

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 23/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sanna Helopuro, statsrådets kansli
- regeringsråd Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Anne Ilkka, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Kirsi Kaikko, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Katri Makkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Efterkontroll av förordningar

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.

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.

Betänkande GrUB 20/2020 rd

Den nu aktuella förordningen är utfärdad med stöd av statsrådets förordning av den 6 maj 2020 om fortsatt utövning av de befogenheter som anges i beredskapslagen. Riksdagen beslutade den 7 maj 2020 att den i enlighet med 8 § i beredskapslagen utfärdade statsrådsförordningen om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93 och 94 § i beredskapslagen får förbli i kraft (GrUB 17/2020 rd). De aktuella befogenheterna enligt beredskapslagen hade tidigare tagits i bruk i enlighet med 6 § i beredskapslagen och giltighetstiden för dem senare förlängts (GrUB 2/2020 rd, GrUB 9/2020 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 tidigare förordningar som utfärdats med stöd av 88 § i beredskapslagen och då föreslagit att förordningarna inte upphävs (GrUB 4/2020 rd, GrUB 15/2020 rd).

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 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. 4—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).

Den nu aktuella förordningen avses gälla till och med den 30 juni 2020. Bland annat vid bedömningen av förordningen om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 88 § i beredskapslagen påpekade utskottet att tillämpningen av bestämmelserna i beredskapslagen förutsätter att undantagsförhållandena fortsätter. Utskottet ansåg det nödvändigt att grunderna för undantagsförhållandena bedöms när eventuella kommande förlängningsförordningar utfärdas (GrUB 17/2020 rd, s. 2).

Med hänvisning till motiveringspromemorian och inkommen information anser grundlagsutskottet att det finns förutsättningar för att förlänga giltighetstiden för tillämpningsförordningen till och med den 30 juni 2020. Utskottet påpekar dock att epidemiläget har förändrats efter att förordningen utfärdades. Utskottet understryker vikten av uppdaterad information och framhåller att om undantagsförhållandena fortsätter, blir det viktigare med en bedömning av huruvida villkoren för att tillämpa beredskapslagen och de befogenheter det föreskrivs om i den uppfylls (GrUB 9/2020 rd, GrUB 17/2020 rd). En förlängning av tillämpningen av 88 § i beredskapslagen för en längre tid än vad som nu föreslås förutsätter enligt grundlagsutskottets uppfattning nödvändiga grunder som anknyter till hur epidemisituationen utvecklas. Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den

Betänkande GrUB 20/2020 rd

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.

I bedömningen av beredskapslagen har grundlagsutskottet understrukit att lagstiftning som avser normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna har företräde (GrUB 17/2020 rd, s. 4, GrUB 9/2020 rd, s. 3, se också GrUU 14/2020 rd). Utskottet upprepar här sin uppfattning att beredning av de ändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen för normala förhållanden måste inledas, i synnerhet om epidemin drar ut på tiden. Det är dock skäl att göra sådana bestående ändringar under normala förhållanden och efter noggrann beredning (GrUU 14/2020 rd, s. 2, se även GrUB 11/2020 rd, s. 6–7).

Den nu aktuella tillämpningsförordningen motsvarar, med smärre justeringar, den tidigare tillämpningsförordningen i samma ärende. Förordningens 3 §, som gäller kommunens rätt att avstå från att iaktta den tidsfrist för påbörjande av bedömningen av servicebehovet som föreskrivs i 36 § 2 mom. i socialvårdslagen, har kompletterats med en mening enligt vilken kommunen inte får avstå från skyldigheten att påbörja bedömningen av servicebehovet utan dröjsmål och att slutföra bedömningen utan ogrundat dröjsmål. Grundlagsutskottet betonade i betänkandet om den tidigare tillämpningsförordningen 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 (GrUB 15/2020 rd, s. 3). Det är motiverat att denna av grundlagsutskottet uttryckta uppfattning har fogats till förordningen.

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i tillämpningsförordningen i den rådande epidemi-fasen kan anses vara nödvändiga och proportionella mot bakgrund av deras syfte (se även GrUB 17/2020 rd). Det finns därmed inga rättsliga hinder för att tillämpningsförordningen ska få förbli i kraft.

Tillämpningen av bestämmelserna

I motiveringspromemorian till förordningen redogörs för förordningens konsekvenser i allmänhet och för olika klient- och patientgrupper och situationer i synnerhet. Konsekvensbedömningen ger en uppfattning av hur omfattande och vittsyftande konsekvenser de åtgärder som avses i förordningen kan ha.

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.

Betänkande GrUB 20/2020 rd

Grundlagsutskottet ansåg i samband med behandlingen av en tidigare tillämpningsförfordning att det med tanke på nödvändighetskravet var oroväckande att vissa kommuner enligt uppgift hade avvikit från tidsfristerna i föregripande syfte (GrUB 15/2020 rd, s. 3). För att avvika från tidsfristerna krävs det nödvändiga skäl som hänför sig till tryggheten av social- och hälsovården. Nödvändigheten ska vid tillämpningen granskas inte bara tidsmässigt utan också i sak och regionalt. Utskottet understryker alltså 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 förfordningens 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 förfordningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

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

Helsingfors 3.6.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
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 kesk (delvis)
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml

Betänkande GrUB 20/2020 rd

medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd (delvis)
ersättare Tom Packalén saf.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.