

Tuomas Pöysti

PANDEMI I RIKET

Mänskligheten har regelbundet mött allmänfarliga smittsamma sjukdomar. Den gamla landsplågan blev återigen verklighet för oss år 2020 i och med covid-19-epidemin som det nya coronaviruset (SARS-Cov-2) orsakade. Finland var 16.3–15.6.2020 i undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen (1552/2011).¹ Största delen av världen har varit i exceptionella förhållanden hela året. I världsomfattande och europeisk jämförelse klarade sig Finland utmärkt 2020. Kriteriet för denna bedömning är andelen avlidna och insjuknade av befolkningen samt de ekonomiska effekterna på nationalekonomin och sysselsättningen. De grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till liv och hälsa, har man lyckats trygga bra på kort sikt och samtidigt har nivån på begränsningarna av de

grundläggande rättigheterna varit ganska måttlig.² Covid-19-pandemin har avsevärda konsekvenser för genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. En skuld gällande omsorg, vård, lärande, utslagning och lagstiftning har ackumulerats på längre sikt. Dessutom har det uppstått ett behov av att säkerställa en tillräcklig tillväxt i produktiviteten även för de kommande åren och för att trygga de grundläggande rättigheterna för kommande generationer. Anhopningen av välfärdsproblemen och de utvecklingslinjer som i övrigt är aktuella i samhället förstärks.³ För de kommande åren och generationerna finns det ännu en mängd svåra samhällsproblem att lösa. Detta är i första hand en fråga gällande samhällspolitiken i välfärdssamhället. Den rättsliga synvinkeln på lång sikt är att de grundläggande rättigheterna på ett balanserat sätt

¹ Statsrådets meddelande 140/2020 och beslutsmaterial från statsrådets allmänna sammanträde 16.3.2020, <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/maatokset?decisionId=0900908f8068ec10> samt statsrådets meddelande 143/2020 och beslutsmaterial från statsrådets allmänna sammanträde 17.3.2020, <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/istunto?sessionId=0b00908f8068f532>. Statsrådet utfärdade vid sitt allmänna sammanträde 15.6.2020 förordningar genom vilka de gällande förordningarna om utövning av befogenheter enligt beredskapslagen upphävs, och konstaterade att det i landet inte längre råder sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen, beslutsmaterial från statsrådets allmänna sammanträde 15.6.2020 <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/maatokset?decisionId=0900908f806be0bf>.

² Se Oxford University, Blavatnik School of Government -webbplats <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-scatter>.

³ Se Människorättsdelegationens rekommendationer 27.1.2021 för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under coronapandemin och dess efterbehandling, Människorättsdelegationens utlåtanden och ställningstaganden 3/2020. Justitiekanslern, för närvarande biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen, deltar på tjänstens vägnar i människorättsdelegationen. Se Covid-19-epidemin och dess konsekvenser i Finland, statsrådets kansli 2021.

kan genomföras och att det finns strukturella förutsättningar för det.

När jag skrev mitt anförande i början av vintern 2021, prövades vi av epidemins andra och tredje våg. Dessa vågor hör till farliga epidemiers kretslopp.⁴ Förberedelserna inför epidemins vågrika växling visade sig vara otillräckliga och för långsamma i lagstiftningen och förvaltningen.⁵ Befolkningen började lida av coronatrötthet. I och med uppkomsten av virusmutationer som smittar lättare blev situationen under våren 2021 hotfull med hänsyn till befolkningens hälsa och människors liv samt hälso- och sjukvårdens bärkraft, särskilt i huvudstadsregionen.

Av coronavirusepidemin har vi bland annat lärt oss att ett tillräckligt rätt inriktat beslutsfattande i rätt tid och fungerande beslutsfattande-strukturer samt lagstiftning som är anpassad för krishantering har en stor betydelse för en lyckad bekämpning av en allmänfarlig epidemi orsakad av en smittsam sjukdom. Med hjälp av statsrådets kollegiala beslutsfattande och omfattande helhetsstyrning som samordnar olika synpunkter kan styrningen av en enskild expertmyndighet bättre påverkas även med tanke på de struktu-

rella frågorna i samhället som påverkar epidemins framfart. Likaså kan man på så sätt styra statens och samhällets resurser.⁶

Samhällets krisledning behöver granskas ur perspektiven för rättsjämförelse och ett balanserat genomförande av rättigheter. Utöver rättigheterna behöver man granska skyldigheterna och samhällets gemensamma, kollektiva bästa samt samhällets och lagstiftningens kollektiva förmåga att också flexibelt producera det gemensamma bästa. De grundläggande rättigheterna omfattar som motvikt till individens rättigheter vars och ens ansvar att respektera andras rättigheter. Detta innefattar skyldigheter gentemot andra individer samt staten och kommunen som gemensamma offentliga samfund.⁷

Sjukdomen medför återkommande oförutsedda situationer

Pandemin hade förutsetts i olika internationella expertbedömningar.⁸ Genomförandet av de internationella förbindelser som upprättats för att

⁴ Detta varnade även experter inom olika områden om. I rätt riktning var i synnerhet utredningen gjord av nationalekonomer, se Martti Hetemäki, Bengt Holmström och Juhana Hukkinen: Katsaus korona- ja influenssavirustautien kehityksen vaihteluihin liittyviin tutkimuksiin, finns här https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2020-12/Katsaus_tutkimuskirjallisuuteen.pdf (sidan har besökts 10.3.2021) samt nyheten om saken på Aalto-universitetets webbplats 22.12.2020, Suomen tautitilanne on nyt tasolla, jolta se on lähtenyt kovaan kasvuun EU-maissa yleisesti, finns på <https://www.aalto.fi/ututiset/suomen-tautitilanne-on-nyt-tasolla-jolta-se-on-lahtenyt-kovaan-kasvuun-eu-maissa-yleisesti> (sidan har besökts 10.3.2021). Även i fortsättningen kommer det baserat på forskning att uppkomma sjukdomskluster och vågor också inom covid-19-pandemin, se Skegg D. et. al. (2021), Future Scenarios for the COVID-19 Pandemic, The Lancet 307:888-778 (February 27, 2021).

⁵ Detta konstateras i de statsförordningsrättsliga sakkunnigutlåtanden som utarbetats för beredningen av riksdagens grundlagsutskotts utlåtande GrUU 6/2021 gällande regeringspropositionen RP 22/2021 rd, se särskilt Kaarlo Tuoris och Veli-Pekka Viljanens utlåtanden, som finns på https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_22+2021_asiantuntijalausunnot.aspx.

⁶ Jfr. Delbetänkandet av Coronakommissionen – en forskningskommitté ledd av Mats Melin, emeritusordförande för Sveriges högsta förvaltningsdomstol – som utvärderar coronaeidemiens omfattande spridning i Sverige samt regeringens och myndigheternas verksamhet, SOU 2020:80.

⁷ Global Preparedness Monitoring Board betonar även i sin årsberättelse 2020 ett aktivt och deltagande medborgarskap samt vars och ens ansvar i bekämpningen och hanteringen av pandemirisker, se World in Disorder, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf.

⁸ Internationella riskbedömningar behandlades i justitiekanslerns beslut 4.12.2020 om social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets åtgärder och styrning i fråga om upphandling och lagring av skyddsutrustning under coronavirusepidemin, OKV/155/70/2020, s. 11 och tidslinjen för händelserna i begynnelsekedet s. 10–12. Se Harvey Rubin för tidigare beredskapsdiskussion: Future Global Shocks: Pandemics. Report prepared for the OECD/IFP Project on "Future Global Shocks"(2011), <https://www.oecd.org/fr/gov/risques/Pandemics.pdf>. Den internationella tidslinjen för händelserna finns på EU:s smittskyddsmyndighets webbplats, se <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/timeline-ecdc-response>.

effektivisera bekämpningen av pandemirisker har ändå varit långsamt.⁹ Beredskapen visade sig vara ett problem också för Finland.¹⁰ I statsrådets framtidsarbete hade man inte undersökt risken med en utbredd pandemi. Begränsningarna i det internationella regelbundna systemet och Europeiska unionens funktionsförmåga som identifierats i prognostiseringen har bidragit till att covid-19-epidemin tillspetsades.¹¹

Man hade dock förberett sig internationellt och nationellt. Finland har redan en längre tid aktivt deltagit i ett omfattande internationellt och multilateralt hälsosäkerhetsarbete.¹² Hälsosäkerhet och bekämpning av pandemier är internationella kollektiva nyttigheter. Genomförandet av rätten till hälsa samt främjandet av befolkningens hälsa förutsätter omfattande internationellt samarbete.¹³

Under ledning av social- och hälsovårdsministeriet bereddes den nationella pandemiplanen som utarbetats 2012 för en eventuell pandemi orsakad av influensavirus.¹⁴ Social- och hälsovårdsminis-

teriet och Kommunförbundet utarbetade i samarbete en anvisning som motsvarar internationella rekommendationer och god praxis för aktörerna inom social- och hälsovårdsbranschen utifrån planering av beredskap och kontinuitetshantering. I anvisningen identifierades epidemisituationer som ett av de områden som det rekommenderas att särskilda verksamhetsplaner utarbetas för.¹⁵ Finlands långa tradition inom beredskap, utarbetande av säkerhetsstrategier för samhället och utveckling av modeller för krisledning samt ett gott hälsovårdssystem och en god infrastruktur i samhället liksom en god förvaltning har varit och är även i fortsättningen Finlands styrkor när allvarliga epidemier drabbar landet.¹⁶

