Betänkande GrUB 5/2021 rd─ Ö 4/2021 rd

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om kommunens rätt att tillfälligt avstå från att iaktta tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om kommunens rätt att tillfälligt avstå från att iaktta tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård (Ö 4/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Sirkku Pikkujämsä, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Otto Helve, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- överdirektör för informationstjänster Pekka Rissanen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- forskningsdirektör Eeva Nykänen
- professor Janne Salminen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) 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. Utfärdandet av tillämpningsförordningen grundar sig på statsrådets förordning av den 5 mars 2021 om införande av befogenheter enligt 86 och 88 § i beredskapslagen (nedan också ibruktagningsförordningen). Riksdagen beslutade den 11 mars 2021 att 2 och 3 § i ibruktagningsförordningen ska upphävas till den del de gäller utövning av befogenheterna i landskapet Åland och att förordningen till övriga delar får förbli i kraft.

(2) 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 utfärdat med stöd av II avdelningen i beredskapslagen genast föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om de ska upphävas eller inte.

Bedömning av bestämmelserna

(3) 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 ibruktagningsförordningen utgör grunden för den nu aktuella tillämpningsförordningen. Enligt 3 § i ibruktagningsförordningen kan kommunens rätt enligt 88 § 1 punkten i beredskapslagen att avstå från att iaktta de tidsfrister för icke-brådskande vård som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen tillämpas inom hela riket, med undantag för landskapet Åland.

(4) Grundlagsutskottet har konstaterat att de befogenheter som införts i 88 § i beredskapslagen snarare handlar om att trygga funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet än om att förhindra spridningen av epidemin. (GrUB 1/2021 rd, stycke 10). Utskottet har enligt sin praxis 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).

(5) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av ibruktagningsförordningen också fäst uppmärksamhet vid den uppfattning som framgår av motiveringspromemorian till förordningen om att det delvis föreslås att befogenheterna i viss mån införs proaktivt. Detta gäller särskilt tillämpningen av 88 § 1 punkten i beredskapslagen annanstans i landet än inom de mest belastade sjukvårdsdistrikten (GrUB 1/2021 rd, stycke 12). Utskottet har med avseende på regleringens nödvändighet och proportionalitet fäst särskild vikt vid behovet att begränsa den geografiska tillämpningen av 88 § 1 punkten i tillämpningsförordningen (GrUB 1/2021 rd, stycke 14). Utskottet anser att det är ändamålsenligt att tillämpningsförordningen begränsas till att gälla endast Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt.

(6) Grundlagsutskottet fäster med tanke på regleringens nödvändighet och proportionalitet uppmärksamhet vid att möjligheten till undantag begränsas i 2 § i tillämpningsförordningen. Tidsfristerna kan enligt 2 § slopas i de situationer som anges i 52 och 53 § i hälso- och sjukvårdslagen, det vill säga inom den specialiserade sjukvården. Dessutom ska det vara möjligt att avvika från tidsfristerna för den specialiserade sjukvård som ges i samband med primärvården. Bestämmelser om tidsfristerna finns i 51 § i hälso- och sjukvårdslagen. Enligt erhållen utredning möjliggör regleringen inte avvikelse från bestämmelserna om bedömning av behovet av specialiserad sjukvård, utan från bestämmelserna om ordnande av vård. Vård som konstateras vara behövligt ska ges inom en skälig tid med beaktande av patientens hälsotillstånd och sjukdomens förutsebara utveckling. Dessutom kan man avstå från att iaktta tidsfristen för icke-brådskande vård endast om

kommunen eller samkommunen bedömer att behovet att avstå från tidsfristerna är omedelbart eller enligt dess motiverade bedömning uppstår inom de följande två veckorna.

(7) Bestämmelserna i tillämpningsförordningen blir betydligt mer begränsade än till exempel de bestämmelser om tidsfristerna för vård som utfärdades våren 2020 med stöd av beredskapslagen (jfr GrUB 4/2020 rd, GrUB 15/2020 rd, GrUB 20/2020 rd), och största delen av bestämmelserna uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet. Enligt grundlagsutskottet är det också av betydelse med tanke på regleringens proportionalitet att giltighetstiden för befogenheterna enligt beredskapslagen är endast cirka en och en halv månad (GrUB 1/2021 rd, stycke 13).

(8) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid undantag från tidsfristerna för tillgång till vård inom mentalvårdstjänsterna för barn och unga. Enligt tillämpningsförordningen omfattar undantaget från tidsfristerna även 53 § i hälso- och sjukvårdslagen, som gäller mentalvårdstjänster för barn och unga. När det gäller mentalvårdstjänster för barn och unga ska bedömningen av vårdbehovet dock inledas inom tre veckor från det att en remiss har kommit in till ett sjukhus eller någon annan verksamhetsenhet för specialiserad sjukvård som samkommunen ansvarar för eller till någon annan verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård på det sätt som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen.

(9) I motiveringspromemorian till förordningen redogörs allmänt taget på behörigt sätt för behovet att säkerställa brådskande vård på grund av covid-19-epidemin genom att avvika från tidsfristerna för icke-brådskande vård. När det gäller mentalvårdstjänster för barn och unga har det dock inte i motiveringen visats att det är nödvändigt att avvika från tidsfristerna för icke-brådskande vård exempelvis på grund av att personalen överförs till andra uppgifter. Snarare förmedlar motiveringen och även annan utredning som utskottet fått uppfattningen att behovet av att sörja för den specialiserade sjukvårdens psykiatriska tjänster har accentuerats under epidemin, särskilt i fråga om barn och unga. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att regleringen gäller personer som redan befinner sig i en utsatt ställning. Även social- och hälsovårdsutskottet hänvisar i sitt utlåtande till att behovet av psykiatrisk behandling för barn och unga inom den specialiserade sjukvården snarare blir mer uttalad i en epidemisituation och att det inte heller enligt motiveringspromemorian till förordningen kan anses ändamålsenligt att omskola psykiatrisk personal inom den specialiserade sjukvården och flytta över den till vården av patienter med covid-19. Social- och hälsovårdsutskottet anser att grundlagsutskottet har anledning att överväga om tillgång till mentalvårdstjänster för barn och unga inom den specialiserade sjukvården bör undantas förordningens tillämpningsområde (ShUU 3/2021 rd, s. 3).

