Betänkande GrUB 1/2021 rd─ Ö 2/2021 rd

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86 och 88 § i beredskapslagen

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86 och 88 § i beredskapslagen (Ö 2/2021 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
- direktör Pasi Pohjola, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Sirkku Pikkujämsä, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Kirsi Kaikko, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Lasse Lehtonen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Ålands Landskapsregering
- Institutet för hälsa och välfärd (THL).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Den 5 mars 2021 utfärdade statsrådet en förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86 och 88 § i beredskapslagen. Det är fråga om en sådan ibruktagningsförordning som avses i 6 § i beredskapslagen.

(2) I 6 § 3 och 4 mom. i beredskapslagen föreskrivs det om behandlingen av ärendet i riksdagen. Enligt 3 mom. ska en ibruktagningsförordning 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. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har getts, förfaller den. När riksdagen har fattat ett beslut som avses i 3 mom., kan de bestämmelser som nämns i ibruktagningsförordningen börja tillämpas till den del riksdagen inte har beslutat att förordningen ska upphävas.

Konstaterande av att undantagsförhållanden råder

(3) En förutsättning för att befogenheter enligt beredskapslagen ska kunna börja tillämpas är att undantagsförhållanden råder i landet. Innan en förordning om ibruktagning av beredskapslagen kan utfärdas ska statsrådet i samverkan med republikens president ha konstaterat att det råder undantagsförhållanden i landet.

(4) Den 1 mars 2021 konstaterade statsrådet att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. Konstaterandet hade föregåtts av samverkan med republikens president.

(5) Uppfyllandet av 3 § 5 punkten i beredskapslagen förutsätter att det är fråga om en mycket utbredd farlig farsot (pandemi) som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Här avses bland annat exceptionellt stora skador och ett stort antal offer (se även GrUB 2/2020 rd, s. 3—4).

(6) Den 3 mars 2021 gjorde grundlagsutskottet den bedömningen att villkoret enligt 23 § i grundlagen om att det råder undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen uppfylls. I bedömningen var det särskilt viktigt att antalet covid-19-sjukdomsfall och incidensen av dem ökat snabbt under de senaste veckorna samt att de muterade virustyperna sprids snabbare och att de påverkar uppkomsten av allvarligare sjukdomsformer (GrUU 6/2021 rd, stycke 5).

(7) Utifrån motiveringen till ibruktagningsförordningen och annan inkommen utredning råder det enligt grundlagsutskottets uppfattning i landet sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen.

Bedömning av de befogenheter som ska tas i bruk

(8) Enligt 2 § i ibruktagningsförordningen får de befogenheter att styra verksamhetsenheterna för social- och hälsovården som anges i 86 § i beredskapslagen utövas i hela landet, och enligt förordningens 3 § får kommunens i 88 § 1 punkten i beredskapslagen avsedda rätt att avstå från iakttagandet av de frister som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen vid ordnande av icke brådskande vård utövas i hela landet.

(9) De undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som införs enligt 23 § i grundlagen ska vara nödvändiga. Befogenheter enligt beredskapslagen får enligt dess 4 § utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Myndigheterna får dessutom under undantagsförhållanden endast bemyndigas att utöva befogenheter som är nöd-

vändiga för att det syfte som nämns i 1 § ska kunna nås och som står i rätt proportion till detta syfte. Syftet med beredskapslagen är enligt lagens 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.

(10) De befogenheter enligt beredskapslagen som det nu föreslås att ska tas i bruk genom förordningen handlar snarare om att trygga funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet än om att förhindra spridningen av epidemin. Utskottet har bedömt godtagbarheten av bestämmelserna om ibruktagning av befogenheter enligt beredskapslagen och de förordningar som utfärdats med stöd av dem utifrån principen att upprätthållandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är en synnerligen vägande grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna grund har samband med det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv samt att även under en pandemi 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 (se GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3). Samtidigt betonar utskottet betydelsen av aspekter som anknyter till de allmänna villkoren för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna också inom tillämpningsområdet för undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen (se GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 4, GrUB 15/2020 rd, s. 2).

(11) Enligt grundlagsutskottet ska befogenheter enligt beredskapslagen 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, GrUB 17/2020 rd, s. 4).

