

21.10.2021

EOAK/6328/2020

**Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen**

**Föredragande: Referendarieråd Mikko Sarja**

## **LÄKARHELIKOPTERVERKSAMHETENS RÄTTSLIGA NATUR**

### **1 KLAGOMÅLET**

Ni bad justitieombudsmannen undersöka ett ärende som gällde språkliga rättigheter i samband med läkarhelikopterverksamheten. Ert klagomål rörde FinnHEMS information och annan verksamhet. Ni ansåg att bolaget som blev i statlig ägo under 2020 torde till tillämpliga delar lyda under språklagens 24 §. Ni ville att justitieombudsmannen prövar om bolagets agerande är i strid med språklagens bestämmelser och utreder om bolaget i sin verksamhet följer språklagens bestämmelser, samt om det finns behov av ytterligare stadganden enligt 24 § 2 mom. språklagen gällande bolagets verksamhet då det bedriver en verksamhet som är ytterst viktig för samhället samt för den enskildes trygghet och säkerhet.

### **2 UTREDNING**

Med anledning av klagomålet gav social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande (bilaga).

I sin begäran om utredning och yttrande framförde justitieombudsmannen att såvitt Ni hänvisade till språklagens 24 § är även 25 § i samma lag (enskildas skyldighet att ge språklig service) värd att notera då utredning och yttrande ges. Ur denna paragrafs synvinkel är det av betydelse att den rättsliga naturen av FinnHEMS verksamhet definieras, dvs. huruvida bolaget sköter en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i grundlagens 124 § och i språklagens 25 §.

Ministeriet har anfört bl.a följande.

FinnHEMS Ab övergick från sjukvårdsdistrikten till statens ägo 2020. Staten har på basis av sitt aktieinnehav bestämmanderätt i bolaget, men enligt ministeriets bedömning producerar bolaget inte sådan service som avses i 24 eller 25 § i språklagen eller sköter en förvaltningsuppgift. Bolagets verksamhetsområde är enligt bolagsordningen att ordna och producera flygverksamhet inom prehospital akutsjukvård.

Bolaget ser med sin materiel och flygpersonal till att en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt enligt 29 § i hälso- och sjukvårdslagen kan ordna sådan prehospital akutsjukvård för patienterna som avses i 40 § i den lagen särskilt i fråga om läkarverksamhet. Bestämmelser om vilket språk som ska användas vid ordnandet av denna hälso- och sjukvård finns i 6 § i hälso- och sjukvårdslagen. FinnHEMS Ab:s administrativa personal eller flygpersonal har inte direkt kontakt med klienternas och patienternas hälsotjänster, och bolaget producerar inte heller i övrigt till exempel sådana bastjänster eller andra tjänster som avses i förarbetena till 24 och 25 § i språklagen.

### 3 AVGÖRANDE

På uppdrag av justitieombudsman Petri Jääskeläinen meddelar jag följande.

#### 3.1 Rättsregler

Enligt **grundlagens** 109 § 1 mom. skall justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter.

I grundlagens 124 § stadgas om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Enligt 24 § 1 mom. i **språklagen** ska statliga affärsverk samt sådana tjänsteproducerande bolag där staten eller ett eller flera tvåspråkiga välfärdsområden eller en eller flera tvåspråkiga kommuner, eller välfärdsområden eller kommuner med olika språk har bestämmanderätt, betjäna och informera allmänheten på finska och svenska i den omfattning det behövs med tanke på verksamhetens art och saksammanhanget och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses oskäligt för bolaget. Vad som i denna lag föreskrivs om myndigheter tillämpas även på statliga affärsverk när de sköter myndighetsuppgifter. Utöver det som föreskrivs i 1 mom. skall affärsverken och bolagen enligt 2 mom. iaktta vad som separat föreskrivs om språklig service i deras verksamhet.

I motiveringarna till denna bestämmelse – där de språkliga skyldigheterna av statsägda bolag baserar sig på proportionaliteten – konstateras bl.a. följande (RP 92/2002 rd, s. 92–94).

Proportionaliteten fungerar i två bemärkelser. Å ena sidan gäller det att ta hänsyn till hur viktig verksamhet det är fråga om ur medborgarnas synvinkel. Kravet på att bestämmelsen skall tillämpas accentueras i det fall att verksamheten har en större betydelse ur medborgarnas synvinkel och tvärtom. Å andra sidan gäller det att bedöma vad som skäligen kan krävas av ett bolag. Om efterfrågan är mycket liten kan det inte krävas att bolaget har kontinuerlig beredskap att betjäna alla fullständigt på båda nationalspråken. Den språkliga servicen kan i vissa situationer tillgodoses t.ex. genom lämplig skyltning i stället för muntlig betjäning.

