

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om fortsatt utövning av en befogenhet i enlighet med 87 § i beredskapslagen

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om fortsatt utövning av en befogenhet i enlighet med 87 § i beredskapslagen Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Sanna Helopuro, statsrådets kansli
- direktör Heidi Tahvanainen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förordningarna om fortsatt utövning

Statsrådet utfärdade den 6 maj 2020 två förordningar om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med beredskapslagen:

Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93 och 94 § i beredskapslagen (Ö 20/2020 rd)

Statsrådets förordning om fortsatt utövning av de befogenheter som med 87 § i beredskapslagen (Ö 21/2020 rd).

Befogenheterna i beredskapslagen har tidigare tagits i bruk i enlighet med 6 och 7 § i beredskapslagen (GrUB 2/2020 rd, GrUB 3/2020 rd, GrUB 12/2020 rd) och för en del av dem har fortsatt utövning införts (GrUB 9/2012 rd). Utskottet bedömde i sitt betänkande GrUB 17/2020 rd förordningen av den 6 maj 2020 om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93 och 94 § i beredskapslagen (Ö 20/2020 rd).

Betänkande GrUB 18/2020 rd

Om undantagsförhållandena fortgår, kan det enligt 8 § i beredskapslagen genom förordning av statsrådet föreskrivas om fortsatt tillämpning av bestämmelserna i II avdelningen i beredskapslagen. En sådan förordning om fortsatt tillämpning kan utfärdas för viss tid, men för högst sex månader. Förordningen ska genast föreläggas riksdagen för behandling. Det är riksdagen som beslutar om förordningen ska förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis.

Undantagsförhållanden

En förutsättning för att befogenheter enligt beredskapslagen ska kunna tas i bruk är att undantagsförhållanden råder i landet. Statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. Riksdagen godkände indirekt att undantagsförhållanden enligt de punkterna i beredskapslagen föreligger när den beslutade att statsrådets förordningar om tillämpning av befogenheter enligt beredskapslagen får förbli i kraft (se GrUB 2/2020 rd, GrUB 3/2020 rd, GrUB 9/2020 rd). Den befogenhet enligt beredskapslagen som enligt förlängningsförordningen ska tillämpas fortsatt är sådan, att den utifrån bestämmelserna om tillämpningsområde kan tillämpas under de undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten.

Utgångspunkter för bedömningen

Den förlängningsförordning som nu granskas gäller styrning av hälsovården i enlighet med 87 § i beredskapslagen, på det sätt som avses i 1 punkten i den paragrafen. Enligt den gällande statsrådsförordningen om fortsatt utövning av befogenheter enligt 87 § i beredskapslagen (175/2020) kan försäljningen av läkemedel, förnödenheter och tjänster som används inom hälsovården begränsas inom hela landet enligt 87 § i beredskapslagen. Förordning gäller till den 13 maj 2020. Enligt en annan gällande förordning av statsrådet om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen (176/2020) kan andra befogenheter i enlighet med 87 § 1 mom. i beredskapslagen än de som anges i statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen (175/2020) för styrning av läkemedelsfabriker, läkemedelspartiföretag, personer med rätt att bedriva apoteksrörelse samt sådana sammanslutningar och enskilda näringsidkare som levererar förnödenheter eller tillhandahåller tjänster som används inom hälsovården eller annars är verksamma inom hälsovårdsområdet tillämpas i hela landet. Förordningen gäller till den 13 maj 2020.

Det som föreskrivs i 2 § i den förordning som nu är föremål för bedömning innebär i sak att det genom förordningen föreskrivs om fortsatt utövning av de befogenheter enligt 87 § 1 punkten i beredskapslagen som avses i både förordning 175/2020 och förordning 176/2020. 87 § 2 punkten i beredskapslagen tas fortfarande inte i bruk.

Förordningen har utfärdats med stöd av 8 § i beredskapslagen. Enligt 8 § i beredskapslagen kan det, om undantagsförhållandena fortsätter, genom förordning av statsrådet föreskrivas att tillämpning av bestämmelserna i II avdelningen ska fortsätta (förlängningsförordning). En sådan förordning om fortsatt tillämpning kan utfärdas för viss tid, men för högst sex månader. Förordningen ska genast föreläggas riksdagen för behandling. Det är riksdagen som beslutar om förordningen ska förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis.

Betänkande GrUB 18/2020 rd

Förordningen träder i kraft den 14 maj 2020 och gäller till och med den 30 juni 2020.

Grundlagsutskottet har nyligen bedömt innehållet i befogenheterna enligt förordningen (GrUB 3/2020 rd, GrUB 12/2020 rd) och innehållet i befogenheterna enligt den tidigare förlängningsförordningen (GrUB 9/2020 rd).