I en kris behövs snabb förmåga till beslutsfattande på ett sätt som väcker förtroende. En uppdaterad lagstiftning och en konsekvent tolkningspraxis av grundlagen samt öppenhet och motivering av besluten och en god förvaltning skapar en grund för detta. I krishantering behövs hela samhällets och den offentliga förvaltningens samt tjänsternas tillräckligt smidiga och flexibla men samtidigt fungerande allmänna lednings- och förvaltningssystem och infrastruktur.¹⁷

Samhällets flexibla verksamhet i krissituationer förutsätter förtroende och omfattande samarbete inom den offentliga och privata sektorn samt medborgarsamhället. Arbetsmarknadsorganisationerna har haft en betydande roll när flexibla lösningar har sökts, varmed företag och arbetstagare har kunnat möta de svårigheter som följt av covid-19-pandemin eller till exempel när de möjligheter som företagshälsovården erbjuder har övervägts. De grupper som har varit i den sva-

⁹ Se Global Preparedness Monitoring Board GPMB, Annual Report 2020, A World in Disorder, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf. GPMB är ett expertorgan i anslutning till WHO och som är sammansatt av WHO och Världsbanken, men som verkar fristående från WHO och Världsbanken. Dess uppgift är att främja och säkerställa beredskapen för globala hälsohot.

¹⁰ Se utredningen som beställts av statsrådet, Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönnoton kokemuk-sista, statsrådets utredning 2021:1, <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202101212316>.

¹¹ Se beskrivningen av statsrådets gemensamma framtidsarbete och de långsiktiga förändringsfaktorer för den globala miljön som där gestaltats, https://vnk.fi/sv/framtidsarbeteochde_kort_över_förändringsfaktorer_som_sammanställt_2019, https://vnk.fi/documents/10616/15754210/Muutostekijakortti_2019.pdf/503cd7c-1bc2-2ee0-4511-919d6ca5ef45/Muutostekijakortti_2019.pdf.

¹² Se särskilt Global Health Security Agenda, <https://ghsagenda.org/>.

¹³ För covid-19-pandemins del se David Skegg, Peter Gluckman, Geoffrey Boulton, Heide Hackmann, Salim S Abdool Karim, Peter Piot & Christiane Woopen: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, *The Lancet*, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (February 27, 2021), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00424-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00424-4).

¹⁴ Kansallinen varautumissuunnitelma influensapandemiaa varten. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2012:9.

¹⁵ Se Planering av beredskap och kontinuitetshantering: Anvisning för aktörer inom social- och hälsovården, social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:10, se till exempel särskilt s. 43 om de handlingskort som utarbetas för krissituationer.

¹⁶ Gallande säkerhetsstrategi för samhället år från 2017, se <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>

¹⁷ Se Global Preparedness Monitoring Board 2020.

gaste ställningen har dock inte fått sin röst hörd på ett tillräckligt sätt. Man borde ha lyssnat mer till äldre personer, funktionshindrade samt barn och unga.¹⁸ På grund av brådska har man varit tvungen till kompromisser med hörandet, och man har till och med i oändamålsenlig omfattning strävat efter kompromisser när det kommer till krislagstiftningen. Detta har försämrat kvaliteten på regeringspropositionerna.

I covid-19-epidemin har lägesbilden och kunskapsbasen för beslutsfattandet varit bristfälliga och problemen som ska lösas har varit nya. Den information som finns är osäker och motstridig.¹⁹ Detta kommer att vara ett bestående tillstånd. I beslutsfattandet om rätten till en hälsosam miljö och hälsa samt i allmänhet gällande miljö och samhället som helhet är den mänskliga kunskapen begränsad, ofullkomlig, komplicerad och motstridig.²⁰ I en komplicerad värld saknar många människor enkelheter som skapar en känsla av trygghet och som ger livet struktur. Detta avspeglar sig också i förväntningarna på lagar och lagstiftning; det behövs tydlighet och förståelighet i en osäker och komplicerad miljö. När man i en komplicerad värld eftersträvar en tillräckligt precis reglering kan detaljerna få en väl framträdande roll. Legalism är ett möjligt sätt att söka trygghet gentemot osäkerheten. Lagstiftningen behöver utvärderas konstitutionellt å ena sidan utifrån samhället som helhet och dess

behov och å andra sidan utifrån genomförandet av rättssäkerheten och de grundläggande rättigheterna för individer i olika ställning i deras vardag. Olika uppfattningar om lägesbilden avspeglar sig i juridiken i form av problem med tillämpning av lagen. Olika uppfattningar om lägesbilden avspeglar sig i samhällsledningen i form av hinder som verkar svåra att övervinna.

