts med stöd av beslutet fullgörs.

14 kap.

Tryggande av tillgången till social- och hälsovård samt till utbildning

95 §

Åtgärder som avser verksamhet inom social- och hälsovården

För tryggande av befolkningens social- och hälsovård eller den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 11 § kan social- och hälsovårdsministeriet genom sitt beslut ålägga den som ordnar eller producerar social- och hälsovårdstjänster att

1) helt eller delvis flytta verksamheten från verksamhetsdistriktet eller verksamhetsorten till någon annan ort eller att ordna verksamhet också utanför sitt distrikt,
2) placera personer i behov av vård eller omsorg i sin verksamhetsenhet eller på något annat sätt ge vård eller omsorg till sådana personer till vilka anordnaren eller producenten med stöd av lagstiftningen eller ett avtal inte är skyldig att ge vård eller omsorg,
3) ställa en verksamhetsenhet eller en del av den till välfärdsområdets eller en statlig myndighets förfogande,
4) på något annat motsvarande sätt utvidga eller lägga om verksamhetens innehåll eller verksamheten, om de åtgärder som räknas upp i 1–3 punkten inte är tillräckliga eller ändamålsenliga.

96 §

Undantag som gäller social- och hälsovårdstjänster

För tryggande av funktionsförmågan inom befolkningens social- och hälsovård under undantagsförhållanden som avses i 11 § får det genom förordning av statsrådet föreskrivas att den som ordnar social- och hälsovårdstjänster
1) tillfälligt kan avbryta tillhandahållandet av en viss eller vissa icke-brådskande hälso- och sjukvårdstjänster enligt 2 eller 3 kap. i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) eller tillhandahållandet av en icke-brådskande socialvårdstjänst enligt 14 § i socialvårdslagen (1301/2014) eller 27 d eller 27 e § i socialvårdslagen (710/1982) eller prioritera tillhandahållandet av en viss tjänst eller vissa tjänster i förhållande till andra tjänster,
2) avstå från att iaktta de lagstadgade längsta väntetiderna för att få icke-brådskande hälso- och sjukvård eller de längsta väntetider som anges i socialvårdslagstiftningen.
Undantagen enligt 1 mom. kan dock tillämpas endast om de inte äventyrar patienternas eller socialvårdsklienternas hälsa och säkerhet och deras rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

97 §

Undantag som gäller hälsoskyddet

Om det är nödvändigt för att avvärja allvarliga sanitära olägenheter i livsmiljön och åtgärden inte annars äventyrar befolkningens hälsa, får det under undantagsförhållanden som avses i 11 § genom förordning av statsrådet föreskrivas att kommunen kan avstå från annan behandling av anmälningar i anslutning till anmälningspliktig verksamhet enligt hälsoskyddslagen (763/1994) än sådan som gäller hushållsvatten samt från regelbunden övervakning som hänför sig till anmälningspliktiga verksamheter eller från annan utredning av misstankar om sanitära olägenheter än sådan som gäller hushållsvatten.

98 §

Undantag från förutsättningarna för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården att vara verksamma i yrket

För tryggande av befolkningens social- och hälsovård under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2, 4 och 5 punkten får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om undantag från
1) förutsättningarna enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994), lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) och förordningar som utfärdats med stöd av dessa lagar att vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke och uppgifter,
2) särskilda förutsättningar som anges någon annanstans i social- och hälsovårdslagstiftningen och som gäller verksamhet i yrkesutbildade personers uppgifter inom social- och hälsovården eller dessa personers behörighet.

Det får föreskrivas om undantag enligt 1 mom. endast till den del det är nödvändigt för att säkerställa att den personal som behövs inom social- och hälsovården är tillräcklig och undantaget inte äventyrar klient- och patientsäkerheten.

Genom förordning av statsrådet får det dock inte föreskrivas om undantag från läkares eller tandläkares rätt att utföra uppgifter som avses i 22 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården eller från förutsättningarna för att utföra uppgifter som enligt lag förutsätter ett tjänsteförhållande.

99 §

Tryggande av läkemedels- och blodförsörjningen samt tillgången till förnödenheter och tjänster inom hälso- och sjukvården

För tryggande av befolkningens hälso- och sjukvård eller den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 11 § kan social- och hälsovårdsministeriet genom sitt beslut ålägga en läkemedelsfabrik, en läkemedelspartiaffär, en innehavare av försäljningstillstånd för ett läkemedel, en apotekare, Helsingfors universitetsapotek, Östra Finlands universitetsapotek, en sådan anordnare eller producent av social- eller hälsovårdstjänster som är huvudman för ett sjukhusapotek eller en läkemedelscentral samt en läkemedelsförskrivare, en inrättning för blodtjänst eller en sådan sammanslutning eller enskild näringsidkare som tillverkar eller levererar förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården eller tjänster i anslutning till dem eller som annars är verksam inom hälso- och sjukvården att

1) begränsa, rikta eller ändra importen, distributionen, lagringen, försäljningen eller överlåtelsen till förbrukning av läkemedel, blodprodukter och förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården,

2) helt eller delvis flytta verksamheten från verksamhetsdistriktet eller verksamhetsorten till någon annan ort eller att ordna verksamhet också utanför sitt distrikt.

3) på något annat sätt ändra sin verksamhet, om de åtgärder som avses i 1 och 2 punkten inte är tillräckliga.

Social- och hälsovårdsministeriet kan dessutom ålägga en i 1 mom. avsedd aktör som tillverkar läkemedel, blodprodukter eller förnödenheter som behövs inom hälso- och sjukvården att utvidga sin produktion eller att tillverka sådana produkter som inte kan fås på något annat sätt.

100 §

Omfattande ibruktagande av obligatoriska lager av läkemedel

För tryggande av att läkemedel som är nödvändiga med tanke på befolkningens hälso- och sjukvård räcker till under undantagsförhållanden som avses i 11 § kan social- och hälsovårdsministeriet genom sitt beslut bestämma om omfattande ibruktagande av i obligatoriska lager ingående läkemedelssubstanser, läkemedelspreparat, tillbehör som används vid doseringen av läkemedel, hjälpsubstanser och tillsatsämnen som används vid framställningen av läkemedel och förpackningsmaterial samt om de mängder som ibruktagandet avser.

Social- och hälsovårdsministeriet kan dessutom genom sitt beslut bestämma om användningsändamålen för de frigjorda obligatoriska lager som avses i 1 mom. samt om anvisande av dem till vissa aktörer, om det är nödvändigt för att trygga befolkningens hälso- och sjukvård eller befolkningens tillgång till läkemedel och detta inte kan genomföras på något annat sätt.

101 §

Ändringar som gäller ordnande av undervisningsverksamhet och fostran

Om det är nödvändigt på grund av förflyttning av befolkningen, vistelsebegränsningar, begränsningar i rörelsefriheten eller en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa, får det

under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2, 4 och 5 punkten genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om

1) att studier och undervisning ska genomföras i form av distansstudier och distansundervisning, med undantag för förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998) och verksamhet enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018),

2) undantag från skyldigheten för en sådan anordnare av verksamhet som avses i lagen om småbarnspedagogik, lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen (714/2018), lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (1463/2007), lagen om yrkesutbildning (531/2017), lagen om utbildning som handleder för examensutbildning (1215/2020), lagen om fritt bildningsarbete (632/1998), lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998), yrkeshögskolelagen (932/2014) och universitetslagen (558/2009) att ordna undervisnings- och forskningsverksamhet, morgon- och eftermiddagsverksamhet samt måltids- och transportförmåner och inkvartering.

Under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2, 4 och 5 punkten kan undervisnings- och kulturministeriet genom sitt beslut bestämma att undervisnings- och forskningsverksamhet samt morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt en lag som nämns i 1 mom. 2 punkten för högst tre månader åt gången ska avbrytas eller flyttas till en annan ort, om det är nödvändigt på grund av förflyttning av befolkningen, vistelsebegränsningar eller begränsningar i rörelsefriheten och om studierna, undervisningen eller fostran inte kan genomföras på distans. Verksamheten kan också avbrytas om det är nödvändigt för att skydda befolkningen.

15 kap.

Ordnande av boende

102 §

Prisreglering av inkvarteringstjänster

För underlättande av boendet för den befolkning som förflyttats med stöd av 68 § eller som annars blivit utan bostad på grund av undantagsförhållanden får en i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) avsedd utövare av inkvarteringsverksamhet inte under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 punkten höja priset på inkvarteringstjänster mer än vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Den tillåtna maximiprishöjningen beräknas utifrån det pris som utövaren av inkvarteringsverksamhet i genomsnitt har tagit ut för tjänsten i fråga under de två månader som omedelbart föregår undantagsförhållandena.

Tillstånds- och tillsynsverket övervakar att skyldigheterna enligt denna paragraf fullgörs.

103 §

Myndighet som reglerar bostadsbeståndet

Den kommun på vars område bostadsbeståndets användning regleras enligt 104 eller 105 § ger i uppdrag åt något av sina organ eller tillsätter ett särskilt organ för detta (*myndighet som reglerar bostadsbeståndet*) de åtgärder som avses i dessa paragrafer.

104 §

Anmälningsskyldighet för lägenhetsägare samt anvisande av hyresgäster

För ordnande av boendet för den befolkning som förflyttats med stöd av 68 § eller som annars blivit utan bostad på grund av undantagsförhållanden är lägenhetsägare under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 punkten skyldiga att till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anmäla sina uthyrningslägenheter. Myndigheten som reglerar bostadsbeståndet kan anvisa en eller flera hyresgäster till lägenheten.

Om de lägenheter som avses i 1 mom. inte räcker till för att ordna det boende som avses i 1 mom., kan lägenhetsägare genom förordning av statsrådet åläggas att till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anmäla även andra än i 1 mom. avsedda lägenheter som de äger och som är lediga eller snart blir lediga. Myndigheten som reglerar bostadsbeståndet kan anvisa en eller flera hyresgäster till lägenheten.

När myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anvisar en hyresgäst upprättar den hyresavtalet mellan parterna och sätter ut en tidsfrist för ingåendet av avtalet. Om parterna inte inom utsatt tid kan enas om villkoren för och uppkomsten av ett hyresförhållande, kan myndigheten som reglerar bostadsbeståndet genom sitt beslut bestämma om dem. Hyran ska bestämmas enligt skälig gängse hyra på orten.

Anmälningsskyldigheten enligt 1–3 mom. och anvisandet av en hyresgäst gäller inte ett enskilt rum i anslutning till en lägenhet som används för stadigvarande boende.

105 §

Anmälningsskyldighet för ägare av överlopps rum samt anvisande av hyresgäster

Om de lägenheter som avses i 104 § 1 eller 2 mom. inte räcker till för att ordna boendet för den befolkning som förflyttats med stöd av 68 § eller som annars blivit utan bostad på grund av undantagsförhållanden, är en lägenhetsinnehavare som i anslutning till sin lägenhet har överlopps bostadsrum med egen ingång skyldig att anmäla dessa rum till myndigheten som reglerar bostadsbeståndet. Myndigheten som reglerar bostadsbeståndet kan anvisa en eller flera hyresgäster till rummet.

När myndigheten som reglerar bostadsbeståndet anvisar en hyresgäst upprättar den hyresavtalet mellan parterna och sätter ut en tidsfrist för ingåendet av avtalet. Om parterna inte inom utsatt tid kan enas om villkoren för och uppkomsten av ett hyresförhållande, kan myndigheten som reglerar bostadsbeståndet genom sitt beslut bestämma om dem. Hyran ska bestämmas enligt skälig gängse hyra på orten.

106 §

Förfarande vid uthyrning av lägenhet

Ett beslut som avses i 104 och 105 § får meddelas endast om hyresförhållandet kan fås till stånd utan oskälig olägenhet för parterna. När det bestäms om uppkomsten av ett hyresförhållande ska lägenhetsinnehavarens och hyresgästens ställning och personliga förhållanden beaktas på behörigt sätt. Uthyrningslägenheterna ska i första hand anvisas sådana bostadsbehövande vars behov av bostad är störst med beaktande av sökandens och dennes familjs personliga förhållanden eller hälsoaspekter. Lägenhetsinnehavarens förslag ska i möjligaste mån beaktas.

