

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd) när det gäller ersättning för landskapens mervärdesskattekostnader samt vissa finansieringslösningar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (RP 16/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Kirsi Varhila, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Pirjo Kainulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Pasi Pohjola, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringssekreterare Helena Raula, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Kalle Tervo, social- och hälsovårdsministeriet
- understatssekreterare Päivi Nerg, finansministeriet
- specialsakkunnig Erkki Papunen, finansministeriet
- regeringsråd, enhetschef Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- budgetråd Virpi Vuorinen, finansministeriet
- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- förvaltningsdirektör Mikko Koiranen, Statens revisionsverk
- bedömningsråd, ED Antti Moisio, Rådet för bedömning av lagstiftningen
- justitieråd Niilo Jääskinen, högsta förvaltningsdomstolen
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

- överdomare Kimmo Mikkola, marknadsdomstolen
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- överdirektör Marina Erhola, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- utvärderingsdirektör Pekka Rissanen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor (emeritus) Pentti Arajärvi
- professor Mats Brommels
- medicine doktor Jaakko Herrala
- professor Mikael Hidén
- professor Heikki Hiilamo
- professor Raija Huhtanen
- professor (emeritus) Jussi Huttunen
- professor (emeritus) Martti Kekomäki
- biträdande professor Ida Koivisto
- professor Juha Lavapuro
- professor Lasse Lehtonen
- professor Olli Mäenpää
- professor (emerita) Eija Mäkinen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Anneli Pohjola, Lapplands universitet
- professor Juha Raitio
- professor Pauli Rautiainen
- professor Jukka Snell
- professor Markku Suksi
- medicine doktor, docent Juha Teperi
- professor Otto Toivanen, Aalto-universitetet
- professor Kaarlo Tuori
- juris magister Niklas Vainio
- professor Pirkko Vartiainen, Vasa universitet
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- statsrådet
- Ålands landskapsregering
- professor Päivi Leino-Sandberg
- biträdande professor Janne Salminen
- professor Tomi Voutilainen.

PROPOSITIONERNA

RP 16/2018 rd

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården. I lagen föreskrivs det om innehållet i kundens valfrihet, om rådgivning och handledning i anslutning till valfriheten samt bedömning av servicebehovet och samordning av tjänster, om förfaranden vid godkännande av tjänsteproducenter samt avtalsförfaranden, om tjänsteproduktio-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

nen och tjänsteproducenternas skyldigheter, om ersättningar till tjänsteproducenter, informationshantering och tillsyn samt om hur valfrihetsmodellen ska genomföras.

Vidare föreslås det ändringar i inkomstskattelagen, lagen om statens revisionsverk och lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2020. Avsikten är dock att valfrihetssystemet ska träda i kraft stegvis. Avsikten är att lagen om ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk ska träda i kraft samma dag som landskapslagen (RP 15/2017 rd) träder i kraft eller så snart som möjligt efter detta.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med avseende på bland annat 6, 17, 19, 21, 22 och 124 § i grundlagen.

Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är nödvändigt att begära ett utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

RP 15/2018 rd

Propositionen utgör en komplettering av propositionen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd). Kompletteringen gäller det förslag till lag om landskapens finansiering som ingår i den ovan nämnda regeringspropositionen. Propositionen kompletteras så att bestämmelserna i den föreslagna lagen om landskapens finansiering också omfattar ersättning för mervärdesskattekostnader som ingår i anskaffningar som gjorts för verksamhet som står utanför mervärdesskattebeskattningens tillämpningsområde och för skattefri verksamhet.

Det föreslås att lagen om landskapens finansiering samt kompletteringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

I propositionen ingår inga motiv till lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

1. Inledning

Propositionen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården (nedan även valfrihetslagen) och till vissa lagar som har samband med den (nedan även valfrihetspropositionen) utgör en del av den omfattande reformen av landskapen, social- och hälsovården och statens regionförvaltning. Propositionen är främst kopplad till propositionerna RP 15/2017 rd och RP 52/2017 rd. Den förra innehåller förslag till landskapslag, lag om ordnande av social- och hälsovård och lag om landskapens finansiering (nedan även finansieringslagen) samt till vissa andra lagar (nedan även landskaps- och vårdpropositionen). Den senare innehåller ett förslag till lag om produktion av social- och hälsotjänster.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Grundlagsutskottet lämnade i juni 2017 ett utlåtande om de nämnda propositionerna och om vissa andra propositioner som hör till samma komplex (GrUU 26/2017 rd). I utlåtandet konstaterade grundlagsutskottet att förslaget till valfrihetslag (RP 47/2017 rd, nedan även den tidigare valfrihetspropositionen) kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar om slopande av bolagiseringsskyldigheten, landskapens rätt att själva producera social- och hälsovårdstjänster, delegering av offentliga förvaltningsuppgifter till enskilda, ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna och kravet på att landskapens uppgifter ska bestämmas i lag beaktas på behörigt sätt. Med beaktande av grundlagens bestämmelser om lagstiftningsförfarandet, principerna för god lagberedning och lagstiftningspaketets stora räckvidd ansåg grundlagsutskottet att den fortsatta beredningen av valfrihetslagen så att den blir förenlig med grundlagen ska anvisas statsrådet (GrUU 26/2017 rd, s. 77).

