

Grundlagsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93 och 94 § i beredskapslagen (Ö 20/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Sanna Helopuro, statsrådets kansli
- strategidirektör Liisa-Maria Voipio-Pulkki, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Kirsi Ruuhonen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Anne Ilkka, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Eila Mustonen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Virva Juurikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Katri Makkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

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).

Betänkande GrUB 17/2020 rd

Förlängningsförförordningarna

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).

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). De befogenheter enligt beredskapslagen som enligt förlängningsförförordningarna ska tillämpas är sådana att de utifrån bestämmelserna om deras tillämpningsområde kan tillämpas under de undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten.

Grundlagsutskottet påpekar att undantagsförhållandena måste fortsätta för att beredskapslagen ska kunna tillämpas. I motiveringspromemorian till förlängningsförförordningen bedöms frågan om fortsatta undantagsförhållanden främst utifrån statsrådets beslut från i mars. Utskottet anser att det är nödvändigt att det i samband med eventuella kommande förlängningsförförordningar betydligt mer ingående bedöms vilka grunder det finns för att införa undantagsförhållanden. Dessutom påpekar utskottet att rätten enligt 23 § i grundlagen att införa begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är förknippad med ett krav på att undantagen är tillfälliga.

Befogenheter

Förlängningsförförordningen gäller följande befogenheter enligt beredskapslagen:

- Styrning av verksamhetsenheterna för social- och hälsovården (86 §)
- Rätt för kommunerna att låta bli att iakttä tidsfristerna för icke-brådskande vård och bedömning av servicebehovet inom socialvården enligt 36 § i socialvårdslagen (88 §)
- Undantag från arbetstidslagens bestämmelser om vilotider och övertidsarbete samt från semesterlagens bestämmelser om beviljande av semester inom hälso- och sjukvården och socialvården (93 §)
- Förlängd uppsägningstid för personalen inom hälso- och sjukvården och socialvården (94 §).

Grundlagsutskottet gjorde nyligen en bedömning av innehållet i befogenheterna i dels ibruktagningsförförordningen, dels den tidigare förlängningsförförordningen (GrUB 2/2020 rd, GrUB 9/2020 rd). Dessutom tittade utskottet närmare på befogenheterna i betänkandena om de tillämpningsförför-

Betänkande GrUB 17/2020 rd

ordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen (GrUB 4/2020 rd, GrUB 5/2020 rd, GrUB 13/2020 rd, GrUB 15/2020 rd). Utskottet noterar att regeringen föreslår en mer restriktiv fortsatt tillämpning av befogenheterna. Befogenheterna beträffande småbarnspedagogik, undervisning och utbildning kommer inte längre att tillämpas. Dessutom föreslås det att tillämpningen av 88 § inte längre ska gälla miljö- och hälsoskydd, tillämpningen av 93 och 94 § inte längre gälla personal inom räddningsväsendet eller nödcentralsverksamheten och tillämpningen av 93 § inte längre gälla personal inom polisväsendet. Det är motiverat att utövningen av befogenheterna enligt beredskapslagen inskränks, anser utskottet.

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 redogörs det för epidemiläget i Finland. Trots att utbredningen har stabiliserats anses det fortfarande finnas en risk för att epidemin tar fart på nytt och når en nivå som gör att hälso- och sjukvården blir överbelastad. Risken för en ny upptrappning av epidemin är stor och innebär ett direkt hot. Dessutom kan händelserna uppkomma snabbt. Om kapaciteten inom hälso- och sjukvården blir överbelastad, kommer coronasmitta att hos en del av befolkningen ge upphov till en sådan fara för liv och hälsa som kunde undvikas utan överbelastning. Virusets utbredning är fortfarande i omlopp både i Finland och i stora delar av världen i övrigt. Största delen av befolkningen i Finland är fortfarande mottaglig för smitta. Det är det som kan leda till en ny upptrappning av epidemin. I motiveringspromemorian (s. 13) bedöms det dessutom att fallen av coronasmitta sannolikt inte når toppen inom giltighetstiden för de nuvarande fullmakterna och restriktionerna enligt beredskapslagen. Tiden går ut den 13 maj 2020.

Enligt förordningen avser de befogenheter enligt beredskapslagen som fortfarande ska tillämpas snarare att säkerställa funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet än att förhindra att epidemin breder ut sig. 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 skälen 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).