Om myndigheten som reglerar bostadsbeståndet inte inom 14 dagar från mottagandet av anmälan enligt 104 eller 105 § har anvisat en hyresgäst till lägenheten, får lägenhetsägaren hyra ut den till en person som ägaren anser vara lämplig.

107 §

Hyresförhållandets längd och tillämplig lagstiftning

Ett hyresavtal som avses i 104 § 3 mom. och 105 § 2 mom. ingås för en viss tid som löper ut senast när den ibruktagningsförordning som avser befogenheten i fråga upphör att gälla.

På ett hyresförhållande som myndigheten som reglerar bostadsbeståndet bestämmer om i enlighet med 104 § 3 mom. och 105 § 2 mom. tillämpas lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995), med undantag för lagens 6 § 1 och 2 mom. samt 18, 26 och 29–31 §.

108 §

Begränsning av hyreshöjning och av uppsägning av hyresavtal

För underlättande av bostadssituationen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 punkten får hyran för en bostadslägenhet inte höjas mer än vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

För underlättande av bostadssituationen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 punkten får hyresvärden inte säga upp ett hyresavtal som gäller en bostadslägenhet, om inte hyresvärden behöver bostaden för eget, familjemedlemmars eller andra närståendes bruk såsom bostad eller om inte det finns andra särskilt vägande skäl för uppsägning.

TRYGGANDE AV SAMHÄLLETS KRITISKA INFRASTRUKTUR

16 kap.

Tryggande av finansmarknaden och försäkringsmarknaden

109 §

Förutsättningar för tillämpning av bestämmelserna i kapitlet

De befogenheter som avses i 110 eller 111 §, 113 § 1 mom. 3 punkten eller 114 eller 115 § får utövas endast om Europeiska centralbanken och Finlands Bank såsom en del av Europeiska centralbankssystemet vid utförande av Europeiska centralbankssystemets uppgifter inte har verksamhetsförmåga under de undantagsförhållanden som nämns i paragraferna.

110 §

Åtgärder som gäller finansiella instrument och betalningsmedel

För tryggande av ett tillräckligt kapital för landets näringsliv under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1, 2 och 5 punkten får det genom förordning av statsrådet för högst två veckor åt gången, dock för sammanlagt högst en månad, föreskrivas att

1) finansiella instrument, kryptotillgångar, betalningsmedel och fordringsbevis inte får föras ut ur landet,

2) finansiella instrument, kryptotillgångar, betalningsmedel och fordringsbevis inte får föras in i landet,

3) sådana transaktioner som ändrar eller kan ändra beloppet eller arten av sådana utländska betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument eller tillgodohavanden hos en valutautlänning, som ägs eller innehas av en valutainlänning, samt sådana transaktioner mellan en valutainlänning och en valutautlänning som ändrar eller kan ändra beloppet eller arten av en valutainlännings tillgångar eller skulder är förbjudna,

4) en valutainlänning är skyldig att mot ersättning till Finlands Bank överlåta eller överföra sådana utländska betalningsmedel och kryptotillgångar, i finsk valuta utställda betalningsmedel och kryptotillgångar i utlandet, utländska finansiella instrument, inhemska finansiella instrument i utlandet samt tillgodohavanden hos en valutautlänning, som valutainlänningen äger eller innehar (*hemtagningsskyldighet*).

De förbud och skyldigheter som avses i 1 mom. tillämpas dock inte på

1) en utgift orsakad av import som är nödvändig för befolkningens försörjning, landets näringsliv eller tryggandet av den militära försvarsberedskapen,

2) en utgift orsakad av sådan produktion utomlands som är nödvändig för Finland,

3) en sådan till utlandet nödvändig utgift hos ett offentligt samfund som grundar sig på lag, avtal eller förbindelse,

4) en nödvändig transaktion som beror på tryggande av ett i Finland verksamt företags betalningsberedskap eller som har andra särskilda orsaker,

5) en nödvändig utgift orsakad av åtgärder för bevarande av egendom utomlands i finsk ägo,

6) en till sin karaktär ringa utgift eller transaktion som avses i 1 mom. 1–3 punkten,
7) betalningsinstrument, kryptotillgångar, finansiella instrument eller tillgodohavanden som avses i 1 mom. 4 punkten och som har ringa ekonomiskt värde.

Närmare bestämmelser om de grunder som avses i 2 mom. 1–6 punkten utfärdas genom förordning av statsrådet.

Finlands Bank kan bevilja undantag från ett förbud eller en skyldighet som avses i 1 mom. om det är nödvändigt för att kredit eller säkerhet ska kunna ges en valutautlänning eller avkrävas en valutautlänning eller för att kryptotillgångar, utländska finansiella instrument eller tillgodohavanden ska kunna skaffas hos eller överlåtas till en valutautlänning.

Hemtagning som avses i 1 mom. 4 punkten ska ske inom en genom förordning av statsrådet föreskriven tid från det att förordningen har trätt i kraft eller från det att den hemtagningsskyldige efter förordningens ikraftträdande i sin besittning eller med äganderätt har fått de betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument och tillgodohavanden som hemtagningen gäller. För hemtagningsskyldigheten enligt 1 mom. 4 punkten ska ersättningen till hemtagaren betalas i finsk valuta. När ersättningen betalas iakttas det gängse värde som Finlands Bank fastställer vid överlåtelsetidpunkten.

111 §

Begränsning av mottagande av tillgångar, kreditgivning och placeringsverksamhet

För tryggande av befolkningens försörjning, statens betalningsberedskap, ekonomisk verksamhet som är nödvändig med tanke på grunderna för landets näringsliv eller en stabil verksamhet på finansmarknaden under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten

1) får näringsidkare som bedriver kreditgivning vid kreditgivningen ta ut ränta eller annan ersättning så att räntesatsen eller ersättningen av annat slag inte överskrider det belopp som anges genom förordning av statsrådet; Maximibeloppet av räntan eller ersättningen av annat slag ska fastställas så att de inte äventyrar människors oundgängliga försörjning eller förutsättningarna för kreditgivarnas och gäldenärernas näringsverksamhet; Maximibeloppet av räntan eller ersättningen av annat slag kan fastställas som en procentuell andel av motsvarande räntor eller ersättningar av annat slag som den näringsidkare som bedriver kreditgivning i genomsnitt tog ut under de sex månader som omedelbart föregick undantagsförhållandena,
2) får i 1 punkten avsedda sammanslutningar bevilja krediter och kreditborgen eller ingå med dem jämförbara förbindelser endast för de syften och de kredittagargrupper samt på sådana villkor och till sådana maximibelopp per kredittagare som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet,
3) får kreditinstitut och finansiella institut, försäkrings- och pensionsanstalter, värdepappersföretag, fondbolag, förvaltare av alternativa investeringsfonder och leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster trots vad som föreskrivs någon annanstans i lag inte, med undantag av placeringar som grundar sig på skyldigheten att hålla en minimireserv, placera i andra objekt, belopp av annat slag eller vid andra tidpunkter än vad som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet,
4) ska i stället för dröjsmålsränta enligt ett kreditavtal eller dröjsmålsränta enligt 4 § i räntelagen på försenade betalningar tillämpas en ränta som närmare anges genom förordning av statsrådet; Räntan ska fastställas så att den inte äventyrar människors oundgängliga försörjning eller förutsättningarna för kreditgivarnas och gäldenärernas näringsverksamhet, dock med beaktande av dröjsmålsräntans karaktär av dröjsmålspåföljd,
5) begränsas när kreditavtal och andra skuldförbindelser förfaller till betalning på det sätt som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Om åtgärder enligt 1 mom. 3 punkten visar sig vara otillräckliga för att trygga statens betalningsberedskap, är de sammanslutningar som avses i punkten skyldiga att placera i skuldförbindelser utfärdade av staten i enlighet med vad som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Finlands Bank och Finansinspektionen svarar i enlighet med sina lagstadgade uppgifter för verkställigheten av förordningar som utfärdats med stöd av 1 och 2 mom.

112 §

Användning av indexvillkor

För säkerställande av prisstabilitet får det genom förordning av statsrådet föreskrivas att tillämpningen av ett indexvillkor eller ett villkor som gäller andra bindningar ska vara förbjuden eller tillämpningen av ett sådant villkor i övrigt begränsas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten.

Ett indexvillkor som strider mot 1 mom. är ogiltigt. Om ogiltigheten skulle leda till oskälighet, kan villkoret helt eller delvis beaktas eller avtalet på annat sätt jämkas enligt 36 § i lagen om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (228/1929).

113 §

Begränsning av verksamhet som gäller finansiella instrument och kryptotillgångar

För tryggande av statens betalningsberedskap, ekonomisk verksamhet som är nödvändig med tanke på grunderna för landets näringsliv eller en stabil verksamhet på finans- eller försäkringsmarknaden under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten

1) är det endast i enlighet med vad som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet tillåtet att emittera finansiella instrument och kryptotillgångar i begränsad omfattning när det gäller sammanlagt penningvärde, art eller slag eller enbart i visst syfte,

2) får det på en handelsplats eller vid systematisk internhandel enligt 1 kap. 2 § 13 och 16 punkten i lagen om handel med finansiella instrument (1070/2017) idkas handel endast med sådana finansiella instrument om vilka det föreskrivs särskilt genom förordning av statsrådet,

3) får clearingverksamhet som gäller värdepappershandel och handel med finansiella instrument och värdepapperscentralens verksamhet bedrivas endast på sådant genom förordning av statsrådet föreskrivet sätt som inte äventyrar clearingsystemens eller värdeandelssystemets verksamhet eller orsakar allvarligt hot mot finansmarknadens verksamhet eller investerarnas lagstadgade intressen,

4) kan endast genom förordning av statsrådet närmare reglerade fondlivförsäkringar beviljas.

Finansinspektionen svarar för verkställigheten av de förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom.

114 §

Begränsning av betalningsrörelsen

För tryggande av att betalningsrörelsen eller med betalningsrörelsen sammanhängande clearingsystem fungerar utan störningar eller för tryggande av en stabil verksamhet på finansmarknaden under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om begränsningar av betalningar och av uttag av medel. Begränsningarna ska fastställas så att de inte äventyrar sådana uttag och betalningar som behövs med tanke på befolkningens oundgängliga försörjning eller näringsverksamheten. Begränsningarna ska i detta syfte fastställas separat för fysiska personer och för näringsidkare. Begränsningar som gäller näringsidkare kan vid behov graderas utifrån företagets omsättning eller någon annan motsvarande ekonomisk parameter eller enligt bransch.

Genom förordning av statsrådet får det föreskrivas att längre tidsfrister tillämpas i stället för de tidsfrister som någon annanstans i lag uppställts för betalningar eller som annars är förpliktande. De tidsfrister som avses i detta moment ska fastställas så att de inte äventyrar de oundgängliga levnadskostnaderna eller förutsättningarna för näringsverksamhet för den som är berättigad till betalning.

Finlands Bank, Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet svarar i enlighet med sina lagstadgade uppgifter för verkställigheten av förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom.

115 §

Undantag från krav som gäller ekonomisk ställning och organisering av verksamheten

För tryggande av en stabil verksamhet på finans- och försäkringsmarknaden under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten tillämpas på kreditinstitut, värdepappersföretag, fondbolag och förvaltare av alternativa investeringsfonder samt på försäkrings- och pensionsanstalter genom förordning av statsrådet angivna krav som gäller ekonomisk ställning, om uppfyllandet av de lagstadgade kraven under undantagsförhållanden kan leda till att nämnda anstalters eller företags verksamhet äventyras väsentligt.

Utöver de krav som avses i 1 mom. får det genom förordning av statsrådet dessutom föreskrivas om undantag från övriga krav som gäller ordnandet av tillsynsobjektens verksamhet, deras företagsstyrningssystem samt rapportering, om uppfyllandet av kraven som sådana kunde leda till att finansierings- eller försäkringsverksamheten försvåras väsentligt.