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande har regeringen berett en ny valfrihetsproposition. Propositionen lämnades till riksdagen i mars 2018 och samtidigt återtog regeringen proposition 47/2017 rd. I propositionen har regeringen strävat efter att göra de ändringar i valfrihetslagen som grundlagsutskottet föreslog i sitt utlåtande. Den nu aktuella valfrihetspropositionen är formellt en ny proposition och avviker dessutom avsevärt från den proposition som bedömdes tidigare. När grundlagsutskottet utför sin uppgift enligt 74 § i grundlagen måste utskottet således bedöma propositionen som en självständig, ny proposition och mot bakgrund av dels utlåtandet GrUU 26/2017 rd, dels eventuella andra aspekter som anknyter till grundlagen. Bedömningen måste också beakta propositionens nära koppling till landskaps- och vårdpropositionen, till vilken grundlagsutskottet likaså anförde ett flertal konstitutionella anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen. Enligt utskottet kunde beredningen av ändringarna av lagförslagen i landskaps- och vårdpropositionen göras i betänkandeutskottet, men till följd av omfattningen av de ändringar som grundlagsutskottet förutsatte måste social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast lämnas till grundlagsutskottet för ny bedömning (GrUU 26/2017 rd, s. 77).

Grundlagsutskottet ansåg i utlåtandet GrUU 26/2017 rd att det inte ser någon mening i att bedöma alla detaljer i regleringen i ett läge där det krävs väsentliga ändringar i regleringens grundläggande struktur och eventuellt ett stort antal detaljändringar. Utskottet konstaterade att utskottet i sitt utlåtande således inte kan anses ha gjort några andra ställningstaganden om lagförslagens förhållande till grundlagen med relevans för framtida tillämpningssituationer än de som explicit framgår av utlåtandet (GrUU 26/2017 rd, s. 11).

Grundlagsutskottet konstaterade att propositionerna bildade en rättslig helhet som gäller samma sak. För att kunna utföra sin uppgift enligt grundlagens 74 § på behörigt sätt beslutade grundlagsutskottet att sambehandla ärendena med stöd av 34 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning och lämna ett gemensamt utlåtande om propositionerna till social- och hälsovårdsutskottet.

Samtidigt med valfrihetspropositionen lämnade regeringen en proposition om komplettering av landskaps- och vårdpropositionen, i vilken det föreslås bestämmelser om ersättning för mervärdeskattekostnader samt vissa finansieringslösningar (RP 15/2018 rd). Grundlagsutskottet beslutade den 17 maj 2018 med stöd av 34 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning att sambehandla den propositionen och valfrihetspropositionen och lämna ett gemensamt utlåtande om dem till social- och hälsovårdsutskottet. Motiveringen till det är att utskottet har sett det som nödvändigt att re-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

dan i denna fas av beredningen bedöma hur väl finansieringen av social- och hälsotjänsterna kommer att räcka till.

Grundlagsutskottet anser att den slutliga konstitutionella bedömningen också av den nu aktuella propositionen förutsätter att utskottet har möjlighet att samtidigt bedöma de ändringar som social- och hälsovårdsutskottet föreslår i landskaps- och vårdpropositionen och propositionen om tjänsteproducentlagen. Kravet på ny behandling av ärendena är nödvändigt också av det skälet att utskottet nedan framför ett flertal anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen också för den nu aktuella valfrihetspropositionen. Dessa anmärkningar är till sin art, betydelse och omfattning sådana att det hör till utskottets grundlagsfasta uppgift att i sådan detalj som ärendena kräver bedöma huruvida social- och hälsovårdsutskottets lösningar är förenliga med grundlagen (se även grundlagsutskottets mötesprotokoll PeVP 48/2018 vp, § 4).