Krisledning av samhället är en omfattande lagberedningsuppgift

År 2020 lämnade regeringen 254 regeringspropositioner till riksdagen. Av dem anknöt 99 direkt till covid-19-epidemin på grundval av ämnesordsindexeringen. Smidigheten och resurserna i lagberedningen samt i lagstiftningsarbetet i riksdagen och statsrådet, som bereder förslagen till riksdagen, är ytterst viktiga i krisledning.

En betydande mängd av de regeringspropositioner, statsrådets förordningar och beslut samt principbeslut som gäller krishantering har behandlats i en betydligt mer brådska ordning än vanligt. Justitiekanslern gav sammanlagt 104 utlåtanden i anslutning till den föregripande lagövervakningen år 2020 och dessutom gjordes 77 förhandsgranskningar av lagförslag. Av förhandsgranskningarna var hälften regeringspropositioner och hälften statsrådets förordningar. I cirka 15 procent av de ärenden som behandlades i statsrådet konsulterade ministeriet som hade beredningsansvaret justitiekanslersämbetet innan föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde delades ut. År 2020 behandlades 1 686 ärenden vid statsrådets 98 allmänna sammanträden.

Ministeriernas begäranden att få rättsliga uppgifter och utlåtanden i enlighet med 108 § i grundlagen har också sysselsatt justitiekanslern och justitiekanslersämbetet. Gällande givande av

¹⁸ Se människorättsdelegationens rekommendationer, Människorättsdelegationens utlåtanden och ställningstaganden 3/2020, s. 15 och s. 21.

¹⁹ Grundlagsutskottets utlåtanden GrUU 30/2020 rd, s. 11–12 och GrUU 44/2020 rd, s. 5–6. Ur en internationell synvinkel Isabella Röhring, Claudia Habl & Herwig Ostermann, The Advisors' Dilemma; Informed Decision Making in Times of Limited Evidence, Eurohealth, Vol. 26, No 3 (2020), 10–13, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338877/Eurohealth-26-3-2020-eng.pdf>

²⁰ Om miljöinformationens och därmed det demokratiska beslutsfattandets vanligaste rättsliga problem se Emily Barritt, The Foundations of Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship, Hart 2020, s. 46 och 50–53.

upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor enligt vad som föreskrivs i 108 § 2 mom. i grundlagen har man i praktiken betonat den princip som framkommer ur motiveringarna till bestämmelsen i fråga i den nuvarande grundlagen och i statsrådets ministerns handbok enligt vilken det givande av upplysningar och utlåtanden som föreskrivits justitiekanslern avser förhandstolkningar om hur ett ärende kommer att bedömas i laglighetsövervakningen.²¹ Övrig juridisk rådgivning hör inte till justitiekanslerns uppgifter. Justitiekanslern deltar inte i beredning och kan inte korrigera brister i beredningen. Beredningen omfattas av det föredragandes ansvar som föreskrivs i 118 § i grundlagen och dessutom har ministeriets kanslichef ansvar för lagberedningens kvalitet i enlighet med 45 § i statsrådets reglemente (262/2003). Den interna styrningen och övervakningen samt kvalitetssäkring av statsrådets och dess ministeriers beredningsarbete är viktiga och ännu viktigare i undantagsförhållanden.

I undantagsförhållanden föreligger en risk för missbruk av undantagsbefogenheter samt övervakning av befogenheter och den prövningsrätt som dessa medför i strid med nödvändighetsprincipen och proportionalitetsprincipen eller principen om lagbundenhet enligt 2 § 3 mom. i grundlagen. Risken är att myndighetsverksamheten är för passiv, försiktig eller långsam. Befogenheterna används inte på ett behövligt sätt eller myndigheterna inleder inte tillräckliga åtgärder för att genomföra och säkerställa de grundläggande rättigheterna och andra rättigheter. På grundval av grundlagen är det klart att en myndighet utnyttjar lagstadgade befogenheter då de fastställda förutsättningarna för utnyttjandet uppfylls. Den offentliga makten har en skyldighet att säkerställa genomförandet av de grundläggande och

mänskliga rättigheterna.²² Ledarskap och skyldigheten att inleda tillräckliga åtgärder har diskuterats inom laglighetsövervakningen, till exempel i justitiekanslerns beslut om styrning av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning²³, den biträdande justitiekanslerns beslut om ledning av covid-19-skyddsåtgärder på flygplatserna²⁴ samt justitiekanslerns beslut om begränsningar gällande gränsöverskridande trafik²⁵.

