

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 14 och 49 § folkhälsolagen, 59 § lagen om specialiserad sjukvård och 34 § men- talvårdslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2000 en proposition med förslag till lagar om ändring av 14 och 49 § folkhälsolagen, 59 § lagen om specialiserad sjukvård och 34 § mentalvårdslagen (RP 149/2000 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- utvecklingschef Rolf Eriksson, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Aimo Rynänen
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård och mentalvårdslagen. Syftet med propositionen är att utvidga den kommunala tandvården och att förbättra mentalvårdstjänsterna för barn och unga.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2001 och avses bli behandlad i samband med den.

Meningen är att lagarna träder i kraft den 1 januari 2001 med undantag av den utvidgade tandvården som avses träda i kraft den 1 april 2001.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen behandlas de föreslagna fullmakterna

att genom en statsrådsförordning utfärda bestämmelser om hur lång väntetiden för vård högst får vara samt om verksamhetens innehåll och ordnandet av verksamheten när det gäller mentalvårdstjänster. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom 121 § 2 mom. grundlagen om att bestämmelser om kommuneras uppgifter skall utfärdas genom lag dock inte är entydigt, anser regeringen att grundlagsutskottets utlåtande om förslaget bör inhämtas.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Bestämmelser om kommunernas uppgifter

Grundlagens 121 § 2 mom. Enligt 121 § 2 mom. grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. I ljuset av förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 176, första spalten) hänför sig uttrycket "uppgifter som åläggs kommunerna" till 2 § 1 mom. kommunallagen, som i detta sammanhang till sina relevanta delar gäller "nya uppgifter" för kommunerna.

Folkhälsolagens 14 §. Det i propositionen ingående förslaget till ändring av 14 § folkhälsolagen innebär att skyldigheten att ordna vård enligt ålder byggs på med tio nya åldersklasser. Här handlar det om en sådan väsentlig utvidgning av en redan existerande uppgift som måste regleras i lag. Sett från grundlagssynpunkt är lagförslaget helt korrekt.

Samma ändringsförslag hänför sig också till 19 § 3 mom. grundlagen och dess bestämmelse om att det allmänna skall tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. När de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades konstaterades det att man vid regleringen av uppgifterna också skall sörja för att kommunerna har faktiska förutsättningarna att sköta dem (RP 309/1993, s. 28, första spalten och GrUB 25/1994 rd, s. 3, andra spalten). Av propositionens avsnitt om de ekonomiska effekterna framgår att statsandelarna måste ökas för att kostnaderna för reformen skall kunna täckas.

Befogenheterna att utfärda förordning. Förslagen till ändring av 49 § folkhälsolagen, 59 § lagen om specialiserad sjukvård och 34 § mentalvårdslagen gäller en precisering av de nuvarande fullmaktsbestämmelserna. Ställda i relation till 121 § 2 mom. grundlagen är förslagen betydelsefulla såtillvida att de tillåter att närmare föreskrifter om innehållandet och ordnandet av

mentalvårdsarbetet (eller det i folkhälsoarbetet ingående mentalvårdsarbetet) ges genom en statsrådsförordning. Fullmakterna har en lydelse som visar att de grundläggande reglerna måste ingå i lag och att det centrala innehållet i mentalvårdsarbetet och grunderna för hur arbetet läggs upp framgår särskilt av respektive lag. De bestämmelser som utfärdas genom förordning endast preciserar lagen.

Med tanke på hur kommunernas uppgifter skall regleras innebär de föreslagna fullmaktsbestämmelserna följaktligen endast en möjlighet att precisera redan existerande kommunala uppgifter. Förslagen är därför inte problematiska mot bakgrunden av 121 § 2 mom. grundlagen.

Delegering av lagstiftningsbehörighet

49 § folkhälsolagen, 59 § lagen om specialiserad sjukvård och 34 § mentalvårdslagen. Fullmaktsbestämmelserna i lagförslagen måste analyseras också med utgångspunkt i 80 § 1 mom. grundlagen, som kräver att bestämmelser om bland annat frågor som enligt grundlagen hör till området för lag skall utfärdas genom lag. Analysen är till följd av 19 § 3 mom. grundlagen såtillvida befogad att fullmakterna också får gälla föreskrifter om hur långa väntetiderna för vård högst får vara.

Alla de berörda lagarna har särskilda bestämmelser om hur mentalvårdstjänster ordnas. Dessa är sådana allmänna bestämmelser som tillmötesgår kravet i 80 § 1 mom. på lagfästa bestämmelser och för vilkas vidkommande de föreslagna fullmakterna gäller en enda, men inte desto mindre viktig praktisk detalj. Fullmakterna har begränsats att gälla hur lång väntetiden för vård högst får vara. Prövningsrätten för den som utfärdar förordning är dessutom såtillvida bunden att villkoret för föreskrifter om den längsta väntetiden är att en mer jämlik tillgång till tjänster skall främjas. Sett ur grundlagsperspektiv är fullmaktsbestämmelserna oproblematiske på denna punkt, menar utskottet.

Fullmaktsbestämmelserna gäller också närmare föreskrifter om det exaktare innehållet och

ordnandet av mentalvårdsarbetet. Föremålet för fullmakterna är i sak begränsat och därtill framgår det av formuleringen att fullmakterna endast avser att komplettera den lagfästa regleringen. Också denna bedömning ger vid handen att fullmaktsbestämmelserna inte utgör något problem med tanke på grundlagen.

I 34 § mentalvårdslagen ingår ytterligare en fullmakt som tillåter att det vid behov genom förordning från social- och hälsovårdsministeriet kan meddelas föreskrifter om ordnande av vård oberoende av patientens vilja. Med anledning av detta förslag vill utskottet lyfta fram två saker som i varje händelse begränsar innehållet i denna fullmakt.

Grundlagens 80 § 1 mom. utgår från att det är statsrådet som utfärdar förordningar. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar närmast om frågor av mer teknisk natur samt frågor av ringa samhällelig eller politisk betydelse (RP 1/1998 rd, s. 133, första spalten).

Det tillåtna innehållet i en förordning och, i analogi därmed, också tolkningen av fullmaktsbestämmelser begränsas på det hela taget av bestämmelsen i 80 § 1 mom. grundlagen om att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall utfärdas genom lag. Vars och ens rätt till personlig frihet och integritet garanteras i 7 §

grundlagen. Enligt 3 mom. i den paragrafen skall bestämmelser om grunderna för ingrepp i integriteten och frihetsberövande utfärdas i lag.

Av denna anledning är det utan tvivel så att det genom ministeriebeslut inte kan utfärdas andra föreskrifter om ordnande av vård oberoende av patientens vilja än främst tekniska föreskrifter som jämfört med lagen inte tillför någon ny grund för begränsning av dessa grundläggande fri- och rättigheter eller en komplettering av reglerna på lagnivå på ett sätt som när det gäller grundläggande fri- och rättigheter kan ske bara genom lag.

Utkastet till förordning. I propositionen finns ett utkast till förordning där 6 b § handlar om överlåtelse av vårdinformation när patienten förflyttas till en ny enhet. Av 10 § 1 mom. grundlagen följer att överlåtelse av information inte kan grunda sig på förordning. Det enda syftet torde vara att få regler för det praktiska samarbetet mellan olika vårdenheter när grunderna för informationsutbytet finns angivna i lag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 26 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