2. Tryggheten av social- och hälsotjänster genom valfrihetssystemet

2.1 Grundlagens bestämmelser och grundlagsutskottets praxis

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bestämmelsen avser å ena sidan social- och hälsovårdens preventiva verksamhet och å andra sidan utvecklandet av förhållandena i samhället inom det allmänna olika verksamhetssektorer i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa. Det handlar framför allt om att trygga tillgången till tjänsterna. Men också andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, såsom bestämmelserna om jämlikhet och förbud mot diskriminering, inverkar indirekt på tillgången till och sättet att ordna tjänster (GrUU 63/2016 rd, GrUU 67/2014 rd, se också RP 309/1993 rd). Dessutom har man med den typ av regleringsförbehåll som används i 19 § 3 mom. i grundlagen, ”enligt vad som närmare bestäms genom lag”, velat understryka att lagstiftaren har en mera begränsad rörelsefrihet som är bunden vid huvudregeln i grundlagen (GrUB 25/1994 rd, s. 6/II).

Trots att bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen uttryckligen hänvisar till det allmänna skyldighet att trygga tillräckliga tjänster, hindrar den inte att social- och hälsotjänster kan tillhandahållas också av andra än det allmänna. I 19 § 3 mom. i grundlagen definieras inte hur social- och hälsotjänster ska ordnas. Bestämmelsen förutsätter således inte att de offentliga samfundet själva har hand om produktionen av samtliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Likaså utgick man redan i propositionen om de grundläggande fri- och rättigheterna från att en bestämmelse i grundlagen inte binder ordnandet av social- och hälsotjänster till den dåvarande lagstiftningen (se RP 309/1993 rd). Motsvarande ståndpunkt har senare upprepats vid ett flertal tillfällen också i grundlagsutskottets praxis (se GrUU 26/2017 rd, s. 33, GrUU 63/2016 rd, GrUU 67/2014 rd och GrUU 41/2010 rd). Exempelvis servicesedeln, som liknar kundsedeln, är enligt ett tidigare ställningstagande av utskottet ett sätt för det allmänna att uppfylla sin plikt enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster (se GrUU 26/2017 rd, s. 33 och 54 och GrUU 10/2009 rd).

Det har för rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Enligt dem kan en bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte utgå från en nivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 75–76). Hänvisningen till att var och en har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter i sista hand "en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte" (GrUU 30/2013 rd, s. 3/I). Rätten till tillräckliga hälsovårdstjänster tryggas i de allvarligaste situationerna ytterst av rätten till liv enligt 7 § i grundlagen (se GrUU 65/2014 rd, s. 4/II).

Grundlagsutskottet har betonat att även om den första meningen i 19 § 3 mom. i grundlagen inte tryggar något specifikt sätt att erbjuda tjänster, utgår grundlagen till denna del från att tjänsterna ska vara tillräckliga (se GrUU 26/2017 rd, s. 33 och 37–42, GrUU 12/2015 rd, s. 3, och GrUU 11/1995 rd, s. 2). Utskottet har uttryckligen betonat att bestämmelsen förpliktar det allmänna att trygga tillgången till tjänster (se GrUU 26/2017 rd, särskilt s. 45–46, och GrUU 54/2014 rd). Bestämmelsen innebär således ett krav på ett tillräckligt utbud av tjänster i hela landet (GrUB 25/1994 rd, s. 33/I).

Grundlagsutskottet har vid behandlingen av propositionen om tjänsteutbudet inom hälso- och sjukvården ansett det problematiskt att man efter hand kommer att komplettera uppgifterna om vilka behandlingar som ingår i den offentligt finansierade och organiserade hälso- och sjukvården och att tjänsteutbudet och behandlingarna uppenbarligen ännu inte alls var definierade när lagen trädde i kraft. Utskottet ansåg att ett sådant oreglerat läge med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen och även i övrigt med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna är "ohållbart" och ansåg det nödvändigt att bestämmelsen träder i kraft och börjar tillämpas först när det kan anses att det tjänsteutbud för den finländska hälso- och sjukvården som ska läggas fast av ett organ är tillräckligt heltäckande (se GrUU 30/2013 rd, s. 3/II).

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Till de centralaste metoderna hör att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet (se RP 309/1993 rd, s. 80/I och GrUU 26/2017 rd, s. 45–46).

