

Grundlagsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen (Ö 13/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sanna Helopuro, statsrådets kansli
- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- konsultativ tjänsteman Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Heidi Tahvanainen, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Lasse Lehtonen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheter som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

Betänkande GrUB 12/2020 rd

Enligt grundlagsutskottet omfattar den år 2011 ändrade definitionen av undantagsförhållanden i 23 § i grundlagen utöver situationer som hänför sig till ett väpnat angrepp eller ett allvarligt hot om väpnat angrepp även till exempel sådana omfattande naturomvälvningar, pandemier och katastrofer som allvarligt hotar nationen (GrUB 9/2010 rd, s. 8/II).

I beredskapslagen finns bestämmelser om befogenheter som avviker från det normala, till exempel avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna, skötseln av statsfinanserna under undantagsförhållanden och ordnandet av förvaltningen. Med tanke på grundlagen är det av betydelse att beredskapslagen kan tillämpas endast under särskilt allvarliga kriser (se även RP 3/2008 rd, s. 100). Beredskapslagens tillämpningsområde omfattar endast särskilt allvarliga kriser som berör hela landet eller åtminstone en stor del av det och påverkar hela samhällets funktion. Bestämmelserna om befogenheter i enlighet med beredskapslagen kan tillämpas endast under noggrant avgränsade undantagsförhållanden. Befogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll genom myndigheternas normala befogenheter. Vare sig den gällande beredskapslagen eller den tidigare beredskapslagen har någonsin tillämpats i samband med en kris som den nu aktuella coronavirusepidemin. Enligt grundlagsutskottet är tröskeln för att ta i bruk befogenheter enligt beredskapslagen ytterst hög, och befogenheter bör inte tas i bruk på lätta grunder eller för säkerhets skull (GrUB 2/2020 rd, s. 2).

Om statsrådet i samverkan med republikens president konstaterar att det råder undantagsförhållanden i landet, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna i II avdelningen i beredskapslagen ska börja tillämpas (ibruktagningsförordning). En sådan förordning kan utfärdas för viss tid, dock högst sex månader.

Statsrådet godkände den 31 mars 2020 en förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen. Det är frågan om en sådan ibruktagningsförordning som avses i 6 § i beredskapslagen. Riksdagen remitterade ärendet i plenum den 1 april 2020 till grundlagsutskottet för betänkande.

Beredskapslagens 6 § 3 och 4 mom. gäller behandlingen av ärendet i riksdagen. Enligt 3 mom. ska ibruktagningsförordningen 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.

Grundlagsutskottet konstaterade i samband med beredningen av beredskapslagen att ibruktagningsförfarandet är befogat med tanke på mekanismerna i lagstiftningen om undantagsförhållanden och det faktum att dessa situationer är både överraskande och brådskande. Konstitutionellt sett tillförsäkras riksdagen påverkningsmöjligheter i och med att det i vilket fall som helst i sista hand är riksdagen som utifrån propositionen beslutar om villkoren för att införa förordningen och innehållet i och giltighetstiden för den (GrUU 6/2009 rd, s. 13/II).

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

Betänkande GrUB 12/2020 rd

mars 2020 att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. Riksdagen godkände indirekt att undantagsförhållanden enligt den nämnda punkten 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 7/2020 rd, se även GrUB 9/2020 vp). De befogenheter i beredskapslagen som enligt statsrådets förordning ska tillämpas är sådana att de utifrån bestämmelserna om deras tillämpningsområde kan tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten.

Befogenheter som tas i bruk

Förordningen föreskriver om rätt att ta i bruk befogenheter enligt 87 § i beredskapslagen för styrning av personer som är verksamma inom hälso- och sjukvården. Den gäller ibruktagnin av befogenheter enligt 87 § för att begränsa försäljningen av andra läkemedel, varor och tjänster än de som används inom hälso- och sjukvård. En sådan begränsande befogenhet har redan tidigare tagits i bruk, och beslut om fortsatt giltighet för befogenheten till och med den 13 maj 2020 har fattats av riksdagen (GrUB 3/2020 vp, GrUB 9/2020 vp).