När man överväger de i paragrafen avsedda affärsverkens och bolagens serviceskyldighet bör avseende fästas vid om företaget i fråga har monopolställning eller dominerande marknadsställning när det gäller de tjänster som erbjuds, eller om motsvarande tjänster ges av flera aktörer på en marknad med konkurrens. Den som erbjuder språklig service kan ha en konkurrensfördel, men i vissa fall kan kostnaderna försvaga konkurrenskraften. Tillämpningen av paragrafen får inte leda till att konkurrensen snedvrids på marknaden. Utgångspunkten är att bibehålla en sådan språklig betjäning, som tidigare har varit lagstadgad för motsvarande myndighetsverksamhet. När man bedömer behovet av språklig betjäning bör man fästa avseende vid hur allmänt det är att servicen ges och om det är fråga om en samhällsviktig tjänst eller ej.

Affärsverken och bolagen skall i de situationer som avses i paragrafen ge åtminstone sådan språklig betjäning att kunden kan hjälpas vidare. Ett affärsverk eller bolag kan således inte, med hänvisning till att det som helhet bedömt skulle vara oskäligt för dem, låta bli att ge språklig betjäning som behövs i samband med bastjänster. Om servicens art eller saksammanhanget är sådana att servicen eller informationen riktar sig endast till den ena språkgruppen, behöver service och information på båda språken inte ges. I enspråkiga kommuner är det således inte nödvändigt att ge betjäning på båda språken i samma omfattning som i tvåspråkiga kommuner.

Enligt ordalydelsen i paragrafen gäller serviceskyldigheten endast betjäning och information till allmänheten. Service- och informationsskyldigheten sträcker sig därför inte till annan affärsverksamhet vid affärsverket eller bolaget.

Man hänvisar i regeringens proposition även till lagens 23 § 2 mom. där man stadgar att myndigheterna skall i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. Bestämmelsen skall också i tillämpliga delar gälla sådana affärsverk och bolag som avses här. I praktiken innebär detta bl.a. att ett tjänsteproducerande affärsverk och bolag i tvåspråkiga kommuner skall visa att de ger betjäning på båda språken. Som exempel kan nämnas att skyltar och blanketter på serviceställen skall finnas på båda språken. Om efterfrågan på service på något av språken är liten kan servicen t.ex. ordnas så att de kunder som använder minoritetsspråket i kommunen hänvisas till en lucka där de betjänas på detta språk.

Huvudsaken är att man inom organisationen på förhand har utrett hur betjäningen skall ordnas och att kunden utan svårighet vet var han eller hon får betjäning på sitt eget språk samt att servicen fungerar i praktiken.

Om det i en tvåspråkig kommun råder lite efterfrågan på service på något av språken eller om det av något annat skäl skulle vara oskäligt ur affärsverkets eller bolagets synvinkel att ge språklig service, kan denna t.ex. ordnas så att kunden betjänas per telefon. Genom att utnyttja modern teknik kan affärsverkets eller bolagets lokala representanter förmedla språklig service även om de inte kan ge den själva. Detta förutsätter att man i organisationen har planerat hur servicen kan tillhandahållas på ett praktiskt sätt. Då det inte alltid är möjligt att kräva att t.ex. tågkonduktörer eller ombud för ett postföretag har sådana språkkunskaper att de skulle kunna ge betjäning på både finska och svenska, kan de behövliga tjänsterna ordnas skriftligt eller så att konduktören eller ombudet ringer upp affärsverkets eller bolagets servicenummer och låter kunden tala med en informatör som kan hans eller hennes språk.

I språklagens 25 § stadgas om enskildas skyldighet att ge språklig service. När en offentlig förvaltningsuppgift genom lag eller med stöd av lag hör till en enskild, gäller för denne i uppdraget det som i denna lag sägs om myndigheter. Om en sådan uppgift uppdras åt en enskild med stöd av ett beslut eller någon annan åtgärd av en myndighet eller ett avtal mellan myndigheten och den enskilde, skall myndigheten försäkra sig om att den enskilde i uppdraget ger sådan språklig service som förutsätts i denna lag. Myndigheten skall försäkra sig om detta också när den anförtrot en enskild någon annan uppgift än en offentlig förvaltningsuppgift, om detta är nödvändigt för att upprätthålla den servicenivå som lagen förutsätter.

**I hälso- och sjukvårdslagens 39 § stadgas om prehospital akutsjukvård.** En samkommun för ett sjukvårdsdistrikt kan organisera den prehospitala akutsjukvården inom hela sitt område eller en del av det genom att sköta verksamheten själv, genom att ordna vården i samarbete med räddningsväsendet i området eller med en annan samkommun för ett sjukvårdsdistrikt eller genom att anskaffa servicen från någon annan serviceproducent (2 mom.).

I lagens 40 § stadgas om den prehospitala akutsjukvårdens innehåll. Enligt 1 mom. omfattar den prehospitala akutsjukvården bl.a. sådan bedömning av vårdbehov samt sådan brådskande vård i fråga om patienter som insjuknat eller skadats plötsligt som primärt sker utanför en hälso- och sjukvårdsinrättning, med undantag för de uppdrag som avses i sjöräddningslagen (1145/2001), och vid behov transport av patienter till den enligt medicinsk bedömning lämpligaste vårdenheten samt förflyttningar i samband med plötsligt insjuknade eller skadade patienters fortsatta vård när patienten behöver krävande och kontinuerlig vård eller övervakning under förflyttningen (punkt 1).