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. I det ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall. Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av de uppräknade diskrimineringsgrunderna eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. En sådan annan orsak kan vara till exempel hemort (se RP 309/1993 rd, s. 45–48; se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 37–42 och 45–46, och GrUU 67/2014 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har tidigare vid bedömningen av kommun- och servicestrukturreformen och totalrevideringen av social- och hälsotjänsterna ansett det viktigt att reformen verkställs med seriös hänsyn till att invånare i kommuner i olika delar av landet bemöts jämlikt och till deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 26/2017 rd, s. 37–42 och 45–46, GrUU 67/2014 rd och GrUU 37/2006 rd, s. 2–3). Utskottet betonade också i samband med grundlagsreformen att i 19 § 3 mom. i grundlagen tryggas ett tillräckligt utbud av tjänster i hela landet (GrUU 26/2017 rd, s. 32–33).

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Valfriheten inom social- och hälso­jänster är relevant också med avseende på människors självbestämmanderätt. Enligt 1 § 2 mom. i grundlagen ska konstitutionen trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. Omnämmandet av tryggandet av den enskilda människans frihet och rättigheter omfattar också friheten att bestämma över sig själv och sitt handlande (RP 309/1993 rd, s. 45/II), vilket är en grund för att utöva många andra rättigheter. Bestämmelsen i 1 § 2 mom. i grundlagen ger uttryck för de grundläggande värderingarna i regeringsformen och skall beaktas vid tolkningen av regeringsformens övriga bestämmelser (RP 1/1998 rd, s. 74/I). Självbestämmanderätten har också ansetts vara kopplad till 7 § om personlig frihet och integritet och 10 § om skydd för privatlivet i grundlagen (se t.ex. GrUU 15/2015 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 37).

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter 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 bara anförtros myndigheter. Ordalydelsen i grundlagens 124 § betonar att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska höra till myndigheterna och att dessa uppgifter endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 179/I). Avsikten är att begränsa överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter utanför det egentliga myndighetsmaskineriet (GrUU 10/1998 rd, RP 1/1998 rd).

Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i grundlagen i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till t.ex. verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. I grundlagsutskottet utlåtande GrUU 26/2017 rd (s. 48—49) ges ett flertal exempel på uppgifter som utskottet har ansett vara offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt förarbetena till 124 § i grundlagen är utgångspunkten att offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag kan anförtros andra än myndigheter. Eftersom framför allt skötseln av offentliga tjänster bör kunna ordnas smidigt, och det med hänsyn till syftena med regleringen inte finns behov av detaljreglering i lag om sådana uppgifter, ska det också vara möjligt att med stöd av lag genom föreskrifter eller beslut bestämma om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Också befogenheten att överföra uppgiften ska härvid grunda sig på lag (RP 1/1998 rd, s. 179/II). Grundlagsutskottet har konstaterat att offentliga förvaltningsuppgifter enligt grundlagen får anförtros andra än myndigheter också genom ett avtal som ingås med stöd av lag (GrUU 11/2004 rd, GrUU 11/2002 rd).

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna. Vid bedömningen av ändamålsenligheten ska särskilt uppmärksammas dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov (RP 1/1998 rd, s. 179/II, GrUU 16/2016 rd, s. 3, och GrUU 8/2014 rd, s. 3/II). Dessutom ska arten av förvaltningsuppgifterna beaktas (RP 1/1998 rd, s. 179/II, se t.ex. GrUU 6/2013 rd, s. 2/II, GrUU 65/2010 rd, s. 2/II, GrUU 57/2010 rd, s. 5/I). Kravet på ändamålsenlighet kan således när det är fråga om uppgifter i samband med serviceproduktion uppfyllas lättare än t.ex. i fråga om beslutsfattande som gäller en enskild

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

persons eller sammanslutnings centrala rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 179/II, se också GrUU 8/2014 rd, s. 4/I).

Grundlagsutskottet har framhållit att kravet på ändamålsenlighet är en rättslig förutsättning som ska bedömas från fall till fall (se GrUU 26/2017 rd och de utlåtanden som nämns där samt RP 1/1998 rd, s. 179/II). Huruvida kravet på ändamålsenlighet uppfylls måste bedömas från fall till fall varje gång då en offentlig förvaltningsuppgift föreslås bli anförtrodd någon utanför myndighetsorganisationen (se t.ex. GrUU 44/2016 rd, s. 5).