Lagen om smittsamma sjukdomar och beredskapslagen har inte skrivits för en pandemi

Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) är avsedd som en rättslig grund för bekämpning av allvarliga och allmänfarliga smittsamma sjukdomar. Lagen innehåller ett lednings- och styrningssystem för bekämpningen.²⁶ Under covid-19-epidemin har det flera gånger uppstått behov av att göra ändringar i lagen om smittsamma sjukdomar. Bland de största problemen med lagen om smittsamma sjukdomar är det delvis detaljerade regleringssättet. Lagen är också skriven på ett svårförståeligt sätt.²⁷ På grund av dessa omständigheter är lagen inte lätt att tolka under nya förhållan-

²¹ RP 1/1998 rd, s.166. Ministerns handbok 2019, statsrådets publikationer 2019:21, s. 55–56, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-744-4>.

²² Ärendet berörs i justitiekanslerns beslut 21.9.2020 om social- och hälsovårdsministeriets anvisning till regionförvaltningsverken om begränsning av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, OKV/1726/10/2020. Ärendet konstateras tydligt i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 7/2021 rd, stycke 10.

²³ Justitiekanslerns beslut 4.12.2020 om social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfaranden för styrning av lagringen och upphandlingen av skyddsutrustning inför en pandemi, OKV/155/70/2020.

²⁴ Biträdande justitiekanslerns beslut 20.10.2020 om myndigheternas åtgärder i coronavirusverksamhet på Finlands flygplatser, OKV/433/70/2020.

²⁵ Justitiekanslerns beslut 1.10.2020 om statsrådets beslut angående gränsbevakning, OKV/61/10/2020.

²⁶ Betydelsen av ledarskapssystemet och ledningsskyldigheten i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar betonas i den biträdande justitiekanslerns avgörande om myndigheternas åtgärder på Finlands flygplatser 20.10.2020, OKV/433/70/2020.

²⁷ GrUU 10/2021 rd, stycke 9.

den. Lagen har inte beretts för en situation där hälso- och sjukvårdssystemets och till exempel smittskyddsläkarnas kapacitet är allvarligt hotad eller prövad.²⁸ De bestående befogenheterna att ingripa för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom fokuserar i lagen om smittsamma sjukdomar på de offentliga verksamheterna. För begränsning av privat näringsverksamhet för att hindra spridning av covid-19-epidemin görs talrika temporära ändringar i lagen om smittsamma sjukdomar under våren 2021. Grundlagsutskottets utlåtandepraxis gällande dem är i princip betydande för de konstitutionella principerna angående hantering av undantagssituationer och undantagsförhållanden.²⁹

Medicinska och epidemiologiska scenariorgranskningar berättar att vi torde få leva med covid-19-risken och -bekämpningen eventuellt ännu i flera år.³⁰ Det finns hundratusentals andra virus i naturen som eventuellt kan orsaka en pandemi i den närmaste framtiden. I fåglar och däggdjur torde det leva 1,7 miljoner okända virus, varav 600 000–800 000 kan smitta människor. Sjukdomar som smittar från djur till människor, zoonoser, har orsakat cirka 70 procent av epidemierna.³¹ Det är motiverat att även i framtiden satsa på identifiering och bekämpning av zoonoser samt hantering av risker i anslutning till dem både

internationellt och i Finland. Efter covid-19-epidemin är det nödvändigt att bereda bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar utifrån hur den privata näringsverksamheten och frihetsrättigheterna kan balanseras i förhållande till den grundläggande rättigheten till hälsa och skyddet av den, samt den bekämpning och det förhindrandet av spridningen av smittsamma sjukdomar som skyddet av befolkningens hälsa förutsätter. Det behövs pandemibestämmelser i lag eller det är motiverat att bereda en skild pandemilag för eventuella allvarliga pandemier. Lagen om smittsamma sjukdomar behöver utöver pandemibestämmelserna också i övrigt revideras som helhet.³²

Beredskapslagens styrka är ett fungerande rättsstatligt kontrollsystem. Där har riksdagens grundlagsutskott en central roll. Fördelen med beredskapslagen är en på förhand övervägd delegering av lagstiftningsmakten. I en krissituation finns det inte nödvändigtvis tid för en omfattande lagberedning. Färdiga krisbestämmelser skapar stabilitet i en folkstyrd rättsstat. Säkerställande av grunderna för rättsstaten förutsätter enligt grundlagsutskottets uppfattning en stabil och fungerande lagstiftning.³³ Beredskapslagen har i första hand beretts för militära kriser och mycket allvarliga störningar i näringslivet. Bestämmelserna om ekonomiska undantagsförhållanden är kanske inte till alla delar aktuella i det nuvarande näringslivet och förhållandena med medlemskap i Europeiska unionen. Beredskapslagen saknar även egentliga bestämmelser som beretts specifikt för behoven vid en allvarlig pandemi. De bemyndiganden att utfärda förordningar som ges i beredskapslagen är delvis vaga. Dessutom kräver tillämpningsförfordningarna i varje fall tillräcklig beredning också i brådskande situationer. I fråga om tillämpningsförfordningar är riks-

²⁸ Se GrUU 44/2020 rd, s. 3 och GrUB 11/2020 rd, s. 5. Se även GrUU 7/2021 rd mer allmänt, där behov av regleringar i lagen om smittsamma sjukdomar konstateras.

²⁹ GrUU 44/2020 rd om regeringspropositionen RP 245/2020 rd.

³⁰ Se David Skegg et. al.: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, *The Lancet*, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (FEBRUARY 27, 2021), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00424-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00424-4).

³¹ Se Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Escaping the 'Era of Pandemics'. Se även IPBES (2020) Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Daszak, P., das Neves, C., Amuasi, J., Hayman, D., Kuiken, T., Roche, B., Zambrana-Torrel, C., Buss, P., Dondarova, H., Feferholtz, Y., Foldvari, G., Igbino, E., Junglen, S., Liu, Q., Suzan, G., Uhart, M., Wannous, C., Woolaston, K., Mosig Reidl, P., O'Brien, K., Pascual, U., Stoett, P., Li, H., Ngo, H. T., IPBES secretariat, Bonn, Germany, DOI:10.5281/zenodo.4147317.

³² Revideringsbehovet förs även fram i grundlagsutskottets utlåtandepraxis, se GrUU 9/2021, stycke 16–17.

³³ GrUB 11/2020 rd, s. 6.

dagens påverkningsmöjligheter onödigt begränsade. Beredskapslagen behöver också utvärderas ur perspektiven för behov och förfaranden i fråga om sådant smidigt ledarskap inom statsförvaltningen och vidare inom den offentliga förvaltningen samt hela samhället som behövs i en kris och som ändå respekterar den folkstyrda rättsstaten. Utnyttjande av befogenheterna i enlighet med beredskapslagen eller godkännande av en lag som omfattar temporära undantag från de grundläggande rättigheterna i enlighet med 23 § i grundlagen kräver inte kvalificerad majoritet i riksdagen. Detta ger en stor flexibilitet i riksdagens beslutsfattande i en krissituation, under förutsättning att lagberedningen fungerar, landet har en regering som åtnjuter förtroendet av en majoritet i riksdagen och grundlagsutskottet internt är beslutsfört att sköta den uppgift som föreskrivs för det i 74 § i grundlagen och som särskilt framhävs i krissituationer. Kravet på en kvalificerad majoritet skulle framhäva en hög tröskel för att tillgripa exceptionella befogenheter och undantag från de grundläggande rättigheterna.³⁴

I en konstitutionell bedömning är det värt att fråga sig om garantierna för säkerställande av en demokratisk rättsstat är tillräckliga. I Sverige förs samma överläggningar om ändring av grundlagen och säkerställande av de högsta domstolarnas ställning i ett parlamentariskt kommittéarbete.³⁵ Vid sidan om kvalificerade majoriteter är domstolarnas roll en väsentlig fråga i efterkontrollen av grundlagsenligheten. I Finland återgår man till frågan om huruvida uppenbarhetskravet i 106 § i grundlagen är berättigad. Det skulle vara motiverat att överväga att upphäva uppenbarhetskravet i 106 § i grundlagen med beaktande av den konstitutionella beständigheten i kristider och även

ur andra perspektiv. Det är lika motiverat som diskussionerna om kvalificerade majoriteter för godkännande av lagar som omfattar temporära undantag från de grundläggande rättigheterna i enlighet med 23 § i grundlagen.

Försiktighetsprincipen, som skulle styra förebyggande pandemibekämpningsåtgärder, har inte med tanke på tillämpningen av lagen skrivits ut tillräckligt tydligt i vare sig lagen om smittsamma sjukdomar eller beredskapslagen. Jag anser det vara viktigt att utvecklingsbehoven inom lagstiftningen sammanställs utifrån de aktuella undantagsförhållandena genast då krissituationen har blivit lugnare. Beredningen bör göras med noggrant övervägande och på bred front men raskt, till exempel i en parlamentarisk kommitté. Detta gäller såväl den ändring av beredskapslagen som redan inletts i justitieministeriet som revideringen av lagen om smittsamma sjukdomar genom att i den inkludera bestämmelser om pandemi eller genom att stifta en separat pandemilag. Dessa revideringar borde inte begravas under övriga lagstiftningsprojekt.

Samarbete mellan ministerierna och myndigheterna behövs vid krisledning

På grundval av 67 § 2 mom. och 68 § i grundlagen är det ministeriets uppgift att inom sin behörighet bereda de ärenden som avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde och att se till att förvaltningen fungerar som den bör. Uppgiften innebär att sköta om verkställandet av lagstiftningen och statsrådets beslut samt att styra och övervaka den underlydande förvaltningen.³⁶ De i grundlagen föreskrivna ansvaren ministerierna har omfattar en allmän beredskapsskyldig-

³⁴ GrUB 11/2020 rd, s. 6.

³⁵ Se nedan kapitel 5 i denna berättelse, Rätt till en rättvis rättegång, underkapitel justitiekanslern som oberoende garant för domstolarna. Se s. 108.

³⁶ RP 1/1998 rd, s.118-119.

het som föreskrivs mer detaljerat i beredskapslagen, skyldigheter att systematiskt bekämpa smittsamma sjukdomar som föreskrivs mer detaljerat i lagen om smittsamma sjukdomar samt skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att säkerställa genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Grundlagen förutsätter att statsrådet och ministerierna fortlöpande och aktuellt prognostiserar pandemi- och epidemiriskerna samt upprätthåller aktuell riskhantering och aktuell styrning och uppföljning av beredskapen.³⁷ Ministeriets uppgifter och skyldigheter omfattar en självständig lagberedning för att korrigera brister i lagstiftningen samt tillgodose de grundläggande rättigheterna. Tjänstemannaledningen ska utan separata uppdrag från den politiska ledningen ombesörja en tillräcklig, adekvat allokerad, fortlöpande och rask lagberedning och verkställandet av de lagar som riksdagen godkänt samt samarbete med de andra ministerierna. Samarbetet mellan statsrådets ministerier samt mellan ministerierna och olika ämbetsverk inom statsförvaltningen har delvis varit haltande såväl i lagberedningen som i den övriga verksamheten. Detta har medfört svårigheter för statsrådets verksamhet och sjukdomsbekämpningen. Smidigt samarbete krävs för att en sådan bedömning av åtgärders sammantagna fördelar och nackdelar, som fordrats i grundlagsutskottets praxis och justitiekanslerns laglighetsövervakning, kan lyckas. Bedömningen av sammantagna fördelar och nackdelar är en del av den konstitutionella bedömningen av ett balanserat tillgodoseende av de grundläggande rättigheterna

samt nödvändigheten och proportionaliteten av begränsningarna i de grundläggande rättigheterna.³⁸ Också med detta har det funnits svårigheter under coronakrisen.

Den snabba takten försätter beslutsfattarna och laglighetsövervakaren i en besvärlig situation

I krisledningen har man ofta gjort kompromisser med tidtabellen för föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och därmed såväl ministrarnas möjlighet att sätta sig in i ärendena som den tid som reserverats för laglighetsövervakning, och beslut har fattats i mycket snabb takt på extra sammanträden. Riksdagens grundlagsutskott kan inom sin uppgift som föreskrivs i 74 § i grundlagen i väsentlig utsträckning inverka på den tid som utskottet har till sitt förfogande för att sköta sin uppgift. Situationen är en annan i justitiekanslerns laglighetsövervakning. Statsrådets beslutsfattande väntar i regel inte på justitiekanslerns laglighetsövervakning i enlighet med 108 § och 111 § 2 mom. i grundlagen. I den snabba laglighetsövervakningen av statsrådets allmänna sammanträden kan man inte fördjupa sig i flera olika experters synvinklar på samma sätt inom ett förslag. Detta är möjligt i grundlagsutskottets arbete. I praktiken kan justitiekanslern inom vissa gränser påverka att ärendet återremitteras till beredningen på grund av halvfärdighet. Det vore bra att diskutera huruvida man borde kräva återremitterande av ett ärende till beredning med en lägre tröskel än med den nuvarande, rätt vedertagna praxisen. Då uppstår även frågan om hur man ska förfara om begäran om tilläggstid för beredning inte iaktas. I sista hand måste man överväga justitiekans-

³⁷ Den biträdande justitiekanslerns beslut 20.10.2020 om myndigheternas åtgärder i coronavirusverksamheten på Finlands flygplatser, OKV/433/70/2020; justitiekanslerns beslut 1.10.2020 om statsrådets beslut angående gränsbevakning, OKV/61/10/2020, och justitiekanslerns beslut 4.12.2020 om social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förfaranden för styrning av lagringen och upphandling av skyddsutrustning inför en pandemi, OKV/155/70/2020.

³⁸ Se GrUB 9/2020 rd, s. 4.

lernas laglighetsanmärkning som föreskrivs i 112 § i grundlagen och tillämpningströskeln för användandet av uttalandet samt huruvida det skulle vara motiverat att tillämpa den nuvarande rätt vedertagna praxisen om givande av uttalande med en något lägre tröskel än 112 § i grundlagen avser.