(10) Enligt grundlagsutskottets uppfattning uppfyller avvikelsen från tidsfristerna inom mentalvårdstjänsterna för barn och unga inte kravet på nödvändighet enligt 23 § i grundlagen och 4 § i beredskapslagen. Till denna del finns det ett rättsligt hinder för att förordningen ska förbli i kraft. Utskottet konstaterar dock att man även i fortsättningen kan föreskriva om sådana undantag, om det kan påvisas nödvändiga motiv för detta.

(11) Enligt 10 § i beredskapslagen, som gäller riksdagsbehandling av tillämpningsförordningar,, beslutar riksdagen om de förordningar som lagts fram för behandling ska upphävas. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att bestämmelserna om riksdagens beslutanderätt i 10 § i beredskapslagen skiljer sig från bestämmelserna om ibruktagandeförordningen och förlängnings-

förordningen i 6—8 § i beredskapslagen, där möjligheten att delvis eller helt upphäva förordningarna nämns separat (GrUB 6/2020 rd, s. 3).

(12) I beredningsmaterialet för beredskapslagen har det inte motiverats varför ordalydelsen i 6—8 och 10 § avviker från varandra. Beredskapslagen kompletterades med en 10 § om behandling av tillämpningsförordningar under riksdagsbehandlingen. Grundlagsutskottet ansåg då att det med beaktande av 80 § i grundlagen om delegering av lagstiftningsmakt och beredskapslagens karaktär var ändamålsenligt att riksdagen garanterades möjlighet att kontrollera att de enskilda förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen är korrekta, nödvändiga och proportionerliga omedelbart efter det att de utfärdats. Enligt utskottet fanns det således skäl att till lagen foga en bestämmelse som motsvarade 6 § i den då gällande beredskapslagen om riksdagens rätt till efterkontroll (GrUU 6/2009 rd, s. 15). I försvarsutskottets betänkande granskas bestämmelsen i 10 § i beredskapslagen inte innehållsmässigt (se FsUB 3/2010 rd, s. 6 och 10). Ordalydelsen togs in från den då gällande lagen utan att ställas i proportion till bestämmelsen om riksdagens rätt till efterkontroll enligt 6—8 § i beredskapslagen (GrUB 6/2020 rd, s. 4).

(13) Med tanke på förhållandet mellan riksdagen och statsrådet finns det enligt grundlagsutskottets uppfattning inga nödvändiga skäl till att riksdagens behörighet i ett förfarande som avses i 10 § i beredskapslagen avviker från dess behörighet enligt 6—8 § i beredskapslagen i fråga om huruvida riksdagen också i ett förfarande enligt 10 § kan besluta om partiellt upphävande av en förordning. För att behörigheten ska vara likartad i dessa förfaranden talar också riksdagens ställning som högsta statsorgan. Utskottet menar att det att formuleringarna i lagstiftningshelheten är oenhetliga och motiveringen till 10 § är bristfällig inte får leda till slutsatsen att riksdagen endast kan besluta att tillämpningsförordningen ska upphävas eller träda i kraft i sin helhet. Riksdagen kan således också besluta om partiellt upphävande av tillämpningsförordningen.

(14) Tillämpningsförordningen ska upphävas till den del den gäller avvikelse från tidsfristerna inom mentalvårdstjänsterna för barn och unga.

(15) Grundlagsutskottet har för tydlighetens skull i samband med behandlingen av förordningen om ibruktagande av 86 och 88 § i beredskapslagen konstaterat att även om det partiella upphävandet lagtekniskt genomförs genom en ändring av ibruktagningsförordningen, finns det inte längre något behov av att på nytt föra förordningen till riksdagen för behandling (GrUB 1/2021 rd, stycke 21). Detta gäller också ett partiellt upphävande av tillämpningsförordningen.

Tillämpningen av bestämmelserna

(16) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av tidigare tillämpningsförordningar till beredskapslagen fäst uppmärksamhet vid 4 § i beredskapslagen, som också styr tillämpningen av de befogenheter som tagits i bruk (se t.ex. GrUB 20/2020 rd, s. 3). 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. Befogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Grundlagsutskottet betonar också det faktum som nämns i motiveringspromemorian till förordningen (s. 16), att innan kommunerna och sjukvårdsdistriktet avstår från att iaktta tidsfristerna ska de först kartlägga och vidta åtgärder för att trygga

tjänsterna. Utskottet understryker också vikten av att social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken snabbt går ut med relevanta anvisningar.

(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 (se också GrUB 15/2020 rd, s. 3). Enligt utskottets uppfattning måste särskild uppmärksamhet fästas vid tillhandahållandet av tjänster för barn, unga, äldre och personer med funktionsnedsättning samt för andra patientgrupper som behöver särskilt stöd när tidsfristerna slopas.

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 upphävs till den del den gäller avvikelse från tidsfristerna inom mentalvårdstjänsterna för barn och unga och att förordningen inte upphävs till övriga delar.*

Helsingfors 25.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
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 Heikki Vestman saml
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.