Befogenheter enligt beredskapslagen får enligt dess 4 § utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Myndigheterna kan dessutom under undantagsförhållanden bemyndigas att utöva endast befogenheter som dels är nödvändiga för att det syfte som nämns i 1 § ska kunna nås, dels står i rätt proportion till detta syfte. Syftet med beredskapslagen är enligt dess 1 § att under undantagsförhållanden bland annat skydda befolkningen samt trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv och upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I den i och för sig omfattande och detaljerade motiveringspromemorian till förordningen redogörs det för epidemiläget i Finland. I promemorian redogörs också för lägesbilden av belastningen inom servicesystemet för social- och hälsovården samt för regeringens riktlinjer och mål. Ytterligare bedöms lägesbilden av utövningen av befogenheter enligt förordningen och förhållandet till grundlagen och internationella förpliktelser.

Grundlagsutskottet fäste i sitt betänkande GrUB 9/2020 rd om den tidigare förlängningsförordningen uppmärksamhet vid att motiveringspromemorian om förordningen inte, med avseende på en nödvändighetsbedömning, i tillräcklig stor utsträckning gick in på varje enskild befogenhet och dess tillämpningsområde vad beträffar saklig, materiell och tidsmässig räckvidd. Dessutom pekade utskottet på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna framöver mer generellt bedöma vilka nackdelar begränsningsåtgärderna sammantaget orsakar samhället i relation till fördelarna. Utskottet anser att den nu föreliggande motiveringspromemorian är korrekt i detta avseende.

Grundlagsutskottet fäste dock också i sitt betänkande GrUB 12/2020 rd om ibruktagningsförordning 176/2020, som nu föreslås fortsatt tillämpas i sak, allvarlig uppmärksamhet vid motiveringspromemorian. Enligt utskottet framhävs kravet på nödvändighet när man tar i bruk sådana befogenhetsbestämmelser som avses 87 § i beredskapslagen, eftersom de är tämligen öppna till sitt innehåll. Enligt utskottet gav promemorian ingen klar bild av det närmare innehållet i och nödvändigheten av att få utöva befogenheterna.

Statsrådets kansli och social- och hälsovårdsministeriet lämnade till grundlagsutskottet en kompletterande utredning i ärendet med anledning av en begäran om information enligt 47 § i grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg att det trots svagheter i motiveringspromemorian till förordningen hade lagts fram grunder för varför det är nödvändigt att införa befogenheten. I den nu aktuella promemorian framförs i synnerhet i detaljmotiveringen till 2 § motiveringar till nödvändigheten av en fortsatt användning av de aktuella befogenheterna och till deras proportionalitet. Enligt promemorian är fortsatt utövning av befogenheterna fortfarande nödvändigt bl.a. för att en störning i tillgången på ett visst läkemedelspreparat kan uppkomma mycket plötsligt och oförutsett på grund av den ökade globala efterfrågan eller för att personalen vid en liten kommuns enda apotek insjuknar. Enligt motiveringspromemorian har det som sägs i 2 § också en mer allmän re-

Betänkande GrUB 18/2020 rd

levans vid bedömningen av den nu föreslagna förordningen, eftersom de ovan beskrivna növdighetsaspekterna samt t.ex. de konkreta syftena med befogenheten i stor utsträckning motsvarar det som sägs i de ovan nämnda tilläggsutredningarna.

Grundlagsutskottet har också i fråga om befogenheterna enligt 87 § i beredskapslagen betonat att de inte bör tas i bruk på lättvindiga grunder eller för säkerhets skull (GrUB 12/2020 rd). Det kan tilläggas att befogenheter enligt beredskapslagen kan tas i bruk snabbt (GrUB 9/2020 rd). Grundlagsutskottet har understrukit att lagstiftning under normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna ska prioriteras. Utskottet menar att regeringen skulle ha fäst allvarlig vikt vid att det i motiveringspromemoriorna om förordningarna mer specifikt måste bedömas om de föreslagna åtgärderna är alternativa. Dessutom måste olika alternativ till tillämpning av beredskapslagen framgå mer exakt av motiveringen (GrUB 12/2020 rd). Motiveringspromemorian ger fortfarande delvis den uppfattningen att befogenheterna fortsätter att utövas proaktivt och liksom för säkerhets skull. Grundlagsutskottet anser således att den aktuella promemorian fortfarande inte ger en tillräckligt klar bild av på vilket sätt befogenheterna är nödvändiga.

Bedömning av den föreslagna lagstiftningen

Den befogenhet som föreslås i beredskapslagen innebär ett ingrepp i näringsfriheten, som tryggs i 18 § i grundlagen. Dessutom begränsar förslaget näringsidkarnas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen (GrUB 12/2020 rd).

Enligt förordningen handlar den behörighet enligt beredskapslagen som fortfarande ska tillämpas snarare om att trygga funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet än om att förhindra spridningen av epidemin. Att upprätthålla funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet också under en pandemi är, med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv och tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Det berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter. Detta konstaterade grundlagsutskottet i samband med att befogenheterna enligt beredskapslagen togs i bruk (GrUB 2/2020 rd, s. 4—5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 4). Med beaktande av de ytterst vägande syftena för att ta i bruk beredskapslagen i den rådande pandemisituationen, det vill säga att trygga hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga och därigenom avvärja allvarliga hot mot människors liv och hälsa, har grundlagsutskottet inte ansett att befogenheterna i sig strider mot proportionalitetskravet (GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 5). Utskottet anser också att tryggheten av tillgången till läkemedel och behandlingsutrustning är en vägande grund som hänför sig till rättigheterna enligt 7 och 19 § i grundlagen (GrUB 12/2020 rd). Utskottet anser att det trots de ovan nämnda svagheterna i motiveringspromemorian till förordningen har lagts fram grunder för varför det är nödvändigt att förlänga befogenheten.

