

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om kommunens rätt att tillfälligt avstå från att iaktta tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård och för påbörjande av bedömning av servicebehovet inom socialvården

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om kommunens rätt att tillfälligt avstå från att iaktta tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård och för påbörjande av bedömning av servicebehovet inom socialvården (Ö 18/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne Ilkka, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Virva Juurikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Katri Makkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Arno Liukko, statsrådets kansli
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Janne Salminen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Grundlagsutskottet har för bedömning fått en statsrådsförordning som utfärdats med stöd av 88 § i beredskapslagen (nedan också tillämpningsförordningen). Förordningen gäller kommunens rätt att tillfälligt avstå från att iaktta tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård och för påbörjande av bedömning av servicebehovet inom socialvården.

Betänkande GrUB 15/2020 rd

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 rättigheterna 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.

Utskottet har bedömt godtagbarheten hos ibruktagningen av befogenheter enligt 2 kap. i 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 hälso- 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. 4—5, och GrUB 3/2020 rd, s. 3). Utskottet betonar betydelsen av aspekter som anknyter till de allmänna förutsättningarna för begränsning av 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, och GrUB 3/2020 rd, s. 4).

Efterkontroll av förordningar

Bestämmelser om efterkontroll av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen finns i 10 § i beredskapslagen. Enligt den paragrafen ska förordningar som statsrådet och ministerier utfärdats med stöd av II avdelningen i beredskapslagen genast föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om de ska upphävas eller inte.

Den nu aktuella förordningen gäller till den 13 maj 2020. Förordningen är utfärdad med stöd av statsrådets förordning av den 31 mars 2020 om fortsatt utövning av de befogenheter som anges i beredskapslagen. Den 2 april 2020 beslutade riksdagen att den här i enlighet med 8 § i beredskapslagen utfärdade statsrådsförordningen om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen får förbli i kraft (Ö 11/2020 rd). De aktuella befogenheterna enligt beredskapslagen har tidigare tagits i bruk i enlighet med 6 § i beredskapslagen (GrUB 2/2020 rd).

Bedömning av bestämmelserna

I 88 § i beredskapslagen föreskrivs det om möjlighet att avvika från vissa av kommunernas social- och hälsovårdsuppgifter och fristerna för dem. Denna bestämmelse i beredskapslagen och 3 § i statsrådets förlängningsförordning utgör grunden för den nu aktuella tillämpningsförordningen. Grundlagsutskottet har bedömt den tidigare förordning som utfärdats med stöd av 88 § i beredskapslagen och föreslog då att den förordningen inte skulle upphävas (GrUB 4/2020 rd).

Betänkande GrUB 15/2020 rd

Enligt 88 § 1 punkten i beredskapslagen är en förutsättning för att kommunen ska kunna avstå från att iaktta de föreskrivna fristerna vid ordnande av icke-brådskande vård att det är nödvändigt för ordnande av brådskande vård och att patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids. Denna bestämmelse och de preciserande bestämmelserna i tillämpningsförordningen är ägnade att säkerställa att patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids.

Enligt 3 § i tillämpningsförordningen kan kommunen avstå från att iaktta den tidsfrist för påbörjande av bedömningen av servicebehovet som föreskrivs i 36 § 2 mom. i socialvårdslagen. Avståendet får inte leda till att en persons oundgängliga försörjning och omsorg äventyras. Regleringen har begränsats jämfört med den tidigare tillämpningsförordningen. Grundlagsutskottet anser att begränsningen är ytterst motiverad med avseende på regleringens proportionalitet. Med avseende på proportionaliteten fäster utskottet också uppmärksamhet vid att regleringen gäller personer som redan befinner sig i en utsatt ställning.

Grundlagsutskottet betonar att undantaget enligt förordningen inte gäller den i 36 § 2 mom. i socialvårdslagen avsedda skyldigheten att påbörja bedömningen av servicebehovet utan dröjsmål och slutföra den utan ogrundat dröjsmål, vilket också framgår av förordningens motiveringspromemoria (s. 5, på finska). Med avseende på tillämpningen av bestämmelsen fäster grundlagsutskottet dessutom uppmärksamhet vid bestämmelsen om tryggande av nödvändig omsorg och försörjning i 12 § i socialvårdslagen och bestämmelsen om möjlighet att fatta beslut också utifrån en muntlig ansökan i 18 § i äldreomsorgslagen.

Grundlagsutskottet betonar att det i 23 § i grundlagen ställs ett nödvändighetskrav för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid 4 § i beredskapslagen, där det sägs att de befogenheter lagen ger får utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna. Av betydelse är också att det i 4 § 2 mom. i beredskapslagen föreskrivs att befogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter.

Med avseende på nödvändighets- och proportionalitetsprincipen fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid omfattningen och den tidsmässiga dimensionen av de åtgärder som avses i tillämpningsförordningen. I motiveringspromemorian till förordningen redogörs det ingående för de negativa effekterna av avvikelser från tidsfristerna inom social- och hälsovården. Utskottet anser att det är klart att det för att avvikelser ska kunna göras från tidsfristerna krävs nödvändiga skäl som anknyter till ordnandet av brådskande vård. Med tanke på det anser utskottet att de uppgifter det fått om att vissa kommuner har avvikit från tidsfristerna i föregripande syfte är oroväckande. Utskottet understryker vikten av att social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken snabbt går ut med relevanta anvisningar.

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 funktionsnedsätt-

Betänkande GrUB 15/2020 rd

ning och europeiska sociala stadgan. Dessutom framhåller utskottet att de diskrimineringsförbud som ingår i grundlagen och i internationella människorättskonventioner ska beaktas vid tillämpningen av förordningen.

Det finns inga rättsliga hinder för att tillämpningsförordningen ska få förbli i kraft.

Upphörande och uppföljning av förutsättningarna för förordningens giltighet

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

Grundlagsutskottet fäster med tanke på 11 § i beredskapslagen uppmärksamhet vid att man i sådana motiveringspromemorior som nu är aktuella också bör bedöma möjligheterna att upphöra med tillämpningen av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Utskottet betonar att statsrådet för en sådan bedömning, liksom också för en bedömning av effekterna av enskilda befogenheter, ska ha en tillräckligt exakt lägesbild av hur beredskapslagen tillämpas också i kommunerna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Grundlagsutskottet föreslår att statsrådets förordning om kommunens rätt att tillfälligt avstå från att iaktta tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård och för påbörjande av bedömning av servicebehovet inom socialvården inte upphävs.

Betänkande GrUB 15/2020 rd

Helsingfors 16.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Sanna Antikainen saf
ersättare Mari Holopainen gröna
ersättare Esko Kiviranta cent
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Riikka Purra saf
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.