Betänkande GrUB 17/2020 rd

Befogenheter enligt beredskapslagen ska inte tas i bruk på lättvindiga grunder eller för säkerhets skull. Det kan tilläggas att befogenheter enligt beredskapslagen kan tas i bruk snabbt (GrUB 9/2020 rd). Motiveringspromemorian ger delvis den uppfattningen att befogenheterna fortsätter att utövas proaktivt och liksom för säkerhets skull. För att de omfattande restriktionerna, som inbegriper hela befolkningsgrupper, ska kunna avvecklas på ett kontrollerat och säkert sätt, måste det enligt motiveringspromemorian samtidigt finnas effektiva, snabba och rikstäckande metoder för att behandla ett större antal patienter som eventuellt insjuknar i covid-19. Om covid-19 dessutom sprider sig i kluster, kan det leda till oförutsedd och eventuellt också lokalt mycket omfattande sjuk- och karantänfrånvaro bland personalen. Också med beaktande av, som det sägs i motiveringspromemorian, att det mot bakgrund av internationella jämförelser har visat sig vara av stor vikt för genomslaget att åtgärderna för att bekämpa smittspridning och säkerställa ett fungerande servicesystem sätts in vid rätt tidpunkt och är tillräckligt förutsägbara, uppfyller förlängd tillämpning av befogenheterna nödvändighetskraven enligt 23 § i grundlagen och 4 § i beredskapslagen.

I sin bedömning av beredskapslagen har grundlagsutskottet understrukt att lagstiftning som avser normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna har högsta prioritet (se t.ex. GrUB 9/2020 rd). I synnerhet om epidemin drar ut på tiden måste de ändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen för normalförhållanden inledas, påpekar utskottet.

I sin granskning av tidigare förlängningsförfordningar har utskottet påpekat att regeringen måste se allvarligt på att det i motiveringspromemorierna om förordningarna mer specifikt bedöms om de föreslagna åtgärderna är alternativa. Dessutom måste olika alternativ till tillämpning av beredskapslagen enligt utskottet framgå mer exakt av motiveringen. Utskottet pekade också på att regeringen i motiveringspromemorierna 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 gick in på varje enskild befogenhet och dess tillämpningsområde vad beträffar saklig, materiell och tidsmässig räckvidd (GrUB 9/2020 rd). Motiveringspromemorian till den aktuella förordningen innehåller en på behörigt sätt gjord redogörelse för de åtgärder som är möjliga under normalförhållanden och gränserna för dem. Dessutom redogör promemorian för varför var och en av befogenheterna är nödvändig och för de åtgärder som vidtagits med stöd av beredskapslagen och som det finns beredskap att inleda och för alternativen till utövande av befogenheter enligt beredskapslagen. Där finns också en sammanfattning av befogenheternas nödvändighet och proportionalitet. Utskottet vill ändå peka på att motiveringen till att befogenheterna kan utövas i hela landet inte är särskilt ingående och vid att de uppgifter som hittills lämnats om användningen av befogenheter enligt 93 och 94 § i beredskapslagen är tämligen allmänt hållna.

Dessutom har utskottet pekat på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna bedöma vilka nackdelar begränsningsåtgärderna sammantaget orsakar samhället i relation till fördelarna. Motiveringspromemorian till den aktuella förordningen innehåller ett synnerligen omfattande avsnitt med en analys av vilka effekter åtgärderna under undantagsförhållandena har haft, och dessutom behandlas effekterna i viss utsträckning också i det avsnitt som gäller en lägesbild av hur pass belastad social- och hälsovården är.

Betänkande GrUB 17/2020 rd

I fråga om konsekvenserna av regleringen fäster utskottet avseende vid befogenheterna enligt 88 § i beredskapslagen, som ger kommunerna rätt att låta bli att iaktta tidsfristerna för icke-brådskan- de vård och för bedömning av servicebehovet inom socialvården. Utskottet betonar betydelsen av 19 § i grundlagen om rätten till social trygghet och de rättigheter som tryggas där, likaså av kra- ven på nödvändighet och proportionalitet i tillämpningen av beredskapslagen (se även GrUB 15/ 2020 rd).

Med avseende på proportionalitetskravet är det dessutom av betydelse att giltighetstiden för be- fogenheterna 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 ibruktagningsförfordningen eller förlängningsförfordningen upphävas när undantagsförhållandena är över. Om förutsättningar för tillämpning av någon be- stämmelse i II avdelningen inte längre finns, ska ibruktagnings- eller förlängningsförfordningen enligt 11 § 2 mom. i beredskapslagen ändras i enlighet med det. Statsrådet ska noga bevaka hu- ruvida 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 inskränkning- arna i de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna omständighet får enligt grundlagsutskottet större relevans, när undantagsförhållandena fortsätter (GrUB 9/2020 rd). Också med tanke på det- ta anser utskottet det vara motiverat att färre befogenheter enligt beredskapslagen nu föreslås bli tillämpade och att även dessa är mer begränsade än tidigare.

Förfordningarnas 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 be- stämmelserna i 4 § om principerna för att utöva befogenheterna spelar en viktig roll med tanke på proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, och utskottet har framhållit att principerna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden (GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). Det är enligt grundlags- utskottet uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara re- levant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtag- bara 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 til- låts enligt 23 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

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

Betänkande GrUB 17/2020 rd

Helsingfors 7.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
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

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala.