Givet
1.6.2021

TILL REPUBLIKENS PRESIDENT

HÄNVISNING Justitieministeriets brev 21.4.2021 gällande ärendet nr VN/10753/2021

ÄRENDE Ålands lagtings beslut 29.3.2021 om antagande av landskapslag om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård

UTLÅTANDE

Högsta domstolen har granskat lagtingsbeslutet i det syfte som stadgas i 19 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland och får som sitt utlåtande anföra följande.

Allmänt

Lagtinget har genom sitt beslut antagit en landskapslag om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård. Genom landskapslagen i fråga har till landskapslagen om hälso- och sjukvård fogats en ny 22 § som innehåller bestämmelser beträffande vårdgaranti under exceptionella förhållanden.

Enligt 1 mom. i den nya paragrafen kan Ålands hälso- och sjukvård i situationer som föranleds av en naturkatastrof, en kärnkraftsolycka, en storolycka eller någon annan därmed jämförbar händelse för att trygga befolkningens hälsa och välfärd avstå från iakttagandet av de i lagens 20 § föreskrivna tidsfristerna vid ordnande av icke-brådskande sjukvård, om det är nödvändigt för ordnande av brådskande

sjukvård och om patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids. Enligt 2 mom. ska bedömning av vårdbehovet inom primärvården, den specialiserade sjukvården och barn- och ungdomspsykiatrin dock göras inom de föreskrivna tidsfristerna. Enligt 3 mom. bestämmer landskapsregeringen genom landskapsförordning om en sådan situation som avses i 1 mom. anses föreligga och under vilken tid Ålands hälso- och sjukvård kan avvika från de i 20 § angivna tidsfristerna. Enligt 4 mom. får en avvikelse medges för högst en månad åt gången.

Syftet med de nya bestämmelserna är att möjliggöra anpassningen av hälso- och sjukvårdssystemet i landskapet vid vissa snabbt uppstående krissituationer. I landskapslagens förarbeten har konstaterats att utgångspunkten är att vårdgarantin ska kunna tillgodoses och behövliga tilläggsresurser ska kunna göras tillgängliga för att möta det vårdbehov som kan uppstå även vid krissituationer. Trots detta kan det vara nödvändigt att ha ett regelverk på plats som kan tas i bruk då mer omfattande vårdresurser måste göras tillgängliga vid en exceptionell händelse. Enligt landskapslagens förarbeten avses med exceptionella situationer händelser på en lägre nivå, dvs. mindre allvarliga än de som kommer till uttryck i fråga om undantagsförhållanden.

Bedömning av landskapslagen i förhållande till fördelning av lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagen gäller hälso- och sjukvården i landskapet. Enligt 18 § 12 punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om hälso- och sjukvård med vissa undantag som inte är av betydelse i detta sammanhang. Utgångspunkten är således att landskapslagen gäller angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningskompetens.

De nya bestämmelserna om ordnandet av hälso- och sjukvård under exceptionella förhållanden har dock nära beröringspunkter med sådan reglering som utgör riksbehörighet. Enligt 27 § 28 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet beträffande befolkningsskyddet och enligt paragrafens 34 punkt i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden.

Den rikslagstiftning i vilken det stadgas om befolkningsskydd och beredskap inför undantagsförhållanden gäller på grundval av 27 § 28 och 34 punkten självstyrelselagen som utgångspunkt även på Åland och tillämpas i landskapet även på sådana frågor som under normala förhållanden hör till landskapets lagstiftningskompetens, såsom hälso- och sjukvården. De befogenheter som finns för myndigheter t.ex. enligt beredskapslagstiftningen kan således tas i bruk även på Åland trots att de gäller hälso- och sjukvården (GrUU 6/2009 rd).

Enligt förarbetena till den ifrågavarande landskapslagen är det fråga om mindre allvarliga händelser än de som kommer till uttryck i fråga om undantagsförhållanden i den mening som regleras t.ex. i beredskapslagen. Det bör dock noteras att enligt 3 § beredskapslagen anses som undantagsförhållande enligt den lagen t.ex. en synnerligen allvarlig storolycka. Enligt 88 § 1 punkten beredskapslagen kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att kommunen kan avstå från iakttagandet av vissa frister vid ordnande av icke brådskande vård, om det är nödvändigt för ordnande av brådskande vård och om patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids. Bestämmelsen i den nu ifrågavarande landskapslagen motsvarar således i sak beredskapslagens reglering.

Landskapet har lagstiftningskompetens beträffande hälso-

och sjukvården och därmed även beträffande olika tidsfrister för vården i allmänhet. Riket har lagstiftningskompetens för beredskap inför undantagsförhållanden och riket har antagit lagstiftning bl.a. för att skydda befolkningen under undantagsförhållanden. Undantagslagstiftningen gäller även för landskapets del och kan tillämpas på Åland. Undantagslagstiftningen liknar den nu ifrågavarande landskapslagen. Högsta domstolen anser att lagtinget har kunnat anta den ifrågavarande landskapslagen inom ramen för den lagstiftningskompetens landskapet har beträffande hälso- och sjukvård trots rikets lagstiftningskompetens som gäller befolkningsskyddet och beredskap inför undantagsförhållanden. Högsta domstolen konstaterar dock för tydlighetens skull att ifall riket använde den kompetens som tillhör riket enligt 27 § 34 punkten självstyrelselagen och med stöd av 88 § beredskapslagen för tryggandet av hälso- och sjukvården under undantagsförhållanden utfärdade sådana förordningar som omfattade även Åland, skulle de tillämpas i landskapet utan hinder av den nu aktuella landskapslagen eller en landskapsförordning som utfärdats med stöd av den (jfr. den ibruktagningsförordning som granskats i GrUB 1/2021 rd; i detta fall var det fråga om ett uttryckligt undantag från huvudregeln att förordningen skulle gälla även på Åland).

Förhållandet till grundlagen

Vid lagstiftningsgranskningen bör även tas ställning till förhållandet mellan den nu ifrågavarande lagstiftningen och Finlands grundlag, eftersom stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag utgör riksbehörighet enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen.

Med tanke på grundlagen hänför sig den antagna landskapslagen till bestämmelserna i 19 § grundlagen.

Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har med stöd av 19 § 1 mom. grundlagen rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig omsorg avses enligt förarbetena till paragrafen bl.a. tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv och där ingår rätten till akut sjukvård (RP 309/1993 rd, s. 73—74).

Enligt 19 § 3 mom. grundlagen skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Enligt förarbetena avser bestämmelsen inte att definiera hur tjänsterna ska ordnas, utan den förpliktar det allmänna att trygga tillgången till tillräckliga tjänster. En bedömning av om tjänsterna ska anses tillräckliga kan enligt förarbetena utgå från en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 75—76). Klausulen om att närmare bestämmelser ska utfärdas genom lag ger lagstiftaren ett visst svängrum i regleringen och visar att det exakta innehållet i en grundläggande fri- eller rättighet kan bestämmas först utifrån hela komplexet av bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och vanlig lagstiftning (GrUB 25/1994 rd, s. 6).

Såsom riksdagens grundlagsutskott har konstaterat, bidrar tidsgränser för bedömning av vårdbehovet och tillhandahållande av vård till att det allmänna och lagstiftaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt grundlagen (GrUU 20/2004 rd).

Landskapslagen ger en möjlighet att tidsbundet och under exceptionella förhållanden avstå från iakttagandet av de i lagen föreskrivna tidsfristerna vid ordnande av icke-brådskande sjukvård, om det är nödvändigt för ordnande av

brådskande sjukvård. Därtill förutsätts det att patientens hälsa inte riskeras av att tidsfristen överskrids. Med beaktande av dessa förutsättningar och även de begränsningar som anges i lagens 22 § 2 mom. anser Högsta domstolen att landskapslagen inte är problematisk med tanke på 19 § 1 och 3 mom. grundlagen.

Landskapslagens ikraftträdande

Lagtinget har bemyndigat landskapsregeringen att bestämma att landskapslagen helt eller delvis ska träda i kraft i den ordning som föreskrivs i 20 § 3 mom. självstyrelselagen. Enligt landskapslagens förarbeten är det fråga om en så kallad budgetlag och landskapsregeringen avser att besluta om lagens ikraftträdande vid en tidpunkt snarast efter lagtingets beslut eftersom det är angeläget i förhållande till lagens syfte att de åtgärder som lagen ger möjlighet till genomförs så fort som möjligt.

Enligt 20 § 3 mom. självstyrelselagen kan lagtinget bemyndiga landskapsregeringen att bestämma att lagen helt eller delvis skall träda i kraft redan innan republikens president har fattat beslut om utövande av sin vetorätt om ett anslag i landskapets budget förutsätter att en landskapslag stiftas och det finns särskilda skäl för att landskapslagen skall träda i kraft snabbt.

Med beaktande av motiveringarna till den antagna landskapslagen och med tanke på att det i 20 § 3 mom. självstyrelselagen är fråga om ett undantagsförfarande anser Högsta domstolen såsom även Ålandsdelegationen har konstaterat i sitt utlåtande att det inte har funnits förutsättningar för att bemyndiga landskapsregeringen att bestämma att lagen helt eller delvis ska träda i kraft redan innan republikens president har fattat beslut om utövande av sin

vetorätt. Därför är det till denna del fråga om en behörighetsöverskridning.

Slutsats

Med hänvisning till det ovan sagda finner Högsta domstolen att landskapslagens ikraftträdandebestämmelse utgör en behörighetsöverskridning och bör förordnas att förfalla. Om ikraftträdandebestämmelsen förordnas att förfalla, har tidpunkten för ikraftträdandet inte angetts i landskapslagen och landskapsregeringen ska bestämma den enligt 20 § 2 mom. självstyrelselagen.

Högsta domstolen anser att den granskade landskapslagen till övriga delar faller inom landskapets behörighet.

De handlingar som bilagts justitieministeriets skrivelse återställs.

Ordförande Ari Kantor

Ordföranden har signerat utlåtandet elektroniskt.

Föredragande Janne Salminen

I ärendets handläggning har deltagit justitieråden Kantor, Huovila, Antila, Uusitalo och Engstrand. Föredragande har varit Janne Salminen.