Med beaktande av vad som sägs i 87 § i beredskapslagen om syftet med att ta i bruk befogenheterna, det vill säga att trygga tillgången till exempelvis läkemedel och hälsovårdsförnödenheter och därigenom bekämpa allvarliga hot mot människors liv och hälsa, anser grundlagsutskottet att

Betänkande GrUB 18/2020 rd

de föreslagna bestämmelserna om befogenheterna inte strider mot proportionalitetskravet. Utskottet har dock redan tidigare fäst uppmärksamhet vid att ett lämpligare sätt att ta i bruk befogenheterna emellertid skulle vara att i ibruktagningsförordningen definiera hurdana styrande åtgärder i fråga om hälsovården eller läkemedels- eller förnödenhetsförsörjningen det kan bli fråga om (GrUB 12/2020 rd, s. 5).

I motiveringspromemorian till statsrådets aktuella förordning hänvisas det till att pandemin leder till nya och utmanande situationer, och alla situationer som uppstår kan inte fullt ut förutses på grund av att lägesbilden fortsätter att utvecklas och till exempel på grund av ny information som eventuellt fås om nya behandlingsformer. Att på förhand på ett mycket begränsat sätt fastställa de befogenheter som ibruktagningsförordningen möjliggör kan således leda till funktionsmässiga utmaningar i brådskande situationer. Enligt promemorian är det nödvändigt att 87 § 1 punkten i beredskapslagen tas i bruk på det sätt som föreslås för att trygga fullmakterna för de myndigheter som är skyldiga att vidta åtgärder och som förutsätts reagera snabbt i akuta situationer.

Enligt grundlagsutskottet ger bestämmelserna i 87 § i beredskapslagen social- och hälsovårdsministeriet mycket långtgående befogenheter att ingripa i den näringsfrihet och det egendomsskydd som tryggas i grundlagen. Ministeriets behörighet att ålägga en näringsidkare att utvidga eller ändra sin verksamhet gäller enligt bestämmelsen alla som är verksamma inom hälso- och sjukvården. Det är av betydelse att social- och hälsovårdsministeriets befogenheter kan användas med stöd av 87 § i beredskapslagen utan en sådan eftergranskning av tillämpningsförordningarna i riksdagen som avses i 10 § i beredskapslagen. Utskottet vill att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid betydelsen av exakta och noggrant avgränsade bestämmelser också under undantagsförhållanden och betonar att man med stöd av 87 § i beredskapslagen endast kan fatta sådana beslut som är nödvändiga exempelvis för att trygga tillgången till läkemedel och förnödenheter och därigenom säkerställa de rättigheter som avses i 7 och 19 § i grundlagen (GrUB 12/2020 rd).

Med avseende på proportionalitetskravet är det dessutom av betydelse att giltighetstiden för befogenheterna enligt beredskapslagen inte föreslås bli förlängd med mer än en och en halv månad och att den totala giltighetstiden för befogenheterna ännu inte är särskilt lång. Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den gällande ibruktagningsförordningen eller förlängningsförordningen upphävas när undantagsförhållandena är över. Om förutsättningar för tillämpning av någon bestämmelse i II avdelningen inte längre finns, ska ibruktagnings- eller förlängningsförordningen enligt 11 § 2 mom. i beredskapslagen ändras i enlighet med det. Statsrådet ska noga bevaka huruvida förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och de befogenheter som anges där uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen. Likaså ska statsrådet fortlöpande bedöma möjligheten att undanröja och avgränsa undantagen från och inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna omständighet får enligt grundlagsutskottet större relevans, när undantagsförhållandena fortsätter (GrUB 9/2020 rd).

Förordningarnas formulering om fortsatt tillämpning av befogenheterna är möjliggörande ("kan tillämpas"), och befogenheterna blir alltså inte per automatik tillämpliga utan särskild prövning. Grundlagsutskottet betonar att befogenheterna enligt 4 § i beredskapslagen får utövas endast på ett sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom att befogenheterna utövas. Grundlagsutskottet har ansett att bestämmelserna i 4 § om principerna för att utöva befogenheterna spelar en viktig roll med tanke på

Betänkande GrUB 18/2020 rd

proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, och utskottet har framhållit att principerna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden (GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). Det är enligt grundlagsutskottet 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. 3/II). Samtidigt framhåller grundlagsutskottet än en gång betydelsen av dessa aspekter också vid tillämpningen av sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som tillåts enligt 23 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Statsrådets förordning om fortsatt utövning av en befogenhet i enlighet med 87 § i beredskapslagen får förbli i kraft.

Helsingfors 7.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsrad Mikael Koillinen
utskottsrad Matti Marttunen
utskottsrad Liisa Vanhala.