Ytterligare ett villkor för att offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna anförtros andra än myndigheter är enligt 124 § i grundlagen att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Bestämmelsen understryker betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ska vara utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de ska stå under tillräcklig offentlig tillsyn (RP 1/1998 rd, s. 179/II). Med avseende på rättssäkerheten och kravet på god förvaltning har grundlagsutskottet i sin praxis granskat frågor om tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna, tjänsteansvar, lagstiftningens allmänna exakthet och korrekt och huruvida de som utför uppgifterna är lämpliga och kompetenta samt om övervakning av verksamheten (se GrUU 26/2017 rd, s. 50—51 och de utlåtanden som nämns där).

I 124 § i grundlagen föreskrivs det att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt bara kan ges myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt ska anses t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180, se t.ex. GrUU 62/2010 rd, s. 6/I och GrUU 28/2001 rd, s. 5—6).

I sin praxis har grundlagsutskottet i princip förhållit sig avvisande till att en offentlig förvaltningsuppgift som överförs till en enskild delegeras vidare (subdelegering). Det har dock inte funnits grunder för något absolut förbud i situationer där uppgiften har varit av teknisk art och underleverantören har berörts av samma kvalitetskrav och motsvarande tillsyn som den primära serviceproducenten (GrUU 6/2013 rd).

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Grundlagsutskottet har ansett att formuleringen i 21 § 1 mom. i grundlagen om beslut som gäller en persons rättigheter och skyldigheter hänger samman med omständigheter som enligt finsk rätt betraktas som rättigheter och skyldigheter. Det betyder dock inte att vilken som helst myndighetsåtgärd som är gynnsam för den enskilde är ett i grundlagen avsett beslut som gäller den enskildes rättigheter. Grundlagen utgår från att lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det uppkommer en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rättighet i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4/I, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II, GrUU 12/1997 rd, s. 1/II). Ett sådant underlag uppkommer däremot inte om en förmån eller service helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, s. 2/II, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II). Även då kan det vara relevant att öppna för en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna över huvud taget handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd, s. 4/I—II, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II) samt för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis (GrUU 30/2005 rd, s. 5/I).

Däremot utgörs så kallad faktisk förvaltningsverksamhet av myndighetsåtgärder om vilka det inte fattas något överklagbart förvaltningsbeslut och som det alltså inte går att söka ändring i. Det finns inget behov av eller någon orsak att i lag ta in bestämmelser om förbud mot att söka ändring i beslut om faktiska förvaltningsåtgärder. Faktiska förvaltningsåtgärder faller utanför rätten att söka ändring också utan en uttrycklig lagbestämmelse om att rätten är begränsad (se t.ex. GrUU 32/2012 rd, s. 5/I, GrUU 51/2006 rd, s. 6, GrUU 52/2005 rd, s. 2/II).

2.2 Strukturella ändringar i valfrihetspropositionen

2.2.1 Slopad bolagiseringsskyldighet

Grundlagsutskottet ansåg i utlåtandet GrUU 26/2017 rd att de föreslagna bestämmelserna i valfrihetslagen inte tryggade tjänsterna i tillräcklig utsträckning med avseende på grundlagen i en situation där så kallad marknadsbrist råder. Med marknadsbrist avsågs en situation där den föreslagna valfrihetsmodellen inte skulle ha genererat en serviceproduktion som garanterar tillräckliga social- och hälso-tjänster i något område. Utskottet ansåg att det strukturella problemet med regleringen anknöt till den föreslagna skyldigheten för landskapen att bolagisera sin egen tjänsteproduktion och till det anknyttande förbudet att själv producera tjänster.

De föreslagna bestämmelserna säkerställde inte på ett sätt som är jämlikt på riksnivå att rätten till adekvata social- och hälso-tjänster tillgodoses i enlighet med 6 § 1 och 2 mom., 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen. Utskottet ansåg att lagstiftningen måste ändras så att det allmänna under alla omständigheter kan garantera att social- och hälso-tjänsterna fullföljs på lika villkor i tillräcklig omfattning. De bestämmelser som förbjöd landskapet att själv producera direktvalstjänster och tjänster som tillhandahålls mot kundsedel samt förpliktade landskapet att bolagisera social- och hälso-tjänsterna måste enligt utskottet strykas. Det var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I det nu aktuella förslaget till valfrihetslag har landskapets skyldighet att bolagisera direktvalstjänsterna strukits, och egen produktion av direktvalstjänster är inte längre förbjuden. I 3 kap. i förslaget till valfrihetslag sägs att landskapets direktvalstjänster produceras av affärsverk. Affärsverket ska ha en eller flera social- och hälsocentraler samt en eller flera mun- och tandvårdsenheter. Enligt föreslagna 15 och 16 § kan landskapets social- och hälsocentraler och mun- och tandvårdsenheter utgöra en del av affärsverk. Landskapet kan alternativt inrätta ett eller flera separata

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

affärsverk för dem. Dessutom kan landskapet ha ett eller flera bolag eller andra sammanslutningar för produktion av dessa tjänster. Affärsverket är juridiskt en del av landskapsorganisationen.