Genom förordning av statsrådet kan företagens utbetalning av medel begränsas, om de undantag som avses i 2 mom. kunde leda till att ett företag kan betala ut medel till större belopp än vid tillämpningen av lagstiftningen under normala förhållanden.

Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet svarar i enlighet med sina lagstadgade uppgifter för verkställigheten av förordningar som utfärdats med stöd av 1 och 2 mom.

116 §

Undantag från kraven på ersättningsfonder

För tryggande av en stabil verksamhet på finansmarknaden under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten

1) får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om undantag från den lagstadgade skyldigheten att göra inbetalningar till insättningsgarantifonden, resolutionsfonderna, ersättningsfonden för investerarskydd, registreringsfonden eller clearingfonden, om inbetalning till fonderna under undantagsförhållanden ska anses som en oskälig ekonomisk börda för kreditinstitutet, värdepappersföretaget, fondbolaget, förvaltaren av alternativa investeringsfonder, värdepapperscentralen eller andra som är skyldiga att göra inbetalning till fonden,

2) kan skyldigheten att inom utsatt tid betala ersättning med en i 1 punkten avsedd fonds medel skjutas upp på det sätt som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet och med högst fyra veckor åt gången, om det under undantagsförhållanden inte är möjligt att betala ersättningen inom utsatt tid.

Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet svarar i enlighet med sina lagstadgade uppgifter för verkställigheten av förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom.

117 §

Undantag som gäller konkurs, likvidation, resolution, bokföring och bokslut

För tryggande av en stabil verksamhet på finans- och försäkringsmarknaden under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om undantag i fråga om kreditinstitut, finansiella institut, värdepappersföretag, fondbolag, förvaltare av alternativa investeringsfonder, börsen, värdepapperscentralen samt försäkrings- och pensionsanstalter när det gäller

1) förutsättningarna för konkurs och likvidation eller resolutionsförvaltning,

2) skyldigheten att utarbeta åtgärdsplaner för sanering av verksamhet eller andra saneringsplaner, kraven på sådana planers innehåll eller andra förfaranden som ska följas vid saneringen,

3) kraven i fråga om bokföring av affärstransaktioner, värdering av tillgångar, tidpunkten för upprättande och registrering samt offentliggörande av bokslut samt kraven i fråga om upprättande av delårsrapporter, tidpunkten för upprättande samt offentliggörande.

Genom förordning av statsrådet får det dessutom föreskrivas om undantag från kraven på att i koncernbokslut sammanställa dotterföretags, intresseföretags och samföretags bokslut.

Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet svarar i enlighet med sina lagstadgade uppgifter för verkställigheten av förordningar som utfärdats med stöd av 1 och 2 mom.

118 §

Undantag från krav som gäller ansvarsskuld samt täckningen av den

För tryggande av en stabil verksamhet på försäkringsmarknaden under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om undantag från i lag föreskrivna krav som gäller beräkning eller täckning av ansvarsskulden, om sådana undantag är nödvändiga för att förhindra att försäkrings- eller pensionsanstalternas verksamhet äventyras väsentligt.

Finansinspektionen svarar för verkställigheten av de förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom.

119 §

Undantag från villkoren i liv- och skadeförsäkringsavtal

För tryggande av en stabil verksamhet på försäkringsmarknaden, befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. i fråga om liv- och skadeförsäkringsavtal

1) får försäkringsgivaren betala en försäkringsersättning eller annan förmån ur försäkringen till ett med högst 50 procent minskat belopp eller skjuta upp utbetalningen av förmånen med högst tre månader åt gången, dock högst sex månader,

2) får försäkringstagaren betala försäkringsavgifter till minskat belopp eller skjuta upp betalningen,

3) får försäkringsgivaren säga upp ett sådant försäkringsavtal som är nödvändigt med tanke på befolkningens försörjning eller kontinuiteten hos landets näringsliv endast på sådana grunder som kan anses godtagbara med beaktande av de särskilda risker som undantagsförhållanden orsakar försäkringsverksamheten och behovet av att skydda försäkringstagarna under undantagsförhållanden,

4) får försäkringsgivaren inte åberopa ett sådant villkor i försäkringsavtalet vars efterlevnad under undantagsförhållanden kan anses oskäligt med beaktande av försäkringsgivarens och försäkringstagarens ekonomiska situation, försäkringstagarnas och de försäkrades jämbördiga bemötande eller andra omständigheter som undantagsförhållandena orsakat,

5) får försäkringsgivaren ta ut en tilläggsavgift som godkänts av Finansinspektionen för en försäkring som avses i 3 punkten och, om försäkringsgivarens rätt att åberopa ett villkor i försäkringsavtalet begränsas, för en försäkring som avses i 4 punkten; Tilläggsavgiften ska grunda sig på en nödvändig stabilisering av försäkringsgivarens ekonomiska situation, tryggande av de försäkrade förmånerna och ett likvärdigt bemötande av de försäkrade,

6) får försäkringstagaren inte åberopa ett sådant villkor i försäkringsavtalet vars efterlevnad under undantagsförhållanden kan anses oskäligt med beaktande av försäkringsgivarens ekonomiska situation och förmånerna för andra försäkringstagare.

Genom förordning av statsrådet utfärdas det närmare bestämmelser om

1) maximibeloppet av en i 1 mom. 1 punkten avsedd minskning, maximitiden för uppskov med betalning samt om betalning av bristande belopp samt ränta till den som är berättigad till beloppet,

2) maximibeloppet av en i 1 mom. 2 punkten avsedd minskning av försäkringsavgiften och om maximitiden för uppskov med betalningen,

3) godtagbara uppsägningsgrunder som avses i 1 mom. 3 punkten,
4) i 1 mom. 4–6 punkten avsedda begränsningar i tillämpningen av villkoren i avtalen.

120 §

Förbud mot verksamhetsarrangemang och flyttning av hemort

Finansinspektionen kan under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1, 2 och 5 punkten utöver vad som föreskrivs någon annanstans i lag förbjuda ett tillsynsobjekt att fusioneras, delas, byta hemort eller att överlåta affärsverksamheten, försäkringsbeståndet eller försäkringsverksamheten, om en sådan åtgärd allvarligt kan äventyra verksamheten på finans- eller försäkringsmarknaden, befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv.

121 §

Styrning av nödvändiga tjänster inom finansbranschen

För tryggande av befolkningens försörjning, statens betalningsberedskap, samhällets nödvändiga ekonomiska verksamhet eller en stabil verksamhet på finansmarknaden under undantagsförhållanden som avses i 11 § kan finansministeriet genom sitt beslut ålägga kreditinstitut, betalningsinstitut, värdepappersföretag, fondbolag eller förvaltare av alternativa investeringsfonder att
1) tillhandahålla grundläggande banktjänster och andra finansiella tjänster som är väsentliga med tanke på samhällets funktion,
2) tillhandahålla tjänster på vissa platser eller vid vissa tidpunkter,
3) prioritera vilka tjänster som tillhandahålls eller vilka som använder tjänsterna.
Finansinspektionen svarar för verkställigheten av de förordningar som utfärdats med stöd av 1 mom.

17 kap.

Tryggande av energiförsörjningen, vattentjänsterna och avfallshanteringen

122 §

Styrning av produktion och anskaffning av bränsle

För säkerställande av tillgången till bränsle för ändamål som är nödvändiga med tanke på den militära försvarsberedskapen eller ett fungerande samhälle i övrigt under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten kan arbets- och näringsministeriet genom sitt beslut ålägga en näringsidkare som tillverkar eller anskaffar bränsle för marknaden att upprätthålla eller utvidga produktionen eller anskaffningen av bränsle för slutanvändning.
Närmare bestämmelser om det bränsle som skyldigheten gäller utfärdas genom förordning av statsrådet.
Försörjningsberedskapscentralen övervakar att de skyldigheter som ålagts med stöd av 1 mom. fullgörs.

123 §

Styrning av energiproduktionen

För tryggande av tillgången till energi för verksamhet som är nödvändig med tanke på den militära försvarsberedskapen, befolkningens försörjning eller ett fungerande samhälle i övrigt under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten kan arbets- och näringsministeriet genom sitt beslut ålägga ett kraftverk, ett kraftvärmeverk, ett värmeverk, en

gasproduktionsanläggning, en terminal för kondenserad gas eller en energilagringsanläggning att driva sin anläggning i energisystemet och att på andra sätt upprätthålla sin funktionsförmåga i fråga om sin energiproduktion, terminaltjänst eller lagring.

För tryggande av verkställigheten av den befogenhet som avses i 1 mom. kan arbets- och näringsministeriet ålägga den systemansvariga stamnätsinnehavaren i elsystemet och den systemansvariga överföringsnätsinnehavaren i gassystemet samt, i fråga om produktionen och distributionen av värme, kommunen att styra den i 1 mom. avsedda energiproduktionen, energileveransen eller terminaltjänsten i enlighet med de villkor ministeriet har ställt.

Energimyndigheten övervakar att de skyldigheter som ålagts med stöd av 1 och 2 mom. fullgörs.

På anställda hos en systemansvarig stamnätsinnehavare eller en systemansvarig överföringsnätsinnehavare tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i 2 mom.

124 §

Säkerställande av tillgången till bränsle för vissa myndigheter eller för viss verksamhet

För säkerställande av tillgången till bränsle för verksamhet som är nödvändig med tanke på den militära försvarsberedskapen eller ett fungerande samhälle i övrigt under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten får en näringsidkare som normalt är verksam på bränslemarknaden överlåta en viss andel bränsle och tillsatser som behövs för motorer som drivs med brännolja endast

1) mot inköpsrätt som anvisats myndigheter som anges genom förordning av statsrådet eller verksamhet som anges genom förordningen och som är viktig med tanke på de syften som nämns i detta moment, eller

2) mot inköpstillstånd.

För tryggande av att regleringen fungerar kan arbets- och näringsministeriet ålägga vissa distributionsställen att genomföra den reglering som avses i 1 mom.

En i 1 mom. avsedd näringsidkare ska föra bok över de överlåtelser som avses i 1 mom. och överlämna den till Försörjningsberedskapscentralen med de intervaller som centralen bestämmer.

Närmare bestämmelser om de bränslen och andelar av dem som skyldigheten enligt 1 mom. avser utfärdas genom förordning av statsrådet. Vid tillämpning av 1 mom. 1 punkten föreskrivs det genom förordning av statsrådet om de myndighetsspecifika eller verksamhetsspecifika grunder som ska beaktas vid beräkningen av mängden. Vid tillämpning av 1 mom. 2 punkten föreskrivs det genom förordning av statsrådet för vilken verksamhet inköpstillstånd kan beviljas samt om den mängd som inköpstillståndet gäller eller de grunder som ska beaktas vid beräkningen av mängden.

Försörjningsberedskapscentralen beviljar vid behov ett intyg över den ovannämnda inköpsrätten och beviljar det ovannämnda inköpstillståndet. Livskraftscentralen beviljar inköpstillstånd i fråga om jordbruket, fiskerinäringen och skogsbruket.

Försörjningsberedskapscentralen svarar för tillsynen över att de skyldigheter som avses i 1–3 mom. fullgörs.

Arbets- och näringsministeriet svarar för verkställigheten av regleringen.

Med en näringsidkare som normalt är verksam på bränslemarknaden avses i 1 mom. en näringsidkare vars omsättning eller förväntade omsättning inom bränsleaffärsverksamheten, inklusive koncernomsättningen, överstiger en miljon euro under de senaste 12 månaderna.

125 §

Övrig reglering av bränslen

För tryggande av tillräckliga bränslen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten får en näringsidkare som avses i 124 § 8 mom. överlåta endast en viss mängd

per kund eller försäljningstillfälle av ett visst bränsle eller vissa tillsatser för motorer som drivs med brännolja som inte omfattas av sådan överlåtelse som avses i 124 §. Närmare bestämmelser om vilka bränslen överlåtelsebegränsningen gäller samt om den mängd bränsle som får överlåtas per kund eller per försäljningstillfälle eller om grunderna för beräkning av mängden utfärdas genom förordning av statsrådet.