I lagens 46 § stadgas om Central för prehospital akutsjukvård, som enligt 1 mom. ska planera och besluta om läkarhelikopterverksamheten inom det egna specialupptagningsområdet (punkt 4).

Enligt 8 § 1 mom. i **social- och hälsovårdsministeriets förordning om prehospital akutsjukvård** avses med en enhet inom den prehospitala akutsjukvården ett fordon som hör till den operativa verksamheten inom den prehospitala akutsjukvården samt fordonets personal. Enheter inom den prehospitala akutsjukvården är ambulanser samt olika slags fordon för prehospital akutsjukvård, läkar- och sjukvårdshelikoptrar och andra nödvändiga fordon.

### 3.2 Bedömningen

Prehospital akutsjukvård innebär tillhandahållande av brådskande vård av en akut insjuknad eller skadad patient och efter behov transport av patienten till en vårdenhet. Den prehospitala akutsjukvården och sjukvården i samband med denna utgör en del av hälso- och sjukvården. Det är sjukvårdsdistrikten som ordnar den prehospitala akutsjukvården i sitt distrikt. De kan sköta verksamheten själva, i samarbete med räddningsväsendet eller ett annat sjukvårdsdistrikt eller köpa servicen av någon annan serviceproducent. Läkarhelikopterverksamheten är en del av den prehospitala akutsjukvården som definieras i hälsovårdslagen. Verksamheten består av prehospital akutsjukvård och behövliga stödtjänster, det vill säga flygverksamhet, baser och enheter på land. FinnHEMS ansvarar tillsammans med universitetssjukvårdsdistrikten för läkarhelikopterverksamheten i Finland. FinnHEMS är ett nationellt, statsägt bolag med ansvar för läkarhelikopterverksamheten. Universitetssjukhusdistrikten svarar för personalen, redskap och läkemedel för den prehospitala akutsjukvården (<https://stm.fi/sv/prehospital-akutsjukvard>).

När det gäller justitieombudsmannens befogenheter i detta ärende samt FinnHEMS språkliga skyldigheter är det av betydelse hur man ur rättslig synvinkel definierar bolagets verksamhet. Justitieombudsmannen har inte enligt lag rätt att pröva privata företags (statens ägande spelar ingen avgörande roll) förfarande, om det inte är fråga om ett sådant offentligt uppdrag som avses i grundlagens 109 §. Justitieombudsmannens befogenheter omfattar även de offentliga förvaltningsuppgifter som avses i grundlagens 124 §. Dessa begrepp har emellertid inte helt identiskt innehåll utan "offentligt uppdrag" är mer omfattande än "förvaltningsuppgifter".

Alla tjänsteproducerande statsbolag hör inte automatiskt till justitieombudsmannens befogenheter utan "tjänsten" i fråga måste vara ett "offentligt uppdrag" för att justitieombudsmannen har befogenheter i ärendet.

Angående FinnHEMS betyder detta att om FinnHEMS läkarhelikoptertjänst kan definieras som ett offentligt uppdrag, kan justitieombudsmannen övervaka efterföljandet av språklagens 24 § i bolagets verksamhet. Justitieombudsmannen ansåg att bolagets verksamhet är så fundamentalt förknippad med ordnandet av den lagstadgade prehospitala akutsjukvården att bolaget sköter ett sådant offentligt uppdrag som avses i grundlagens 109 §. Trots detta ansåg justitieombudsmannen det vara tolkningsbart hurdana bolagets språkliga skyldigheter enligt 24 i språklagen i praktiken är eftersom de i varje fall är snävare än de skyldigheter som avses i lagens 25 §.

För att verksamhet av ett statsägt bolag kunde bedömas på grund av språklagens 25 § borde verksamheten i fråga kunna definieras som "förvaltningsuppgift". Som preliminärt ställningstagande ansåg justitieombudsmannen att man med fog kunde utgå ifrån att FinnHEMS inte bara sköter ett offentligt uppdrag utan även en sådan förvaltningsuppgift som avses i grundlagens 124 §. Förverkligande av den lagstadgade prehospitala akutsjukvården kan i och för sig tolkas vara en förvaltningsuppgift och närmare en så kallad faktisk förvaltningsverksamhet, där FinnHEMS läkarhelikopterverksamhet har en mycket viktig biträdande roll. Social- och hälsovårdsministeriet har dock ansett att bolaget inte sköter sådana här uppgifter. Ministeriets motiveringar i detta hänseende är emellertid tillsvidare ganska anspråkslösa trots att justitieombudsmannen lyfte frågan upp i sin begäran om utredning och yttrande. Därför var justitieombudsmannen i detta skede inte helt övertygad om ministeriets tolkning.

Enligt 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

Ert klagomål gällde inte något enskilt konkret fall utan Ni på allmän nivå lyfte upp en mycket viktig och även komplicerad juridisk fråga som inte kan avgöras på grund av det tillgängliga materialet. Däremot ansåg justitieombudsmannen ärendet förutsätta en mer omfattande utredning och bedömning ur grundlagens synvinkel (124 §).

Därför beslöt justitieombudsmannen att han avslutar behandlingen av detta ärende som klagomålsärende och fortsätter handläggningen på grund av 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman.