

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen

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

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och fortsatt tillämpning av 96–103 § i beredskapslagen

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen (Ö 11/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till kulturutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- kulturutskottet KuUU 4/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Sanna Helopuro, statsrådets kansli
- konsultativ tjänsteman Elina Isoksela, arbets- och näringsministeriet
- överläkare Kaisa Halinen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Anne Ilkka, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Virva Juurikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Katri Makkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Eila Mustonen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Heidi Tahvanainen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Marjukka Vallimies-Patomäki, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Tuomas Ojanen

Betänkande GrUB 9/2020 rd

- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Mikael Hidén.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förlängningsförfordningar

Statsrådet utfärdade den 31 mars 2020 tre förfordningar om fortsatt utövning av de befogenheter som anges i beredskapslagen

Statsrådets förfordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen (Ö 11/2020 rd)

Statsrådets förfordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen (Ö 12/2020 rd)

Statsrådets förfordning om fortsatt utövning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och fortsatt tillämpning av 96–103 § i beredskapslagen (Ö 14/2020 rd)

Befogenheterna enligt beredskapslagen har tidigare tagits i bruk i enlighet med 6 och 7 § i beredskapslagen (GrUB 2/2020 rd, GrUB 3/2020 rd, GrUB 7/2020 rd). Grundlagsutskottet har beslutat att behandla ärendena samtidigt.

Om undantagsförhållandena fortgår, kan det enligt 8 § i beredskapslagen genom förfordning av statsrådet föreskrivas om fortsatt tillämpning av bestämmelserna i II avdelningen i beredskapslagen. En sådan förfordning om fortsatt tillämpning kan utfärdas för viss tid, men för högst sex månader. Förfordningen ska genast föreläggas riksdagen för behandling. Det är riksdagen som beslutar om förfordningen 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 punkten i beredskapslagen föreligger när den beslutade att statsrådets förfordningar om tillämpning av befogenheter enligt beredskapslagen får förbli i kraft (se GrUB 2/2020 rd och GrUB 3/2020 rd, GrUB 7/2020 rd). De befogenheter enligt beredskapslagen som enligt förlängningsförfordningarna ska tillämpas är sådana att de utifrån bestämmelserna om deras tillämpningsområde kan tillämpas under de undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten.

Befogenheter

Förfordningarna om fortsatt utövning eller tillämpning gäller följande befogenheter enligt beredskapslagen:

- Styrning av verksamhetsenheterna för social- och hälsovården (86 §)

Betänkande GrUB 9/2020 rd

- Begränsning av försäljningen av läkemedel, varor och tjänster som används inom hälso- och sjukvården (87 §)
- Rätt för kommunerna att låta bli att iaktta tidsfristerna för icke brådskande vård, bedömning av servicebehovet inom socialvården, anordnande av dagvård och småbarnspedagogisk verksamhet samt uppdrag inom hälsoskyddet (88 §)
- Rätt att avvika från anställningsvillkoren på personal inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten och polisväsendet (93 §)
- Förlängd tid för personalen inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet och nödcentralsverksamheten att säga upp sig (94 §)
- Förordnande av arbetsplikt för personal inom hälso- och sjukvården (95 § 2 mom., 96–102 §)
- Avbrytande och inskränkning av undervisning och utbildning (109 §).

Grundlagsutskottet bedömde nyligen innehållet i befogenheterna, och det finns inget att tillägga i det hänseendet (GrUB 2/2020 rd, GrUB 3/2020 rd, GrUB 7/2020 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 motiveringspromemorian till förordningarna om fortsatt utövning av befogenheterna redogörs det för myndigheternas ordinarie befogenheter, exempelvis befogenheter som grundar sig på lagen om smittsamma sjukdomar och läkemedelslagstiftningen, och för bestämmelserna om arbetstid och semester i arbetslagstiftningen. Vidare anges det att befogenheterna och bestämmelser är otillräckliga i den aktuella pandemisituationen. Det finns fortfarande vägande skäl för att tillämpa befogenheterna och möjligheterna till undantag enligt beredskapslagen, sägs det i promemoriorna. Grundlagsutskottet understryker att lagstiftning under normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna har högsta prioritet. Extra viktiga är befogenheterna enligt lagen om smittsamma sjukdomar, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Regeringen bör se allvarligt på att statsrådet i fortsättningen i motiveringspromemoriorna om förordningarna mer specifikt måste bedöma om de föreslagna åtgärderna är alternativa. Dessutom måste olika alternativ till tillämpning av beredskapslagen framgå mer exakt av motiveringen.