Livskraftscentralen kan bevilja undantag från den begränsning av försäljningen som avses i 1 mom., om det är nödvändigt för att fullgöra en lagstadgad skyldighet eller för att utföra uppgifter som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle eller av någon annan orsak som är jämförbar med dessa. Närmare bestämmelser om orsakerna till att undantag får beviljas och om grunderna för beräkning av undantagets omfattning utfärdas genom förordning av statsrådet.

Livskraftscentralen svarar för verkställigheten av den reglering som avses i denna paragraf och för tillsynen över att de skyldigheter som ålagts med stöd av den fullgörs.

126 §

Reglering av handel med och priser på energi

För tryggande av att den reglering som avses i detta kapitel fungerar och dess syften uppnås får priset på en energinyttighet som avses i 123 eller 124 § inte överstiga det maximipris för parti- och detaljmarknaden som anges genom förordning av statsrådet.

För tryggande av att den reglering som avses i 123 eller 124 § fungerar kan arbets- och näringsministeriet genom sitt beslut ålägga

1) den systemansvariga stamnätsinnehavaren i elsystemet att driva en marknadsplats för el eller inrätta en temporär marknadsplats för el,

2) den systemansvariga överföringsnätsinnehavaren i gassystemet att driva en marknadsplats för gas eller inrätta en temporär marknadsplats för gas,

3) någon annan än den som driver en marknadsplats för en energinyttighet som avses i 1 eller 2 punkten att driva en marknadsplats för en energinyttighet.

För en marknadsplats som avses i 2 mom. kan arbets- och näringsministeriet genom sitt beslut fastställa sådana handelsförfaranden och sådana villkor och begränsningar för handeln som är nödvändiga för att marknaden ska fungera.

Närmare bestämmelser om maximipriserna på de energinyttigheter som omfattas av prisregleringen eller om metoderna för beräkning av dem på respektive marknad utfärdas genom förordning av statsrådet.

Energimyndigheten övervakar att skyldigheten enligt 1 mom. fullgörs på el-, gas- och fjärrvärmemarknaden. I fråga om andra marknader svarar Livskraftscentralen för tillsynen.

127 §

Avbrott i elleveransen eller förbud mot användning av el

För tryggande av den militära försvarsberedskapen eller funktioner som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle i övrigt under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten kan elleveransen genom förordning av statsrådet avbrytas eller användningen av el för ändamål som närmare anges genom förordningen eller vid vissa eldriftsobjekt eller eldriftsställen förbjudas enligt följande:

1) elleveransen avbryts eller elanvändningen förbjuds tills vidare; Avbrottet eller förbudet får inte avse elanvändning som är nödvändig med tanke på försvaret, funktioner som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle i övrigt, försörjningsberedskapen eller befolkningens grundläggande behov,

2) elleveransen avbryts eller elanvändningen förbjuds under andra tidpunkter på dygnet än de som anges genom förordning av statsrådet,

3) regionala avbrott i elleveransen cirkulerar på ett jämlikt sätt i elnäten annanstans än i de eldriftsobjekt eller eldriftsställen som ska skyddas genom regleringen.

Närmare bestämmelser om de områden på vilka regleringsåtgärderna ska tillämpas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

En nätinnehavare som avses i elmarknadslagen (588/2013) ska verkställa de i 1 mom. avsedda avbrotten i elanvändningen i enlighet med vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Energimyndigheten övervakar att de begränsningar som avses i 1 mom. verkställs och iakttas.

På elleveransavbrott som genomförts med stöd av denna paragraf tillämpas inte det som i elmarknadslagen föreskrivs om standardersättning på grund av avbrott i nättjänsten.

På anställda hos en nätinnehavare tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i 3 mom.

128 §

Elförbrukningskvoter

För tryggande av den militära försvarsberedskapen eller andra funktioner som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten får de grupper av elanvändare som anges genom förordning av statsrådet använda endast en i förordningen angiven andel av slutförbrukarens normala månadsförbrukning av el (*förbrukningskvot*). Närmare bestämmelser om den regionala tillämpningen av regleringsåtgärderna får utfärdas genom förordning av statsrådet. Statsrådet kan för beräkningen av förbrukningskvoten vid behov genom sitt beslut specificera de myndigheter eller privata sammanslutningar som hör till de grupper av elanvändare som det föreskrivs om i förordningen.

Nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet, som ansvarar för mätning och utredning av elleveranser inom mätområdet, ska för slutförbrukaren utan särskilt beslut beräkna förbrukningskvoten enligt 1 mom. på basis av den mängd el som levererats till slutförbrukarens eldriftsställe under den senaste motsvarande kalendermånaden som föregick undantagsförhållandena. Nätinnehavaren och den balansansvarige för mätområdet ska meddela slutförbrukaren den kalkylerade förbrukningskvoten genom vanlig delgivning enligt förvaltningslagen. Informationen kan med slutförbrukarens samtycke alternativt lämnas genom att informationen görs tillgänglig i systemet för centraliserat informationsutbyte inom elhandeln. Mottagaren anses ha fått del av förbrukningskvoten den andra dagen efter det att informationen om den gjordes tillgänglig.

Om den grund som avses i 2 mom. inte kan tillämpas ska nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet beräkna förbrukningskvoten enligt de grunder för beräkning av förbrukningen vid ett jämförbart driftsobjekt som anges genom förordning av statsrådet och föra ärendet till Energimyndigheten för avgörande. Slutförbrukaren kan kräva att nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet beräknar förbrukningskvoten i enlighet med detta moment, om det beräkningssätt som det föreskrivs om i 2 mom. leder till en betydligt lägre förbrukningskvot eller om det finns ett betydande fel i beräkningen.

Om den grund som avses i 2 eller 3 mom. inte kan tillämpas, ska nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet föra ärendet till Energimyndigheten, som utifrån någon annan tillförlitlig utredning fastställer den månatliga förbrukning som förbrukningskvoten baseras på.

Nätinnehavaren och Energimyndigheten ska lämna uppgifter om förbrukningskvoten till systemet för centraliserat informationsutbyte inom elhandeln.

Energimyndigheten övervakar att de skyldigheter som i denna paragraf föreskrivs för nätinnehavaren och den balansansvarige för mätområdet fullgörs.

På anställda hos nätinnehavaren eller den balansansvarige för mätområdet tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som gäller bestämmande av elförbrukningskvoten.

129 §

Periodiserade avbrott i elleveranser till slutförbrukare på grund av överskridning av förbrukningskvoterna

Om en slutförbrukare överskrider sin elförbrukningskvot ska elleveransen till slutförbrukaren för tryggande av att regleringen fungerar avbrytas under en del av dygnet i en eller flera perioder till utgången av månaden i fråga.

Närmare bestämmelser om de beräkningsregler som ska tillämpas vid dimensioneringen av längden på avbrotten i elleveranserna till slutförbrukaren samt om periodiseringen av avbrotten under ett dygn utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordningen får det föreskrivas närmare om den regionala tillämpningen av verkställandet av avbrotten.

Nätinnehavaren ska verkställa ett sådant avbrott i elleveransen som avses i 1 mom. Nätinnehavaren ska via textmeddelande meddela om hot om avbrott i elleveransen när 90 procent av förbrukningskvoten har använts.

Energimyndigheten övervakar verkställandet av de avbrott som i denna paragraf föreskrivs för nätinnehavaren.

På elleveransavbrott som genomförts med stöd av denna paragraf tillämpas inte det som i elmarknadslagen föreskrivs om standardersättning på grund av avbrott i nättjänsten.

På anställda hos en nätinnehavare tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i 3 mom.

130 §

Begränsning av användningen av fjärrvärme

För tryggande av befolkningens försörjning, den militära försvarsberedskapen och verksamhet som är nödvändig med tanke på ett fungerande samhälle i övrigt under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten kan förbrukningen av fjärrvärme för uppvärmning av byggnader begränsas eller användningen av fjärrvärme för uppvärmning av annat än byggnader eller för uppvärmning av bruksvatten för byggnader förbjudas genom förordning av statsrådet.

Närmare bestämmelser om vilka ändamål som omfattas av begränsningarna och förbuden enligt 1 mom. och vilka som lämnas utanför, om verkställigheten av förbud mot uppvärmning av bruksvatten i form av regionalt cirkulerande förbud och om den högsta tillåtna nivån på inomhustemperaturen utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordningen får det föreskrivas närmare om den regionala tillämpningen av regleringsåtgärderna.

En fjärrvärmekund är skyldig att göra de regleringar som krävs för de förbud och begränsningar som avses i 1–2 mom. Om en kund inte vidtar tillräckliga åtgärder, kan kommunen ålägga värmeförsäljaren att vidta dem.

Energimyndigheten övervakar att de skyldigheter som i 4–5 mom. föreskrivs för värmeförsäljare fullgörs. Kommunerna övervakar att de regleringsåtgärder enligt 1–3 mom. som avser förbrukningen iakttas.

131 §

Tryggande av vattentjänsterna

Om det är nödvändigt för tryggande av en kommuns eller en större konsumentgrupps tillgång till vatten eller för tryggande av verksamheten i ett vattentjänstverk som annars är av betydelse ur allmän synpunkt, kan jord- och skogsbruksministeriet under undantagsförhållanden genom sitt beslut ålägga

1) ett vattentjänstverk att leverera eller tillhandahålla vatten utanför sitt eget vattendistributionsområde för tillgodoseende av utomstående behov av vatten trots vad som i vattenlagen (587/2011) föreskrivs om uttag av vatten eller, när det är fråga om landskapet Åland, trots vad som i vattenlagen för landskapet Åland (1996:61) föreskrivs om uttag av vatten,

2) ett vattentjänstverk eller en industrianläggning som framställer hushållsvatten eller behandlar avloppsvatten att till ett av jord- och skogsbruksministeriet anvisat vattentjänstverk överlåta kemikalier som de har i sin besittning och som är nödvändiga för behandling av vatten eller andra nyttigheter och tjänster som är nödvändiga för behandling av vatten, om överlåtelsen av

nyttigheterna eller tillhandahållandet av tjänsterna inte äventyrar tryggandet av verkets egna nödvändiga funktioner,

3) ett vattentjänstverk att trots 14 § i lagen om vattentjänster inom sitt vattendistributionsområde leverera vatten som lämpar sig för spolning av vattenklosetter, om hushållsvatten inte kan distribueras i ledningsnätet,

4) en näringsidkare inom livsmedelsindustrin att rikta sin produktion för att säkerställa den tillgång till hushållsvatten som är nödvändig för befolkningen.

132 §

Tryggande av avfallshanteringen

Tillstånds- och tillsynsverket kan för att avvärja allvarliga sanitära olägenheter i livsmiljön under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 3 och 4 punkten genom sitt beslut ålägga en aktör som yrkesmässigt behandlar eller transporterar avfall eller som ansvarar för kommunens serviceuppgifter inom avfallshanteringen att utföra sådana uppgifter inom behandling och transport av avfall som är nödvändiga för att förhindra allvarlig fara eller olägenhet för människors hälsa.

Skyldigheten enligt 1 mom. kan åläggas trots vad som bestäms i kommunala avfallshanteringsföreskrifter eller i tillståndsvillkor i tillstånd som beviljats med stöd av miljöskyddslagen (527/2014) och avfallslagen (646/2011).

18 kap.

Tryggande av nödvändiga kommunikations- och posttjänster

133 §

Teleföretags skyldighet att producera kommunikationstjänster och bygga kommunikationsnät

För tryggande av kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle kan Transport- och kommunikationsverket under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten genom sitt beslut ålägga ett i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avsett teleföretag (*teleföretag*) att

1) producera i beslutet specificerade nät- och kommunikationstjänster,

2) bygga kommunikationsnät,

3) till ett annat teleföretag eller någon annan aktör som utsetts av myndigheten överlåta nyttjanderätten till ett kommunikationsnät eller till egendom eller datasystem som stöder produktionen av kommunikationstjänster till den del det är nödvändigt med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena.