(12) Det framgår av motiveringspromemorian till förordningen att det delvis föreslås att befogenheterna införs i viss mån proaktivt. Detta gäller särskilt tillämpningen av 88 § 1 punkten annanstans i landet än inom de mest belastade sjukvårdsdistrikten. Grundlagsutskottet har tidigare, när det bedömt en fortsatt tillämpning av bland annat 86 och 88 § i beredskapslagen, påpekat att det mot bakgrund av tillgängliga 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. Utskottet konstaterade då att förlängd tillämpning av befogenheterna uppfyllde nödvändighetskraven enligt 23 § i grundlagen och 4 § i beredskapslagen (GrUB 17/2020 rd, s. 4). Också nu bedömer grundlagsutskottet att kraven på nödvändighet och proportionalitet är uppfyllda så att befogenheterna enligt 86 och 88 § i beredskapslagen kan börja utövas. Detta bedömt med hänsyn till uppgifterna om epidemins spridning och det faktum att uppgifterna om epidemiutvecklingen sannolikt släpar efter den faktiska situationen en aning (se också GrUB 9/2020 rd, s. 4).

(13) Med avseende på proportionalitetskravet är det av betydelse att giltighetstiden för befogenheterna enligt beredskapslagen inte föreslås bli längre än omkring en och en halv månad. Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den gällande ibruktagningsförordningen eller förlängningsförordningen upphävas när undantagsförhållandena är över. Om förutsättningar för att tillämpa 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 be-

vaka huruvida förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och de befogenheter som anges i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen.

(14) Förordningens formulering om utövningen av befogenheterna är möjliggörande (”får utövas”). 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 avseende på proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. 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). Utskottet vill i detta avseende fästa särskild vikt vid behovet att begränsa den geografiska tillämpningen av 88 § 1 punkten i tillämpningsförordningen.

(15) 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). Grundlagsutskottet betonar 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 (GrUB 9/2020 rd, s. 5).

(16) Grundlagsutskottet anser att det är klart att det för att avvikelser ska kunna göras från de tidsfrister som anges i hälso- och sjukvårdslagen krävs nödvändiga skäl som anknyter till ordnandet av brådskande vård. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att det med tanke på nödvändighetskravet varit oroväckande att vissa kommuner enligt uppgift hade avvikit från tidsfristerna i föregripande syfte (GrUB 15/2020 rd, s. 3 och även GrUB 20/2020 rd, s. 4). Grundlagsutskottet understryker alltjämt vikten av att social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken snabbt går ut med relevanta anvisningar (GrUB 15/2020 rd, s. 3 och även GrUB 20/2020 rd, s. 4).

(17) Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Enligt 5 § i beredskapslagen ska de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler iakttas vid tillämpningen av den lagen. Med beaktande av den nu aktuella förordningens tillämpningsområde betonar grundlagsutskottet särskilt betydelsen av konventionen om barnets rättigheter, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och europeiska sociala stadgan. Dessutom framhåller utskottet att de diskrimineringsförbud som ingår i grundlagen och i internationella människorättskonventioner ska beaktas vid tillämpningen av förordningen (GrUB 4/2020 rd, s. 3).

Tillämpning på Åland

(18) Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen ska således också tillämpas på Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 14).

(19) Enligt motiveringspromemorian till förordningen (s. 72) föreslås det inte att befogenheterna enligt 86 § och 88 § 1 punkten i beredskapslagen ska tillämpas i landskapet Åland. Det är sannolikt meningen att avgränsningen ska genomföras genom sådana ministeriebeslut som avses i 86 § i beredskapslagen och sådana förordningar av statsrådet som utfärdas med stöd av 88 § i beredskapslagen. Det föreslås däremot inga bestämmelser om avgränsningen i ibruktagningsförordningen, trots att det enligt 6 § 2 mom. i beredskapslagen i ibruktagningsförordningen ska nämnas det geografiska tillämpningsområdet för befogenheterna, om de inte ska börja utövas i hela landet. Grundlagsutskottet anser med beaktande av det som sägs i motiveringspromemorian att det är nödvändigt att begränsa ibruktagningsförordningens geografiska tillämpningsområde genom att utesluta möjligheten att utöva befogenheterna i landskapet Åland.

(20) Enligt 6 § i beredskapslagen beslutar riksdagen om en ibruktagningsförordning 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. Att landskapet Åland utesluts från tillämpningsområdet för den nu aktuella förordningen innebär att förordningen delvis upphävs. Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att även om detta lagtekniskt genomförs genom en ändring av ibruktagningsförordningen (se GrUB 2/2020 rd och statsrådets förordning 130/2020, som utfärdats med anledning av det), finns det inte längre något behov av att på nytt föra förordningen till riksdagen för behandling.

(21) Grundlagsutskottet konstaterade i samband med att beredskapslagen stiftades 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). Utskottet vidhåller med eftertryck sin tidigare ståndpunkt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

> *I statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86 och 88 § i beredskapslagen bör 2 och 3 § upphävas till den del de gäller utövning av befogenheterna i landskapet Åland. Till övriga delar får förordningen förbli i kraft.*

Betänkande GrUB 1/2021 rd

Helsingfors 10.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Tuula Väätäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.