Grundlagsutskottet har ansett det vara ändamålsenligt att de undantagsförhållanden på basis av vilka bemyndigandena tas i bruk nämns exempelvis i ingressen till förordningen (GrUB 2/2020 rd s. 4). Till denna del uppfyller kopplingen av förordningen direkt till de undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen i sak grundlagsutskottets krav på att det av förordningen ska framgå vilka undantagsförhållanden enligt beredskapslagen de befogenheter som tas i bruk grundar sig på.

Enligt 2 § i förordningen kan andra befogenheter enligt 87 § 1 punkten i beredskapslagen än befogenheter enligt statsrådets förordning om fortsatt tillämpning av befogenheter enligt 87 § i beredskapslagen tillämpas på hela riket för att styra läkemedelsfabriker, läkemedelspartiaffärer, personer som har rätt att idka apoteksrörelse samt sådana sammanslutningar och enskilda näringsidkare som levererar varor eller tjänster som används inom hälso- och sjukvården eller annars är verksamma inom hälso- och sjukvården. Enligt 87 § 1 punkten i beredskapslagen kan social- och hälsovårdsministeriet genom sitt beslut ålägga en aktör inom hälso- och sjukvården att utvidga eller lägga om sin verksamhet.

I motiveringspromemorian till förordningen bedöms det att befogenheter enligt 87 § i beredskapslagen behövs åtminstone om det uppstår sådana problem med tillgången till läkemedel eller förbrukningsartiklar som innebär att det inte finns läkemedel eller förbrukningsartiklar i en viss region. Då går det att med stöd av befogenheten exempelvis ålägga apoteken att samarbeta inom distributionen, om det är nödvändigt för att trygga tillgången till läkemedel eller förbrukningsartiklar. Enligt vad utskottet erfar kan detta avse utvidgad verksamhet för läkemedelspartiaffärer, läkemedelsföretag, distributörer av medicinteknisk utrustning och apotek.

Bedömning av den föreslagna lagstiftningen

De befogenheter enligt beredskapslagen som föreslås bli tagna i bruk innebär ett ingrepp i näringsfriheten, som tryggas i 18 § i grundlagen. Dessutom begränsar förslaget näringsidkarnas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen.

Betänkande GrUB 12/2020 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.

Grundlagsutskottet understryker att lagstiftning under normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna ska ha högsta prioritet. Regeringen bör se allvarligt på att statsrådet i fortsättningen i motiveringspromemoriorna till förordningar mer specifikt måste bedöma om de föreslagna åtgärderna är alternativa. Dessutom måste olika alternativ till tillämpning av beredskapslagen framgå mer exakt av motiveringen.

Det föreslagna syftet med att införa befogenheter enligt beredskapslagen är kopplat till att trygga tillgången till läkemedel och behandlingsutrustning. I motiveringspromemorian till ibruktagningsförordningen redogörs för den finländska läkemedelsmarknadens beroende av import, den ökade efterfrågan på läkemedelspreparat och förändringarna i verksamheten på den globala läkemedelsmarknaden. Befogenheterna enligt beredskapslagens 87 § avser att säkerställa att läkemedelspreparat som är avsedda för den finländska marknaden är tillräckliga och ändamålsenligt riktade och att läkemedelsförsörjningen fungerar smidigt. I motiveringspromemorian till förordningen redogörs bl.a. för skyldigheter som grundar sig på läkemedelslagen, lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om obligatorisk lagring av läkemedel samt för myndigheternas befogenheter. I promemorian tas dessutom ställning till om de befogenheter som redan tagits i bruk med stöd av beredskapslagen är tillräckliga.