Transport- och kommunikationsverket kan genom sitt beslut ålägga också en annan näringsidkare som äger eller innehar ett kommunikationsnät att överlåta en nyttjanderätt som avses i 1 mom. 3 punkten, om det är nödvändigt för att trygga kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle och tjänsterna inte kan tryggas genom skyldigheter som åläggs ett teleföretag.

Närmare bestämmelser om vilka kommunikationstjänster som kan anses vara nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle utfärdas genom förordning av statsrådet.

134 §

Teleföretags skyldighet att prioritera vissa användare

Om de kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle inte kan tryggas på något annat sätt under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och

5 punkten, kan Transport- och kommunikationsverket ålägga ett teleföretag att i sin verksamhet prioritera vissa användare eller viss kommunikation. Skyldigheten kan åläggas endast om det är nödvändig på grund av kommunikationsnätens otillräckliga kapacitet eller av något annat skäl som allvarligt påverkar kommunikationsnätens funktion.

Närmare bestämmelser om vilka kommunikationstjänster eller vilken kommunikation som kan anses vara nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle på det sätt som avses i 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet.

135 §

Teleföretags skyldighet att ordna sina förbindelser på ett visst sätt

För tryggande av kommunikationstjänster som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle kan Transport- och kommunikationsverket under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten genom sitt beslut ålägga ett teleföretag att

1) ordna sina internationella nät- och kommunikationstjänstförbindelser på det sätt som specificeras i beslutet,

2) koppla samman ett kommunikationsnät med ett annat,

3) förvalta system och tillhandahålla tjänster från vissa platser.

4) avtala om nationell eller internationell roaming på det sätt som verket bestämmer.

136 §

Åtgärder som gäller radiofrekvenser

För tryggande av försvarsmaktens, Gränsbevakningsväsendets eller Polisens verksamhet kan kommunikationsministeriet under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten temporärt ålägga Transport- och kommunikationsverket att

1) ändra villkoren för radiotillstånd (*radiotillstånd*) som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation,

2) återkalla radiotillstånd,

3) avbryta beviljandet av radiotillstånd,

4) förbjuda användning av radiosändare eller radiosystem som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation eller begränsa deras användning på annat sätt.

Om ett i 1 mom. avsett myndighetsbeslut hindrar en nätkoncessionshavare som avses i 16 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation att använda nätkoncessionen i enlighet med dess villkor, upphävs skyldigheten att betala frekvensavgift på motsvarande sätt.

137 §

Tryggande av nödvändiga posttjänster

För tryggande av tillgången till nödvändiga posttjänster kan Transport- och kommunikationsverket under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten genom sitt beslut ålägga ett postföretag som avses i postlagen (415/2011) eller ett annat företag som bedriver motsvarande verksamhet att

1) överlåta lokaler eller utrustning som lämpar sig för produktion av posttjänster till ett annat postföretag eller ett företag som bedriver motsvarande verksamhet,

2) för dessa utföra en i beslutet specificerad tjänst för tryggande av tillgången till posttjänster,

3) förvalta system och tjänster för utdelning av myndighetsbrev och andra myndighetsmeddelanden från en viss plats.

Transport- och kommunikationsverket kan i det syfte som avses i 1 mom. ålägga ett postföretag som avses i postlagen att befordra myndighetsbrev eller andra myndighetsmeddelanden. Skyldigheten kan åläggas endast ett sådant postföretag som har förutsättningar att sköta uppgiften på behörigt sätt.

På anställda hos ett postföretag tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i 2 mom.

19 kap.

Tryggande av livsmedelsproduktionen

138 §

Styrning av produktionen inom livsmedelsbranschen

För tryggande av landets livsmedelsförsörjning, befolkningens hälsa och andra funktioner som är nödvändiga med tanke på ett fungerande samhälle under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. kan jord- och skogsbruksministeriet genom sitt beslut ålägga en livsmedelsföretagare som har en godkänd eller registrerad livsmedelslokal, en foderföretagare eller en anläggning som bearbetar animaliska biprodukter att

1) utvidga sina verksamhetstider eller på något annat motsvarande sätt tillfälligt öka sin kapacitet,

2) i sin verksamhet prioritera en funktion som tryggar befolkningens livsmedelsförsörjning eller hälsa,

3) ta emot djur eller produkter och biprodukter från den primära jordbruksproduktionen.

En skyldighet enligt 1 mom. kan åläggas trots vad som någon annanstans i lag föreskrivs om verksamhet som förutsätter godkännande eller registrering enligt livsmedelslagen (297/2021), foderlagen (1263/2020) eller lagen om animaliska biprodukter (517/2015) eller vad som anges i ett beslut om godkännande eller registrering eller om tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen.

Livsmedelsverket övervakar att de skyldigheter som ålagts med stöd av paragrafen iakttas.

139 §

Reglering av primärproduktionen inom jordbruket och fiskerinäringen

För tryggande av jordbrukets och fiskerinäringens verksamhetsförutsättningar och livsmedelsförsörjningen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. får en näringsidkare för primärproduktion inom jordbruket och fiskerinäringen endast mot inköpstillstånd sälja eller annars överlåta gödselprodukter, foder, växtskyddsmedel, utsäde av jordbruksgrödor och utsädespotatis samt läkemedel avsedda för medicinsk behandling av djur.

Inköpstillstånd för jordbruket och fiskerinäringen beviljas och nyttigheter som omfattas av tillståndet får användas endast för produktion som är nödvändig för att trygga livsmedelsproduktionen. Kvoterna för inköpstillståndet fastställs i förhållande till den tidigare produktionsmängden eller fångstmängden hos primärproducenterna inom jordbruket eller fiskerinäringen.

Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet beviljar det i 1 mom. avsedda inköpstillståndet som gäller jordbruk. Livskraftscentralen beviljar det i 1 mom. avsedda inköpstillståndet för primärproduktion inom fiskerinäringen.

Den i 3 mom. avsedda myndigheten kan på ansökan bevilja tillstånd till överskridning av den kvot som anvisas i inköpstillståndet, om en primärproducent inom jordbruket eller fiskerinäringen under undantagsförhållanden har utvidgat sin produktion eller om det finns något annat särskilt vägande skäl som hänför sig till säkerställandet av livsmedelsproduktionen under undantagsförhållandena.

Närmare bestämmelser om de nyttigheter som omfattas av inköpstillstånd, om den referensperiod för vilken den tidigare produktionen eller tidigare fångster beaktas, om andra grunder för fastställande av den kvantitativa kvoten för inköpstillstånd och om den produktion för vilken inköpstillstånd kan beviljas utfärdas genom förordning av statsrådet.

Livskraftscentralen svarar för verkställigheten av regleringen och övervakar att den iakttas.

Livsmedelsverkets har till uppgift att samordna livskraftscentralernas verksamhet.

140 §

Reglering av skogsbruket

För tryggande av skogsbrukets verksamhetsförutsättningar, nödvändigt byggande eller energiförsörjningen under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten får det för skogsbruket säljas eller annars överlåtas gödselmedel eller växtskyddsmedel endast mot inköpstillstånd.

Livskraftscentralen beviljar det i 1 mom. avsedda inköpstillståndet för skogsbruk till företag som yrkesmässigt bedriver drivning, närtransport av virke eller skogsvårds- och skogsförbättringsarbeten för produktion som är nödvändig med tanke på hanteringen av undantagsförhållandena.

Närmare bestämmelser om de nyttigheter som omfattas av inköpstillstånd, om grunderna för fastställande av den kvantitativa kvoten för inköpstillstånd samt om den verksamhet för vilken inköpstillstånd kan beviljas utfärdas genom förordning av statsrådet.

Livskraftscentralen svarar för verkställigheten av regleringen och övervakar att regleringen iakttas.

20 kap.

Tryggande av nödvändigt byggande

141 §

Tillstånd att inleda eller fortsätta byggande

Om nödvändigt byggande inte kan tryggas på något annat sätt, får ett i 42 § i bygglagen (751/2023) avsett byggprojekt eller projekt som gäller byggande av infrastruktur inledas eller fortsättas under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1 och 2 punkten i denna lag endast om projektet beviljas inlednings- eller fortsättningstillstånd.

Inlednings- eller fortsättningstillstånd ska beviljas för nödvändigt byggande. Tillstånd ska beviljas också för andra byggprojekt, om inte något annat föranleds av säkerställandet av tillgången på arbetskraft, maskiner och byggprodukter för nödvändigt byggande som avses i 3 mom. Kommunens byggnadsinspektör kan återkalla ett inlednings- eller fortsättningstillstånd som denne har beviljat, om det nödvändiga byggandet inte kan tryggas på något annat sätt.

Som nödvändigt byggande betraktas särskilt

1) försvarsmaktens projekt och reparationsarbeten samt projekt och reparationsarbeten som gäller försvaret,

2) byggnads- och reparationsarbeten som krävs för skyddande av befolkningen samt för dess försörjning och säkerhet,

3) byggnads- och reparationsarbeten som krävs för energiförsörjningen,

4) brådskande byggnads- och reparationsarbeten inom trafik- och kommunikationsförbindelser,

5) byggnads- och reparationsarbeten för industri som är viktig med tanke på befolkningens försörjning eller försörjningsberedskapen,

6) sjukhus och hälsostationer samt reparationsarbeten på dem.

Inlednings- eller fortsättningstillstånd behövs inte för genomförande av försvarsmaktens byggprojekt. Inlednings- eller fortsättningstillstånd behövs inte heller för sådant byggande av tillfälliga skyddsrum som avses i 75 § eller för brådskande byggnads- och reparationsarbeten i anslutning till energiförsörjningen.

En ansökan om inlednings- eller fortsättningstillstånd ska lämnas in till kommunens byggnadstillsyn. Kommunens byggnadsinspektör beviljar tillstånd att inleda och fortsätta byggprojekt. Tillstånds- och tillsynsverket beviljar dock inlednings- och fortsättningstillstånd för regionalt betydande projekt och miljöministeriet för projekt som är betydande på riksnivå. Genom förordning av statsrådet bestäms vilka projekt som är betydande regionalt eller på riksnivå.

Kommunens byggnadsinspektör ska lämna uppgifter om inlednings- och fortsättningstillstånd till datasystemet för den byggda miljön.

Närmare bestämmelser om nödvändigt byggande får utfärdas genom förordning av statsrådet.

142 §

Tillstånd att köpa byggprodukter

För tryggande av tillgången på byggprodukter för nödvändigt byggande som avses i 141 § 3 mom. under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten får en näringsidkare som säljer byggprodukter eller en näringsidkare eller fysisk person som annars innehar mer än ringa mängder sådana produkter sälja eller annars överlåta byggprodukter endast mot inköpstillstånd.

Inköpstillstånd behövs dock inte för byggande av ett sådant tillfälligt skyddsrum som avses i 75 § eller när produkter säljs eller annars överlåts till parti- eller detaljhandeln, för genomförande av försvarsmaktens byggprojekt eller för brådskande byggnads- och reparationsarbeten i anslutning till energiförsörjningen.

Kommunens byggnadsinspektör kan ålägga en näringsidkare som inte beviljats inlednings- eller fortsättningstillstånd att överlåta byggprodukter som omfattas av reglering till sådant nödvändigt byggande som avses i 141 § 3 mom. I detta syfte kan kommunens byggnadsinspektör ålägga näringsidkaren att också montera loss sådana produkter som avses ovan från sitt oavslutade bygge, om detta är nödvändigt för att uppnå syftena med regleringen.

Genom förordning av statsrådet anges de byggprodukter som får överlåtas endast mot inköpstillstånd samt utfärdas vid behov närmare bestämmelser om i vilka kommuner befogenheten kan tillämpas.

Inköpstillstånd beviljas endast för projekt som beviljats i 141 § avsett inlednings- eller fortsättningstillstånd. Kommunens byggnadsinspektör beviljar tillstånd till inköp av byggprodukter på basis av en i 38 § i bygglagen avsedd förteckning över byggprodukter eller i övrigt på basis av det krav på mängden produkter som framgår av ansökan i den omfattning som projektet förutsätter. Tillstånd kan dock beviljas endast om det inte äventyrar nödvändigt byggande.

143 §

Prisreglering av byggprodukter

För säkerställande av att syftena med regleringen uppnås och att regleringen fungerar får priset på byggprodukter som avses i 142 § inte överstiga det maximipris för parti- och detaljmarknaden som anges genom förordning av statsrådet. Maximipriset ska fastställas så att det täcker de genomsnittliga anskaffningskostnaderna för nyttigheten och en skälig avkastning för näringsidkaren.

För säkerställande av att syftena med regleringen uppnås och att regleringen fungerar får priset för detaljmarknaden på byggprodukter som avses i 142 § inte höjas mer än enligt den procentsats som anges genom förordning av statsrådet. Den tillåtna maximiprishöjningen beräknas utifrån det pris som näringsidkaren i genomsnitt har tagit ut för nyttigheten i fråga under de två månader som omedelbart föregår undantagsförhållandena.

Tillstånds- och tillsynsverket övervakar att skyldigheterna enligt denna paragraf iakttas.

144 §

Näringsidkares skyldighet att ge information

För tryggande av tillgången på byggprodukter för nödvändigt byggande som avses i 141 § 3 mom. kan en näringsidkare som saluför byggprodukter eller en näringsidkare eller fysisk person som annars för genomförande av ett byggprojekt innehar mer än ringa mängder sådana byggprodukter som kan överlåtas endast mot inköpstillstånd, på begäran åläggas att under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1, 2 och 5 punkten underrätta kommunens byggnadsinspektör om mängden produkter i sin besittning och produkter som har överlåtits.

Närmare bestämmelser om i vilka kommuner befogenheten kan tillämpas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

AVDELNING IV

SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

21 kap.

Allmänna bestämmelser om verkställigheten av tilläggsbefogenheter

145 §

Vite

Den behöriga myndigheten kan förena ett beslut som den har meddelat med stöd av 34, 59, 70, 79, 81, 93, 95, 99, 101 § 2 mom., 121–123, 131–135, 137 och 138 § med vite. Bestämmelser om vite finns i viteslagen (1113/1990).

Beslutet om föreläggande av vite ska iakttas trots ändringssökande.

146 §

Handräckning

Polisen ska på begäran ge de myndigheter som svarar för verkställigheten av denna lag den handräckning som behövs vid verkställigheten av lagen och de bestämmelser och föreskrifter som har meddelats med stöd av den, om utförandet av uppgiften inte äventyrar skötseln av de viktiga uppgifter som föreskrivs för polisen och utförandet av uppgiften förutsätter polisens befogenheter.

147 §

Tillsynsmyndighetens rätt att få information och inspektionsrätt

Den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag har trots sekretessbestämmelserna eller andra begränsningar som gäller utlämnande av information rätt att av tillsynsobjektet få den information som är nödvändig för att utföra tillsynsuppgiften.

Den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag har rätt att förrätta inspektioner för att övervaka att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Den som förrättar en inspektion har rätt att för inspektionen få tillträde till andra utrymmen än sådana som används för boende av permanent natur. Bestämmelser om det förfarande som ska iakttas vid inspektion finns i 39 § i förvaltningslagen.

22 kap.

Särskilda bestämmelser om verkställigheten av tilläggsbefogenheter

148 §

Tillsynen över arbetarskyddet

Arbetarskyddsmyndigheten utövar tillsyn över tillämpningen av de befogenheter som avses i 41–46 §. På arbetarskyddsmyndighetens tillsyn tillämpas lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006).

149 §

Återställande av egendom som tagits i användning eller besittning

Lös och fast egendom som med stöd av avdelning III har tagits i en myndighets användning eller besittning ska senast när tillämpningen av den befogenhet som ligger till grund för åtgärden har upphört utan dröjsmål återställas till ägaren eller den ur vars besittning egendomen togs.

Egendomen ska i första hand återställas i det skick den hade när den togs i användning eller besittning.

Bestämmelser om ersättningar som betalas på grund av en åtgärd som avses i 1 mom. finns i 154 och 155 §.

150 §

Givande av semester eller annan ledighet

Semester eller annan ledighet enligt semesterlagen som med stöd av 41 § 1 mom. i denna lag inte tagits ut ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två år från det att tillämpningen av den ibruktagningsförordning som gäller befogenheten har upphört.

Arbetstagaren ska ges möjlighet att ta ut sådan annan intjänad ledighet än semester som baserar sig på bestämmelserna i arbets- och tjänstekollektivavtal och som flyttats fram med stöd av 41 § 1 mom. så snart som möjligt, dock senast under de två år som följer efter det att undantagsförhållandena upphörde.

151 §

Särskilda bestämmelser om förfarandet i fråga om särskilt stöd under undantagsförhållanden

På ansökan om och beviljande av stöd enligt 87 §, behandlingen av stödärenden samt ändringssökande tillämpas vad som i lagen om utkomststöd (1412/1997) föreskrivs om ansökan om och beviljande av grundläggande utkomststöd, behandlingen av stödärenden samt ändringssökande, frånsett de undantag som föreskrivs i 2 mom. i denna paragraf.

Trots vad som föreskrivs

1) i 17 § i lagen om utkomststöd kan kundens ekonomiska situation utredas utifrån tillgängliga uppgifter,

2) tillämpas inte tidsfristerna enligt 14 a och 14 b § i lagen om utkomststöd på beviljande av stöd; vid beviljande av stöd ska dock beaktas sökandens situation och hur brådskande behovet av stöd är,

3) kan avvikelse göras från kundens rätt till personlig service enligt 14 d § 2 och 3 mom. i lagen om utkomststöd; kunden ska dock ges tillfälle att träffa en tjänsteman vid Folkpensionsanstalten, om detta är nödvändigt för att göra ansökan.

152 §

Återkrav av särskilt stöd under undantagsförhållanden

Stöd enligt 87 § ska återkrävas. Den myndighet som beviljat stöd meddelar beslut om återkrav. Återkravet kan emellertid frångås helt eller delvis, om det anses vara skäligt och om utbe-

talningen av stöd inte har berott på svikligt förfarande från förmånstagarens eller dennes företrädares sida eller om det utbetalda beloppet är litet. Återkravet kan också frångås helt efter det att beslutet om återkrav har meddelats, om det med beaktande av förmånstagarens ekonomiska situation inte längre är ändamålsenligt att fortsätta återkrävandet eller om det med hänsyn till det förmånsbelopp som inte har återkrävts medför oskäliga kostnader att fortsätta återkrävandet. Återkravet ska frångås om det leder till behov av utkomststöd.

Stöd kan återkrävas också genom att det beaktas som avdrag från beloppet av de förmåner enligt 85 § 1 mom. som senare betalas för samma tidsperiod. På beaktande av stöd enligt 87 § som betalats ut för tryggande av försörjningen när en förmån enligt 85 § 1 mom. senare betalas ut för samma tidsperiod tillämpas vad som föreskrivs om återkrav av förmånen genom kvittning.

153 §

Ordnande av tjänster för förflyttad befolkning

Ett välfärdsområde till vars område befolkning har förflyttats på grund av en skyldighet att förflytta sig enligt 68 § eller ett vistelseförbud enligt 63 eller 65 § är skyldigt att för den förflyttade befolkningen ordna sådan nödinkvartering och mathållning som den behöver samt övriga tjänster som krävs för brådskande och nödvändig omsorg. De kommuner som ligger inom välfärdsområdets område är skyldiga att anvisa välfärdsområdet de fastigheter, personalresurser och mathållningstjänster och den nödvändiga infrastruktur som välfärdsområdet behöver för skötseln av uppgiften.

Välfärdsområdet ska för att fullgöra den skyldighet som avses i 1 mom. vid behov inrätta ett eller flera evakueringscenter.

Kommunen och välfärdsområdet ska utifrån den anmälan som avses i 69 § för de personer som förflyttats ordna de tjänster som de enligt lag har organiseringsansvar för på samma grunder som för kommunens och välfärdsområdets invånare.

Om en person har förflyttats till kommunens område på grund av att en institution eller boendeserviceenhet har förflyttats eller om det av någon annan orsak är nödvändigt, kan beslut om ordnandet av social- och hälsovårdstjänster fattas med stöd av ett beslut enligt 95 §.

23 kap.

Ersättningar

154 §

Ersättning för egendom som överlåtits för militära ändamål

Ägaren till egendom som tagits i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning med stöd av 57, 58 eller 61 § har rätt att av statens medel få ersättning för sådan överlåten egendom som inte efter åtgärden kan återställas till ägaren eller innehavaren i enlighet med 149 § eller som återställs som skadad.

Rätt till ersättning enligt 1 mom. föreligger inte, om skadan ersätts med stöd av någon annan lag eller en försäkring eller om ersättningsbeloppet är mindre än 200 euro. Som skada som ska ersättas betraktas inte sedvanligt slitage på egendomen eller värdeminskning till följd av användning av egendomen.

Bestämmelser om nivån på och beräkningsgrunderna för de ersättningar som avses i 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Ersättningsnivån ska fastställas så att ersättningen kan anses vara skälig och tillräcklig, dock med beaktande av statens ekonomiska ställning samt de omständigheter som beror på undantagsförhållandena i sin helhet. Ersättningsnivån kan fastställas enligt egendomsslag.

155 §

Ersättning för egendom som överlåtits för andra ändamål

Ägaren eller innehavaren av egendom som med stöd av 71–74, 76–78, 80 eller 82–84 § tagits i en myndighets användning eller besittning har rätt att av statens medel få ersättning för den skada som denne lidit på grund av åtgärden. På ersättningens belopp tillämpas vad som i 5 kap. 5 § i skadeståndslagen (412/1974) föreskrivs om ersättning för sakskada.

Rätt till ersättning enligt 1 mom. föreligger inte, om skadan ersätts med stöd av någon annan lag eller en försäkring.

156 §

Ersättning för hinder för näringsverksamhet

Ägaren eller innehavaren av egendom som med stöd av 57, 58 eller 61 § tagits i Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets besittning, som till väsentliga delar inte kan bedriva sin näringsverksamhet på grund av en åtgärd som vidtagits med stöd av nämnda bestämmelser, har rätt att av statens medel få ersättning för hinder för näringsverksamhet.

Bestämmelser om nivån på och beräkningsgrunderna för de ersättningar som avses i 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Ersättningsnivån ska fastställas så att ersättningen kan anses vara skälig och tillräcklig, dock med beaktande av statens ekonomiska ställning samt de omständigheter som beror på undantagsförhållandena i sin helhet.

157 §

Ersättning för utförandet av tjänster

En näringsidkare som med stöd av 59, 70, 79 eller 81 § åläggs att utföra en tjänst som specificerats av en myndighet har rätt att av statens medel få ersättning för skäliga kostnader för utförandet av tjänsten.

Bestämmelser om ersättande av de kostnader som avses i 1 mom. som standardersättning eller ersättning som baserar sig på någon annan kalkylerad grund får utfärdas genom förordning av statsrådet.

158 §

Ersättning för rese- och inkvarteringskostnader

Arbetsgivaren ska ersätta en arbetstagare som i enlighet med 41 § 1 mom. 12 punkten förflyttats till en annan plats där arbetet utförs för de skäliga och nödvändiga rese- och inkvarteringskostnader som åtgärden medför.

Av statens medel ersätts skäliga och nödvändiga rese- och inkvarteringskostnader som föranleds av förflyttningen av personal i enlighet med 33 och 93 §.

159 §

Ersättning för olycksfall i arbetet och yrkessjukdom

För olycksfall eller yrkessjukdom som har drabbat någon i arbetsuppgifter enligt den arbetsplikt som ålagts med stöd av denna lag betalas ersättning av statens medel enligt samma grunder som för olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015). Den rätt till en ersättning eller förmån som den skadade har med stöd av någon annan lag minskar inte den ersättning den skadade får enligt denna lag.

På behandlingen av i 1 mom. avsedda ersättningsärenden vid Statskontoret och på sökande av ändring i beslut i ersättningsärenden tillämpas bestämmelserna i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar.

160 §

Ansökan om och utbetalning av ersättning

Trots vad som föreskrivs någon annanstans i lag betalas den ersättning som avses i 154–157 § och 158 § 2 mom. av Statskontoret. Statskontoret betalar också den ersättning som avses i 158 § 1 mom. till den del den arbetsgivare som avses i bestämmelsen är en statlig myndighet. Ersättning ska sökas hos Statskontoret inom 12 månader från utgången av giltighetstiden för den ibruktagningsförordning med stöd av vilken den åtgärd som ger rätt till ersättning har vidtagits.

Bestämmelser om utbetalning av ersättningar som avses i detta kapitel utan ansökan får utfärdas genom förordning av statsrådet.

161 §

Inlösningsersättning

En ägare till virke, trävaror eller torv som avses i 94 § eller en innehavare av avverkningsrätt eller torvtäktsrätt har rätt att av förvärvaren av virket, trävarorna eller torven få full ersättning för de ekonomiska förluster som åtgärden orsakar. Livskraftscentralen fastställer genom sitt beslut ersättningens belopp.

162 §

Kostnader för särskilt stöd under undantagsförhållanden

Staten svarar för kostnaderna för stöd som avses i 87 § 1 mom. och ersätter välfärdsområdena för kostnaderna för åtgärder som avses i 3 mom. i den paragrafen.

163 §

Beaktande av vissa åtgärder vid beviljande av statsandelar och statsunderstöd

De verkningar som i 101 § 2 mom. och 153 § avsedda åtgärder har på kostnaderna för verksamheten kan beaktas vid beviljandet av statsandelar och statsunderstöd för undervisningsväsendet så som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet.

164 §

Statskontorets rätt att få uppgifter

Statskontoret har rätt att avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna av den myndighet som verkställer en tilläggsbefogenhet enligt avdelning III få sådana uppgifter om verkställigheten av befogenheten som är nödvändiga för fastställande och utbetalning av ersättningar enligt detta kapitel.

Statskontoret har rätt att avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Skatteförvaltningen, Patent- och registerstyrelsen, Statistikcentralen, Lantmäteriverket, Transport- och kommunikationsverket, Skogscentralen samt arbets- och näringsministeriet få sådana uppgifter om den som ansöker om ersättning som är nödvändiga för fastställande och utbetalning av ersättningar enligt detta kapitel.

24 kap.

Straffbestämmelser

165 §

Hänvisning till strafflagen

Bestämmelser om straff för regleringsbrott, grovt regleringsbrott och lindrigt regleringsbrott finns i 46 kap. 1–3 § i strafflagen.

166 §

Beredskapslagsförseelse

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet
1) försummar den anmälningsskyldighet i fråga om arbetsplikt som föreskrivs i 48 §,
2) försummar den arbetsplikt som ålagts med stöd av 44–46 §,
3) försummar den skyldighet att förflytta sig till en annan plats där arbetet utförs som ålagts med stöd av 93 §,
4) försummar den skyldighet att anmäla en lägenhet som avses i 104 § eller den skyldighet att anmäla överlopps rum som avses i 105 §,
5) underlåter att fullgöra den överlåtelseplikt som ålagts med stöd av 57, 58, 60, 61, 71–74, 76–78, 80, 82, 83 eller 84 §,
6) bryter mot ett förbud eller en begränsning som meddelats med stöd av 62–65 eller 66 § i fråga om rätten att vistas eller röra sig på ett visst ställe,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *beredskapslagsförseelse* dömas till böter.

25 kap.

Sökande av ändring

167 §

Sökande av ändring i beslut som avses i avdelning III

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämpas även vid sökande av ändring i välfärdsområdets och en kommunal myndighets beslut.

Ett förvaltningsbeslut som meddelats med stöd av bestämmelserna i avdelning III ska dock trots ändringssökande iakttas genast, om inte en förvaltningsdomstol bestämmer något annat.

168 §

Sökande av ändring i fråga om vite

Vid sökande av ändring i beslut som gäller föreläggande och utdömande av vite tillämpas viteslagen.

169 §

Sökande av ändring i beslut om ersättning

Omprövning får begäras av sådana i 160 § avsedda beslut av Statskontoret som gäller ersättning och sådana i 161 § avsedda beslut av livskraftscentralen som gäller inlösningsersättning. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen.

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

170 §

Handläggning av vissa tvistemål

Bestämmelser om handläggningen av tvistemål mellan en arbetsgivare och en arbetstagare som gäller i 41 och 42 § avsedda anställningsvillkor samt av tvistemål mellan en arbetsgivare och en arbetspliktig som gäller i 52 § avsedda villkor i ett arbetspliktsförhållande finns i rättegångsbalken.

Bestämmelser om handläggningen av tvistemål mellan en hyresvärd och en hyresgäst som gäller ett hyresförhållande som avses i 104 eller 105 § finns i rättegångsbalken.

171 §

Verkställighet av beslut om återkrav av stöd som gäller särskilt stöd under undantagsförhållanden

Ett beslut om i 152 § avsett återkrav av särskilt stöd under undantagsförhållanden får verkställas så som en dom som har vunnit laga kraft.

26 kap.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

172 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .

Genom denna lag upphävs beredskapslagen (1552/2011).

173 §

Övergångsbestämmelser

En hänvisning till den upphävda beredskapslagen i någon annan lag avser efter ikraftträdandet av denna lag en hänvisning till denna lag.

2.

Lag

om ändring av strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i strafflagen (39/1889) 46 kap. 1 § 1 mom. 4 punkten, sådan den lyder i lag xx/xxxx,

ändras rubriken för 46 kap., sådan den lyder i lag xx/xxxx,

fogas till 46 kap. 1 §, sådan den lyder i lagarna xx/xxxx och xx/xxxx, ett nytt 3 mom. som följer:

46 kap.

Brott som har samband med införsel och utförsel *samt regleringsbrott*

1 §

Regleringsbrott

— —

För regleringsbrott ska även den dömas som bryter mot

1) en skyldighet enligt 88, 90, 99, 124, 125, 139, 140 eller 142 § i beredskapslagen eller i bestämmelser som utfärdats eller föreskrifter som meddelats med stöd av dem att begränsa vidareöverlåtelse av en viss nyttighet eller tjänst,

2) en begränsning eller ett förbud enligt 89 § i beredskapslagen mot att använda en nyttighet endast för viss produktion,

3) en skyldighet enligt 91 eller 102 §, 126 § 1 mom. eller 143 § i beredskapslagen att iaktta ett maximipris eller prishöjningstak på en nyttighet eller tjänst,

4) ett förbud enligt 92 § i beredskapslagen mot införsel eller utförsel av nyttigheter eller tjänster eller en skyldighet enligt den paragrafen att begränsa införsel eller utförsel av sådana.

_____

Denna lag träder i kraft den 20 .

_____

Helsingfors den 20 .

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

Betänkande som arbetsgruppen godkände den 30 juni 2025

Bilaga 1

Jouko Narikka

Avvikande mening och yttrande

1. Förslagen om definition av undantagsförhållanden och tillämpningsområde för befogenheterna

1.1 Befogenhetsbestämmelser om verksamheten på finansmarknaden

Grunden för undantagsförhållanden enligt 3 § 3 punkten i den gällande beredskapslagen är sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner. Denna grund för undantagsförhållanden har ansetts vara omfattande till formuleringen och så till vida avvika från de övriga grunderna att den inte innehåller någon orsak till att den anges som grund. I det betänkande som arbetsgruppen med uppgift att bereda en totalreform av beredskapslagen har lämnat är en av utgångspunkterna för den nya 11 § som gäller nya definitioner av undantagsförhållanden att man som separat definition av undantagsförhållanden ska slopa grunden för undantagsförhållanden enligt 3 § 3 punkten i den gällande lagen och ta in en näringslivsrelaterad grund av motsvarande typ i grunden för undantagsförhållanden vid hybridhot enligt 11 § 5 punkten, som i stor utsträckning motsvarar 3 § 6 punkten i den nuvarande beredskapslagen. Samtidigt föreslås det att 3 § 6 punkten underpunkt e sammanförs med grunden. Underpunkten har att göra med tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster.

Den tillämpningströskel som arbetsgruppen föreslår i 11 § 5 punkten kan i de ovannämnda fallen överskridas bara om befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster utsätts för direkt hot, verksamheter, händelser eller samverkningar av dessa vilka väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Tröskeln för tillämpning av beredskapslagen höjs och begränsas således till denna del särskilt till sådana särskilt allvarliga kriser som berör befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv eller tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster och som utgör ett sådant hot mot nationen som avses i 23 § i grundlagen. Således kan till exempel en allvarlig ekonomisk recession som kan anses vara en normal nedgång eller en omfattande stridsåtgärd inte anses utgöra grund för tillämpning av beredskapslagen. Samtidigt har grundlagsutskottet ansett att definitionen av undantagsförhållanden i 3 § 3 punkten i den redan gällande beredskapslagen är så omfattande att den kräver en snäv tolkning (GrUU 6/2009 rd, s. 4).

I den gällande beredskapslagen finns bestämmelser om befogenheter som gäller tryggande av verksamheten på finansmarknaden i 4 kap. Befogenhetsbestämmelserna i kapitlets 17 § (Begränsning av mottagande av tillgångar, kreditgivning och placeringsverksamhet), 19 § (Begränsning av värdepappersverksamhet) och 20 § (Begränsning av betalningsrörelsen) kan tillämpas på undantagsförhållanden som konstaterats med stöd av lagens 3 § 1–3 och 6 punkten (dvs. situationer med hybridpåverkan). De övriga befogenhetsbestämmelserna i kapitlet kan inte tillämpas på undantagsförhållanden som konstaterats på grund av hybridpåverkan.

Enligt arbetsgruppens betänkande kan de befogenhetsbestämmelser som gäller tryggande av verksamheten på finansmarknaden tillämpas på undantagsförhållanden som konstaterats med stöd av 11 § 1 och 2 samt 5 punkten. Propositionen innebär att en del av befogenhetsbestämmelserna kan tolkas mer omfattande än i nuläget i situationer med hybridpåverkan. I fråga om de övriga grunderna för undantagsförhållanden förblir tillämpningsområdet för befogenhetsbestämmelserna oförändrat. Detta innebär att befogenhetsbestämmelserna inte heller i fortsättningen kan tillämpas på undantagsförhållanden som beror på en synnerligen allvarlig olycka eller på smittsam sjukdom.

Finansministeriet har under beredningen i arbetsgruppen framfört att största delen av de befogenhetsbestämmelser som gäller tryggande av verksamheten på finansmarknaden kan komma att tillämpas i alla situationer med grunder för undantagsförhållanden, dvs. också i situationer med en synnerligen allvarlig storolycka eller en utbredd farlig smittsam sjukdom. Till denna del innebär förslaget att tillämpningsområdet för befogenhetsbestämmelserna utvidgas i förhållande till nuläget och till det förslag som har lagts fram av arbetsgruppen med uppgift att bereda en totalreform av beredskapslagen. Finansministeriet motiverar förslaget särskilt med att kapitalmarknaden i allmänhet reagerar på konstaterande av undantagsförhållanden oavsett grunden för dem. Marknadsreaktionerna skulle vara snabba och omfattande både när de framkallas av egentliga händelser som är relaterade till undantagsförhållandena och när de framkallas av hot om sådana och strävan skulle vara att hitta de bästa placeringsobjekten med tanke på säkerhet och avkastning. Utöver kapitalflykten kan t.ex. cyberattacker skada nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster och en synnerligen allvarlig olycka eller en smittsam sjukdom kan gör att personalen mister sin funktionsförmåga.

I den nationella riskbedömning (2023) som inrikesministeriet låtit göra identifierades särdragen i verksamheten på finansmarknaden. Finansmarknaden karakteriseras av ett synnerligen starkt ömsesidigt beroende, vilket exponerar verksamheten för snabb spridning av störningar. Störningar på finansmarknaden har typiskt en starkt negativ inverkan på samhällsekonomin i övrigt. Störningar i finansmarknadsinfrastrukturen och stopp i kritiska system kan äventyra kontinuiteten i samhällets vitala funktioner.

