

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 58 d § i lagen om smittsamma sjukdomar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 58 d § i lagen om smittsamma sjukdomar (RP 118/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Taneli Puumalainen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Liisa Katajamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Maija Neva, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Mira Turpeinen, justitieministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras temporärt.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagens förhållande till grundlagen med avseende på följande bestämmelser: jämlikhet enligt 6 §, rätten till liv och personlig integritet enligt 7 §, kulturella rättigheter enligt 16 §, näringsfrihet och rätt till arbete enligt 18 §, det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och

Utlåtande GrUU 28/2021 rd

sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa samt skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 §.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att den temporära 58 d § i lagen om smittsamma sjukdomar ändras så att den exakta definitionen av närkontakt och det incidenstal som tidigare varit ett tillämpningskriterium stryks. Dessutom ska tillämpningskriteriet i fråga om smittkluster preciseras så att ett beslut enligt 58 d § förutsätter att det inom området har konstaterats sådana betydande smittkluster som medför betydande risk för omfattande spridning av nya smittor i området.

(2) De bestämmelser som ska ändras har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 44/2020 rd; se också GrUU 16/2021 rd). Syftet med de gällande bestämmelserna är att stärka de lokala och regionala myndigheternas möjligheter att proaktivt och snabbt vidta nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att förhindra spridning av coronaviruset och därmed skydda befolkningen mot sjukdomen covid-19 i en situation där antalet covid-19-smittfall börjar öka igen. Ett mål är också att bidra till att trygga social- och hälsovårdssystemets bärkraft i en sådan situation. Utskottet har bedömt att det således kan påvisas klart godtagbara grunder för den gällande regleringen (se GrUU 16/2021 rd, stycke 3 och 4).

(3) Propositionens målsättning är att bättre än i gällande bestämmelser trygga rätten att utöva näring och arbete på ett lönsamt sätt, utan att därmed äventyra bekämpningen av sjukdomen covid-19 och dess negativa följder för människorna och samhället. Syftet är enligt propositionen (s. 6) också att fortsättningsvis trygga människornas liv och hälsa samt tillräckliga social- och hälsovårdstjänster.

(4) Skydd av befolkningens hälsa är utan tvivel ett tungt vägande skäl med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet (se t.ex. GrUU 7/2021 rd, stycke 7). Att upprätthålla funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är, med avseende 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 att också 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 (GrUB 2/2020 rd s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 3, och GrUB 9/2020 rd, s. 4). Det finns således klart godtagbara grunder för den föreslagna regleringen. Men det är beklagligt att bestämmelserna i propositionen främst bedöms med avseende på att restriktionerna lindras, snarare än som en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

(5) Grundlagsutskottet betonar att även en lindrad restriktion måste påvisas uppfylla de allmänna och särskilda villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Under

Utlåtande GrUU 28/2021 rd

coronaepidemin har utskottet särskilt betonat vikten av att begränsningarna ska vara nödvändiga och att individuella begränsningar är primära (se t.ex. GrUU 16/2021 rd, stycke 7, GrUU 44/2020 rd, se även t.ex. GrUB 11/2020 rd, s. 5). Enligt utskottet bör man i motiveringen till begränsningsbefogenheterna kunna motivera behovet av just de föreslagna åtgärderna (se t.ex. GrUU 12/2021 rd, stycke 39, och GrUU 11/2021 rd, stycke 6). Samtidigt bör andra regleringsalternativ som är mindre begränsande med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna granskas (se t.ex. GrUU 31/2020 rd och GrUU 14/2020 rd, s. 5).

(6) Utskottet har under epidemin särskilt pekat på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna bedöma vilka nackdelar begränsningsåtgärderna sammantaget orsakar samhället i relation till fördelarna (se t.ex. GrUB 10/2020 rd). Utskottet anser i och för sig att det är motiverat att regeringen i motiveringen till lagstiftningsordning bedömer restriktionerna med avseende på flera grundläggande fri- och rättigheter. Men det är beklagligt att regeringen inte har gjort en sådan samlad bedömning av samtliga restriktioner. Utskottet vill att regeringen fäster uppmärksamhet vid detta och lyfter fram behovet av att bedöma de samhälleliga konsekvenserna av restriktionerna även på lång sikt.

Bedömning av bestämmelserna

(7) Grundlagsutskottet har vid sin bedömning av bland annat 58 d § i den gällande lagen om smittsamma sjukdomar fäst särskild vikt vid att den grundläggande lösningen i propositionen om att stegvis fastställa de föreslagna befogenheterna för myndigheterna samt de skyldigheter och begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som dessa medför i princip var motiverad och korrekt med tanke på nödvändigheten och proportionaliteten enligt utskottets praxis i samband med coronaepidemin (GrUU 10/2021 rd, punkt 8, GrUU 44/2020 rd). I fråga om de bestämmelser som nu föreslås är det också av betydelse att det i regleringen fortfarande ställs flera villkor för ett myndighetsbeslut som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel att andra åtgärder är otillräckliga, att det är nödvändigt att förhindra att epidemin sprids, att det ställs ett krav på att smittklustren ska vara betydande och att det enligt en sakkunnigbedömning ska finnas en betydande risk för omfattande spridning av nya smittor inom området.