Grundlagsutskottet anser att kravet på nödvändighet framhävs när man tar i bruk sådana befogenhetsbestämmelser som avses 87 § i beredskapslagen, eftersom de är tämligen öppna till sitt innehåll. Utifrån motiveringspromemorian till förordningen får man dock ingen helt klar bild av det närmare innehållet i och nödvändigheten av de befogenheter som nu föreslås bli införda med stöd av beredskapslagen. De tilläggsutredningar som grundlagsutskottet inhämtat med stöd av 47 § i grundlagen redogör dock för behovet av och det närmare innehållet i befogenheten. Med hänsyn till kravet på nödvändighet är det dessutom inte helt oproblematiskt att ibruktagandet av befogenheten inte bedöms vara nödvändigt nu, utan först två veckor efter det att förordningen har utfärdats. Grundlagsutskottet understryker med enfass kravet på nödvändighet för att befogenheter enligt beredskapslagen ska kunna tas i bruk. Befogenheter enligt beredskapslagen ska inte tas i bruk på lättvindiga grunder eller för säkerhets skull. Dessutom kan befogenheter enligt beredskapslagen tas i bruk snabbt.

Att upprätthålla funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är enligt grundlagsutskottet 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 männ-

Betänkande GrUB 12/2020 rd

iskors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3 och GrUB 7/2020 rd, s. 4). 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. Utskottet anser att det trots svagheterna i motiveringspromemorian till förordningen har lagts fram grunder för varför det är nödvändigt att införa befogenheten.

Med beaktande av vad som sägs i 87 § i beredskapslagen om syftet med att ta i bruk befogenheten, det vill säga att trygga tillgången till läkemedel och hälsovårdsförmågor och därigenom avvärja allvarliga hot mot människors liv och hälsa, anser grundlagsutskottet att de föreslagna bestämmelserna inte strider mot proportionalitetskravet. Ett lämpligare sätt att ta i bruk den nu föreslagna befogenheten skulle emellertid vara att i ibruktagningsförordningen definiera hurdana styrande åtgärder i fråga om hälsovården eller läkemedels- eller förmåghetsförsörjningen det kan bli fråga om. Grundlagsutskottet fäster dock avseende vid att ibruktagningsförordningen i detta skede begränsar tillämpningen av befogenheten till den 3 maj 2020, dvs. för en relativt kort tid. Vid proportionalitetsbedömningen saknar inte heller bestämmelserna om ersättningar i 128 § i beredskapslagen betydelse (se även GrUU 7/2020 rd).

Förordningens formulering om tillämpningen av befogenheten i fråga är möjliggörande ("kan tillämpas") och den blir alltså inte automatiskt tillämplig 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 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.

Nödvändighetskravets betydelse accentueras enligt utskottet i den aktuella situationen på grund av den mycket vaga ordalydelsen i 87 § i beredskapslagen. Enligt grundlagsutskottet innebär kravet på nödvändighet också att man med stöd av 87 § endast kan fatta sådana beslut som är nödvändiga t.ex. för att trygga tillgången till läkemedel och förmågheter och därigenom säkerställa de rättigheter som avses i enligt 7 och 19 § i grundlagen.

Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid 5 § i beredskapslagen, enligt vilken internationella förpliktelser som är bindande för Finland samt allmänt erkända folkrättsliga regler ska iakttas vid tillämpningen av beredskapslagen.

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 förlängnings-

Betänkande GrUB 12/2020 rd

ningsförordningen 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 i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen.

Grundlagsutskottet betonar också betydelsen av riksdagens rätt att få uppgifter och utskottets behov av att få all information, framlagd på behörigt sätt, som är av betydelse vid behandlingen av ett ärende. Vid upprepade tillfällen har utskottet sett sig tvunget att särskilt utöva rätten att få uppgifter enligt 47 § i grundlagen för att få sådan utredning som uppgiftslämnaren på eget initiativ borde ha ställt till utskottets förfogande. Utskottet anser att statsrådet bör fästa allvarlig uppmärksamhet vid detta. Det förefaller som om de påpekanden som utskottet har framfört under de pågående undantagsförhållandena inte har beaktats.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen får förbli i kraft.

Helsingfors 6.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis)
ersättare Tom Packalén saf
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.