Beslutsfattandet på den regionala nivån har visat sig vara problematiskt

I bekämpningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom behövs samarbete och tydlig myndighetsverksamhet inom en större region än kommunen. Strukturerna och organisationen inom den regionala verksamheten är splittrade i Finland. Säkerställandet av en hälsosam miljö och den rätt till en hälsosam miljö som avses i 20 § i grundlagen kräver omfattande samarbete och ett starkt anammande med genomslagsprincipen av den hälsosamma miljöns perspektiv till en del av samhällets och förvaltningens strukturer och funktioner. Den nuvarande förvaltningsstrukturen tryggar inte detta tillräckligt.

De problem som en splittrad förvaltning orsakat har reparerats genom myndighetssamarbete som omfattas av principerna om god förvaltning i enlighet med 10 § i förvaltningslagen. Samarbete har en central position i social- och hälsovårdsministeriets och Kommunförbundets gemensamma anvisning för aktörerna inom social- och hälsovårdsbranschen om planering av beredskap och kontinuitetshantering.³⁹ På grundval av den verksamhetsplan som förordats genom ett principbeslut av statsrådet och i enlighet med social- och hälsovårdsministeriets detaljerade anvisningar

har regionalt myndighetssamarbete organiserats i sjukvårdsdistrikten för stödande av beredning av regionala åtgärder som föreskrivs i lagen om smittsamma sjukdomar och för sammanställande av en lägesbild samt för säkerställande av beredning av tillräckliga, sammanjämkade beslut.⁴⁰ Myndighetssamarbete är enligt de allmänna principerna i förvaltningslagen en del av god förvaltning. Samarbetet får inte leda till att ansvaret för beredningen och beslutsfattandet blir dunkla eller oklara. Varje myndighet utnyttjar i sista hand självständigt den makt som enligt lagen hör till den och ansvarar för sina åtgärder. Varje myndighet ansvarar för att den utan dröjsmål och aktivt sköter sin uppgift. Ministeriet kan ge allmänna anvisningar och föreskrifter om utförandet av förvaltningsuppgifterna till underlydande ämbetsverk, men kan inte bestämma hur ett enskilt förvaltningsärende ska avgöras.⁴¹ För allmänheten är det inte nödvändigtvis klart vilken roll och vilka befogenheter respektive myndighet har.⁴²

Slutsatser för framtiden

Med beaktande av kristoleransen har en aktuell allmän lagstiftning och speciallagstiftning även en väsentlig betydelse för hela samhällets anpassnings- och förvandlingsförmåga samt för den folkstyrda rättsstatens beständighet. Man kan bedöma att den rätt till en hälsosam miljö som avses i 20 § i grundlagen och olika dimensioner av dess genomförande i framtiden kommer att vara allt viktigare i samhället och rättsord-

³⁹ Se Planering av beredskap och kontinuitetshantering: Anvisning för aktörer inom social- och hälsovården, social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:10, kap. 5 s. 50–56.

⁴⁰ Se social- och hälsovårdsministeriets anvisningsbrev 10.9.2020 Alueelliset tartuntatautiin torjunnan toimenpiteet ja palelujärjestelmän varautuminen, VN/20160/2020.

⁴¹ Statsrådets justitiekanslers beslut 21.9.2020 om social- och hälsovårdsministeriets anvisning till regionförvaltningsverken om begränsning av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, OKV/1726/10/2020.

⁴² Se ovan nämnda justitiekanslers beslut 21.9.2020, OKV/1726/10/2020.

ningen. Statsrådet måste inom ramen för grundlagen kunna leda landet och förvaltningen effektivt i krissituationer. I krisledningen framhävs statsrådets förmåga till en snabb och ministerieöverskridande lagberedning. I lagberedningen måste det finnas kompetens att producera avgränsade och exakta lagar i enlighet med de allmänna grunderna för begränsning av de grundläggande rättigheterna och särskilda grunder för begränsning av specifika grundläggande rättigheter samt att också snabbt kunna producera detaljerade motiveringar som preciserar

åtgärdernas sammantagna fördelar och nackdelar. Det har framkommit svagheter i dessa kompetenser. Det har framkommit många brister i vår lagstiftning. Svagheter kan korrigeras med systematiskt arbete. I enlighet med principen för det lärande samhället bidrar laglighetsövervakningen med sina egna observationer som stöd också för detta arbete. Krisen har dock visat att en fungerande folkstyrd rättsstat med systematiskt ombesörjd god förvaltning och verkställda grundläggande rättigheter står fast även när den möter allvarliga kriser.