Grundlagsutskottet noterar att regeringen i motiveringspromemoriorna om förordningen om fortsatt utövning av befogenheterna enligt fem paragrafer i beredskapslagen (Ö 11/2020 rd), med avseende på en nödvändighetsbedömning, inte i tillräcklig stor utsträckning går in på varje enskild befogenhet och dess tillämpningsområde vad beträffar saklig, materiell och tidsmässig räckvidd. Dessutom pekar 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.

Betänkande GrUB 9/2020 rd

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). Detta 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 dessutom 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).

Institutet för hälsa och välfärd bedömde den 29 mars 2020 att epidemin sprids snabbt. Enligt motiveringspromemoriorna är det sannolikt att ett betydande antal nya sjukdomsfall kan komma att konstateras inom mycket kort tid i vilken kommun som helst i Finland. En sådan lokal epidemi kan omfatta tiotals eller hundratals nya fall inom några dagar. Grundlagsutskottet bedömer att fortsatt tillämpning av befogenheterna enligt beredskapslagen uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet. Detta bedömt med hänsyn till uppgifterna om epidemins spridning och det faktum att uppgifterna om epidemiutvecklingen sannolikt släpar efter den faktiska situationen en aning. I detta hänseende är det också av betydelse att antalet sjukdomsfall inte antas nå sin kulmen under den tid som de gällande förordningar är i kraft, det vill säga till och med den 13 april 2020. Behovet av reglering enligt beredskapslagen kommer alltså att öka avsevärt under vårens lopp till följd av epidemiutvecklingen.

Med avseende på proportionalitetskravet är det dessutom av betydelse att giltighetstiden för befogenheterna enligt beredskapslagen inte föreslås bli förlängd med mer än en månad och att den totala giltighetstiden för befogenheterna fortfarande är relativt kort. 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. Det är enligt grundlagsutskottet en omständighet som får större relevans, när undantagsförhållandena fortsätter.

Enligt motiveringspromemorian om förordningen om fortsatt utövning av de befogenheter som grundar sig på fem olika paragrafer i beredskapslagen (Ö 11/2020 rd) har varken ministeriet eller regionförvaltningsverket ännu inte fattats några bindande beslut utifrån de befogenheter som infördes den 17 mars 2020 i enlighet med 86 § i beredskapslagen. I stället har bedömningen varit att det än så länge räcker med anvisningar från ministeriet. Också motiveringspromemorian om förordningen beträffande fortsatt utövning av befogenheterna om arbetsplikt (Ö 14/2020 rd) ger den uppfattningen att befogenheterna har tagits i bruk proaktivt. Grundlagsutskottet understryker med enfaset kravet på nödvändighet för att befogenheter enligt beredskapslagen ska kunna tas i bruk.

Betänkande GrUB 9/2020 rd

Befogenheter enligt beredskapslagen ska inte tas i bruk på lättvindiga grunder eller för säkerhets skull. Dessutom kan befogenheter enligt beredskapslagen tas i bruk snabbt.

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. Dessutom har grundlagsutskottet ansett att bestämmelserna i 4 § om principerna för att utöva befogenheterna spelar en viktig roll för proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har också framhållit att principerna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden (GrUU 6/2009 rd, s. 4). Det är enligt grundlagsutskottet också 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). Samtidigt framhåller grundlagsutskottet att dessa aspekter fortsatt är av betydelse också vid tillämpningen av sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som tillåts enligt 23 § i grundlagen.

I det avseende är det värt att särskilt notera befogenheterna enligt 88 § i beredskapslagen, som ger kommunerna rätt att låta bli att iaktta tidsfristerna för icke brådskande vård, bedömning av servicebehovet inom socialvården, ordnande av dagvård och småbarnspedagogisk verksamhet och insatser inom hälsoskyddet. Utskottet betonar betydelsen av 19 § i grundlagen om rätten till social trygghet och de rättigheter som tryggas, likaså de krav på nödvändighet och proportionalitet i tillämpningen av beredskapslagen. Samtidigt understryker utskottet vikten av att förvaltningen kommer med adekvata anvisningar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen får förbli i kraft.

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

Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheten enligt 95 § 2 mom. i beredskapslagen och om fortsatt tillämpning av 96–103 § i beredskapslagen får förbli i kraft.

Betänkande GrUB 9/2020 rd

Helsingfors 2.4.2020

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 Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.