(8) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av befogenhetsbestämmelser ansett det vara betydelsefullt med avseende på bedömningen av nödvändigheten och proportionaliteten att bestämmelsens formulering om tillämpning av befogenheter är möjliggörande ("kan tillämpas") och att befogenheterna således inte automatiskt tillämpas utan särskild prövning (se t.ex. GrUU 16/2021 rd, GrUB 2/2021 rd, stycke 13, se även GrUU 6/2009 rd, s. 4/I). Restriktionsbestämmelserna i anknytning till coronaepidemin i lagen om smittsamma sjukdomar förutsätter antingen en förordning av statsrådet eller ett särskilt myndighetsbeslut, som är juridiskt knutna till nödvändighetskravet. Utskottet anser att en möjliggörande form i ett sammanhang som detta är bättre förenlig med nödvändighetskravet (se även GrUU 12/2021 rd, stycke 31).

(9) Utskottet påpekar i varje fall att användningen av lokalerna, om de villkor som anges i bestämmelsen uppfylls, ska ordnas så att kunderna och de som deltar i verksamheten samt sällskap faktiskt kan undvika närkontakt med varandra. Vid bedömningen av en proposition med förslag till begränsningar i rörelsefriheten har utskottet ansett att även om den mobilitet som föreslogs bli föremål för förbud åtminstone i vissa situationer är en nödvändig förutsättning för möten eller

Utlåtande GrUU 28/2021 rd

sammankomster som medför smittrisk och också kan fungera som en självständig källa till smittrisk, kan mobiliteten dock genomföras, och genomförs också ofta, på ett sätt som inte nödvändigtvis medför risk för virussmitta (GrUU 12/2021 rd, stycke 42). Detsamma kan sägas om den nu föreslagna regleringen av närkontakt och dess förhållande till den smittrisk som närkontakten medför. Vid bedömningen av nödvändighet och proportionalitet har det också särskild betydelse om samma i och för sig godtagbara mål kan nås genom metoder som gör mindre intrång i de grundläggande fri- och rättigheterna, menar utskottet (GrUU 12/2021 rd, stycke 52). Social- och hälsovårdsutskottet bör granska om syftet med regleringen kan uppnås genom en skyldighet att ordna användningen av lokalerna på så sätt att man i stället för att undvika all närkontakt minskar den smittrisk som beror på närkontakt mellan kunder, andra som deltar i verksamheten och sällskap.

(10) Enligt grundlagsutskottet kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt propositionsmotiven (s. 10) ska bedömningen av hur betydande smittklustren är göras främst på epidemiologiska och medicinska grunder med tanke på förutsättningarna för bekämpning av epidemin. Utskottet anser att till exempel samhälleliga och sociala faktorer samt aspekter som hänför sig till öppenheten i samhället kan ha betydelse i denna bedömning. Det finns skäl att precisera kriteriet för smittklustrens betydelse. Enligt grundlagsutskottet har det också varit klart att de myndigheter som övervakar restriktionerna även under undantagsförhållanden är skyldiga att noggrant följa lagen och handla i enlighet med principerna för god förvaltning (se GrUU 12/2021 rd, stycke 66, GrUB 11/2020 rd, s. 5—6). Utskottet betonar betydelsen av bestämmelserna om principerna för god förvaltning i 6 § i förvaltningslagen också vid tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar.

(11) Grundlagsutskottet har vid sin bedömning av den gällande 58 d § fäst uppmärksamhet vid att regleringen i lagstiftningstekniskt hänseende inte passar in i den samlade regleringen i lagen om smittsamma sjukdomar eftersom den uteslutande hänför sig till coronaepidemin och därmed också i egenskap av nästan kasuistisk reglering är kopplad till denna på författningsnivå. Även om kravet på exakthet och noggrann avgränsning i sig hör till de generella förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (se också GrUB 25/1994 rd, s. 5), kan den kasuistiska regleringstekniken enligt utskottet i de då föreslagna bestämmelserna framöver medföra problem och oförutsägbarhet även vid tillämpningen av de gällande bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar, då den avviker från tekniken i den övriga lagen exempelvis på grund av de kontradiktoriska slutsatserna i fråga om de föreslagna bestämmelserna (GrUU 44/2020 rd, s. 4).

(12) I propositionsmotiven noterar regeringen att epidemiläget har förändrats. Med hänsyn till problemen orsakade av den här kasuistiken bör social- och hälsovårdsutskottet undersöka om de snabba förändringarna i epidemiläget också gör det möjligt att upphäva 58 d §, som nu föreslås bli ändrad. Statsrådet måste i vilket fall som helst noga följa upp regleringens konsekvenser. Under epidemin har utskottet också betonat behovet av att säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses genom lämpliga anvisningar (se t.ex. GrUB 5/2021 rd, stycke 16, GrUB 14/2020 rd, s. 6). Utskottet anser att tillbörliga anvisningar är särskilt viktiga när det gäller den föreslagna regleringen för att säkerställa en jämlik tillämpning av lagen i juridiskt identiska fall.

Utlåtande GrUU 28/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 15.9.2021

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Mari Holopainen gröna
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.