Användningsområdet för de befogenheter under undantagsförhållanden som arbetsgruppen med uppgift att bereda en totalreform av beredskapslagen föreslår har i regel begränsats bara enligt de grunder för undantagsförhållanden där det anses att det är nödvändigt att använda befogenheterna och att befogenheterna behövs omedelbart. I enlighet med detta principiella utgångsläge ansåg arbetsgruppen vidare att de befogenhetsbestämmelser som gäller verksamheten på finansmarknaden under undantagsförhållanden som grundar sig på smittsam sjukdom eller storolycka inte kan inriktas på så kallade indirekta konsekvenser som uppträder senare, t.ex. störningar på finansmarknaden. När olika allvarliga samhälleliga störningssituationer utvecklas är det emellertid ofta i praktiken svårt att tydligt hålla isär olika direkta och indirekta konsekvenser och vilka förhållandena mellan orsak och verkan är.

Med tanke på arbetsgruppens uppdrag är det viktigt att beakta bestämmelsen i 23 § i grundlagen om de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Det är också av yttersta vikt att man med hjälp av befogenhetsbestämmelserna enligt beredskapslagen faktiskt kan svara på de snabba och omfattande reaktionerna i olika exceptionella situationer på den internationella finansmarknaden. Det skulle inom ramen för arbetsgruppens uppdrag ha varit möjligt att på ett mångsidigare sätt bedöma hur nödvändiga de befogenhetsbestämmelser är som behövs för tryggande av samhälleliga funktioner av olika typer med hänsyn också till förändringar i den internationella verksamhetsmiljön och karaktären av olika störningssituationer och hot. Ibruktagandet av varje tilläggsbefogenhet ska i alla händelser alltid kunna motiveras i enlighet med grunderna för nödvändighet, ändamålsenlighet och proportionalitet.

På grunderna ovan anser jag att befogenheterna enligt 16 kap. i lagförslaget som gäller tryggande av verksamheten på finansmarknaden och som finansministeriet specificerade redan i beredningsskedet i enlighet med arbetsgruppens betänkande bör kunna tas i bruk vid alla grunder för undantagsförhållanden enligt 11 § i lagförslaget.

1.2 Befogenhetsbestämmelse som gäller tryggande av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen

Det föreslås att befogenheten enligt 34 § i arbetsgruppens betänkande som gäller tryggande av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen ska kunna tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 11 § 1 mom. 1–3 och 5 punkten. Detta skulle innebära att befogenhetsbestämmelsen kan tas i bruk under alla undantagsförhållanden utom sådana som grundar sig på en mycket utbredd smittsam sjukdom som till sina verkningar särskilt allvarligt äventyrar människors liv och hälsa.

I 34 § i lagförslaget föreskrivs det om skyldigheten för privata tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster att producera och upprätthålla tjänster som behövs för tryggande av den informationshantering som är nödvändig med tanke på verksamheten inom den offentliga förvaltningen. Paragrafen är ny och har syftet att med tanke på hanteringen av undantagsförhållanden säkerställa säkerheten och kontinuiteten i nödvändiga funktioner inom den informationshantering som behövs i vitala myndighetsfunktioner i samhället. Finansministeriet föreslog under beredningen i arbetsgruppen att paragrafen skulle kunna vara tillämplig under alla undantagsförhållanden, eftersom alla undantagsförhållanden med tanke på ett fungerande samhälle innehåller sådana kritiska myndighetsuppgifter där informations- och kommunikationstekniska tjänster behövs. De kritiska myndighetsfunktionerna och de informations- och kommunikationstekniska tjänster som de förutsätter kan variera beroende på undantagsförhållandena. I säkerhetsstrategin för samhället beskrivs en modell för övergripande säkerhet som utgör grunden för definitionen av vitala myndighetsfunktioner under olika undantagsförhållanden. Kritiska myndighetsfunktioner finns inom statsförvaltningen, självständiga offentligrättsliga inrättningar, välfärdsområdena och kommunerna.

Användningsområdet för befogenheter under undantagsförhållanden enligt lagförslaget har i regel begränsats bara till de grunder för undantagsförhållanden där det anses att det är nödvändigt att använda befogenheterna och att befogenheterna behövs omedelbart. Vid hanteringen av undantagsförhållanden som gäller en mycket utbredd smittsam sjukdom som till sina verkningar särskilt allvarligt äventyrar människors liv och hälsa, behövs omedelbart många olika myndighetsfunktioner. Dessutom ökar behovet av informations- och kommunikationstekniska tjänster till och med i situationer med en allvarlig smittsam sjukdom, då man försöker undvika kontakter. Social- och hälsovården är helt beroende av funktioner inom informationshanteringen och av informations- och kommunikationstekniska tjänster som produceras som en förutsättning för funktionerna. Samtidigt kan det antas att tillgången till arbetskraft i en situation med en särskilt allvarlig smittsam sjukdom är begränsad, vilket kan orsaka betydande problem i produktionen av informations- och kommunikationstekniska tjänster. Eftersom det i praktiken inte är möjligt att hantera en smittsam sjukdom som grund för undantagsförhållanden utan möjlighet att utnyttja informations- och kommunikationsteknik måstes det under undantagsförhållanden enligt den föreslagna 11 § 1 mom. 4 punkten som gäller en mycket utbredd smittsam sjukdom som till sina verkningar särskilt allvarligt äventyrar människors liv och hälsa finnas omedelbar beredskap att använda befogenheterna för att trygga informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen.

På grunderna ovan anser jag att befogenheterna enligt 16 kap. i lagförslaget bör kunna tas i bruk vid alla grunder för undantagsförhållanden enligt 11 § i lagförslaget.

2. Förslag till bestämmelser som förhindrar kapitalflykt

I den gällande beredskapslagens 15 § (Åtgärder som gäller finansiella instrument och betalningsmedel) och 16 § (Undantag från utförselförbudet, hemtagningsskyldigheten och förbudet mot valutatransaktioner med valutautlänningar) föreskrivs det om Finlands banks befogenheter som har syftet att förhindra kapitalflykt under undantagsförhållanden. I betänkandet av arbetsgruppen med uppgift att bereda en totalreform av beredskapslagen föreslås det att dessa bestämmelser ersätts med en bestämmelse som skulle utgöra grund för att genom förordning av statsrådet föreskriva åtgärder som behövs för att för en kort tid förhindra kapitalflykt samt undantag från förbud och skyldigheter som ingår i dessa åtgärder. Finlands bank skulle med stöd av 4 mom. i förslaget till bestämmelse kunna bevilja undantag från ett förbud eller en skyldighet om det är nödvändigt för att kredit eller säkerhet ska kunna ges till eller fås av valutautlänningar eller för att kryptotillgångar, utländska finansiella instrument eller fordringar ska kunna skaffas av eller överlämnas till valutautlänningar.
De befogenheter som gäller förhindrande av kapitalflykt är nödvändiga för tryggande av verksamheten på finansmarknaden under undantagsförhållanden och befogenheterna ska vara både proportionella och tillräckligt effektiva. Arbetsgruppens förslag innehåller en synnerligen betydande förändring i funktionslogiken i den bestämmelse som behövs för förhindrande av kapitalflykt samt en väsentlig inskränkning av Finlands banks nuvarande befogenheter. Beskaffenheten och omfattningen av åtgärder som behövs för förhindrande av kapitalflykt kan under undantagsförhållanden i praktiken behöva bedömas och justeras kontinuerligt med mycket snabb beredskap och tidsplan. Mot denna bakgrund är det redan i utgångsläget långsamt och oändamålsenligt att förhindra kapitalflykt med hjälp av bestämmelser och en handlingsmodell som bygger på förordning av statsrådet. Dessutom innehåller bestämmelsen enligt förslaget i arbetsgruppens betänkande definitioner och begrepp i anslutning till regleringen som har olika beskaffenhet och som i vissa fall anges på en mycket allmän nivå.

Utkast till bestämmelser som har syftet att förhindra kapitalflykt bereddes under arbetsgruppens mandatperiod genom utveckling av den grundläggande strukturen enligt 15 och 16 § i beredskapslagen, som varit i kraft länge. Lagförslagets 110 § i arbetsgruppens betänkande där Finlands banks befogenheter inskränks avsevärt och regleringsmodellen också annars ändras väsentligt, togs till behandling i arbetsgruppen alldeles i slutskedet av mandatperioden. Därmed hann man inte tillräckligt bedöma hur bestämmelsen skulle fungera i praktiken eller konsekvenserna av förslaget till bestämmelse tillsammans med Finlands bank och andra myndigheter på finansmarknaden.

På grunderna ovan anser jag att det förslag till bestämmelse i arbetsgruppens betänkande som gäller åtgärder i fråga om finansiella instrument och betalningsmedel inte i praktiken är ett fungerande och effektivt sätt att reglera förhindrandet av kapitalflykt under undantagsförhållanden. Förslaget till bestämmelse borde antingen ersättas med de bestämmelser som finansministeriet föreslog redan under arbetsgruppens mandatperiod eller åtminstone justeras i betydande omfattning vid den fortsatta beredningen tillsammans med myndigheterna på finansmarknaden. Vid den fortsatta beredningen bör särskild fokus läggas på omsorgsfull konsekvensbedömning med avsikten att nå förståelse i fråga om hur förändringen av nuläget i fråga om förhållandet mellan de principer som regleras genom förordning av statsrådet och Finlands banks befogenheter i praktiken skulle inverka på det genomslag som begränsningar i kapitalrörelserna har i situationer med kapitalflykt

3. Uttalande om samordning av bestämmelserna om tryggande av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen och militär försvarsberedskap

Finansministeriet lämnade tillsammans med försvarsministeriet den 6 juni 2025 en kompletterande framställan till sekretariatet för arbetsgruppen med uppgift att bereda en totalreform av

beredskapslagen. I framställan samordnas bestämmelserna om tryggande av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen (34 §) och om stöd för den militära försvarsberedskapen (59 och 60 §). I förslaget har man strävat efter att på ett ändamålsenligt sätt samordna relationen mellan interna befogenheter i beredskapslagen genom att balansera intressena hos den övriga myndighetsverksamheten och den militära försvarsberedskapen. Under arbetsgruppens sista möten hann man inte behandla förslaget och det har därför inte beaktats i arbetsgruppens betänkande.

Målet för beredningen i arbetsgruppen var att undvika en karaktär av undantagslag och att lagen ska kunna antas i normal lagstiftningsordning. Det kompletterande förslaget är betydelsefullt med tanke på bedömningen av 23 § i grundlagen. Grundlagens 23 § förutsätter att undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna är exakta avgränsade. Med exakt avgränsade befogenheter har i situationer där 23 § i grundlagen tillämpas i allmänhet avsetts att befogenheten gäller en i lagen så begränsad verksamhet eller personkrets som möjligt, att förbudets eller skyldighetens essentiella innehåll framgår så entydigt som möjligt i lagen och att användningsområdet för befogenheterna är begränsat också i sak eller regionalt (t.ex. GrUU 12/2021 rd). Enligt finansministeriets uppfattning kan det inte anses att arbetsgruppens förslag i fråga om 59 och 60 som gäller stödjande av den militära försvarsberedskapen uppfyller de villkor som ställs i 23 § i grundlagen, eftersom bestämmelserna inte innehåller några som helst begränsningar i fråga om myndighetsverksamheten. Bestämmelserna lämnar det på ett problematiskt sätt oklart om avsikten är att inrikta befogenheterna enligt bestämmelserna också mot myndighetsverksamhet och i så fall till vilka delar. Vidare är innehållet i 60 § i lagförslaget oklart formulerat och möjliggör en problematiskt bred tolkning av vad som avses med skyldighet att överlåta nyttjanderätten till datasystem.

På grunderna ovan anser jag att man vid den fortsatta beredningen av regeringens proposition ska beakta det kompletterande och preciserande förslag som finansministeriet och försvarsministeriet har lämnat till sekretariatet för arbetsgruppen med uppgift att bereda en totalreform av beredskapslagen, där förslagen till bestämmelser har utvecklats så att de är exaktare och noggrannare avgränsade på det sätt som grundlagens 23 § förutsätter.

26.6.2025

Budgetråd, lagstiftningsdirektör
Jouko Narikka