Av ordalydelsen i 16 § i valfrihetslagen och i propositionsmotiven framgår att landskapet inte kan bolagisera all produktion av direktvalstjänster, eftersom landskapet ska ha en tillräcklig egen produktion. Landskapet har alltså skyldighet att genom egen produktion svara för tillgången till tjänster och därmed svara för att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses.

Grundlagsutskottet förutsatte också att det för landskapet ålagda förbudet att självt producera kundsedelstjänster stryks i lagen (GrUU 26/2017 rd, s. 45). Enligt den nya valfrihetspropositionen ska kundsedelstjänster produceras av privata tjänsteproducenter, men om det inte finns någon för kunden lämplig tjänsteproducent som producerar tjänsten i fråga, ska affärsverket svara för att tjänsten produceras för kunden på något annat sätt. De andra sätt som avses i propositionen (s. 237—238) är tjänsterna produceras av affärsverket självt eller köps på basis av avtal.

Som konstaterades ovan har regeringen i den nya valfrihetspropositionen beaktat de konstitutionella anmärkningarna om landskapets egen tjänsteproduktion och bolagiseringsskyldigheten i utskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd. Jämfört med det tidigare förslaget ger den nya propositionen på dessa punkter bättre förutsättningar att genomföra reformen så att de rättigheter som skyddas i 19 § 3 mom. i grundlagen inte äventyras.

2.2.2 Ikraftträdande, övergångsperioder och indelning i etapper

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om det tidigare förslaget till valfrihetslag att reformen inte skulle gå att genomföra kontrollerat enligt den planerade tidsplanen på så sätt att rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen inte äventyras. Enligt utskottet måste tidsplanen, sådan den framstod i bestämmelserna om ikraftträdande och övergångsperioder, ändras så att tillgången till social- och hälso-tjänster inte äventyras. Det kravet följde direkt av den skyldighet som det allmänna ålagts genom 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Utskottet ansåg också att en valfrihetsmodell av den föreslagna dimensionen bör införas i etapper. Indelningen i etapper kunde enligt utskottet göras tidsmässigt, i sak och geografiskt.

Den föreslagna regleringen avviker från det tidigare förslaget till valfrihetslag i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Avsikten var att det tidigare förslaget till valfrihetslag skulle träda i kraft den 1 januari 2019. Nu föreslås den träda i kraft den 1 januari 2020. Till följd av den tid som gått är ändringen betydelselös med avseende på grundlagen. Enligt förslaget träder en del av bestämmelserna (bl.a. 93—96 § om pilotförsök) i kraft redan den 1 juli 2018, och en del (bl.a. 38—50 och 52 § om godkännande av tjänsteproducenter) den 1 januari 2019 (se närmare 85 § 1 och 3 mom. i lagförslag 1 och detaljmotiven, s. 313—314). Också i det här avseende påminner situationen om det som gällde då grundlagsutskottet sommaren 2017 behandlade den tidigare valfrihetspropositionen.

I 86—89 § i valfrihetslagen föreslås bestämmelser om etappindelningen. I propositionen avser etappindelningen de övergångstider som tillämpas på införandet av kundsedlar och personlig budget samt tiderna för när social- och hälsocentralernas och mun- och tandvårdsenheternas verk-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

samhet ska inledas. Landskapet är med stöd av 86 och 87 § i förslaget till valfrihetslag skyldigt att ta i bruk kundsedlar och personliga budgetar senast den 1 juli 2020. Övergångsperioden är i dessa fall ett halvt år räknat från det att landskapen inleder sin serviceverksamhet och valfrihetslagen träder i kraft. Genom beslut av landskapet kan dock tjänsterna införas tidigare. Landskapet ska enligt 88 § i förslaget till valfrihetslag överföra produktionen av de direktvalstjänster som avses i 18 § 1 mom. till social- och hälsocentralerna senast den 1 januari 2021 och de direktvalstjänster som avses i 18 § 2 mom. senast den 1 januari 2022. Tidsfristerna gäller både direktvalstjänster som produceras av privata tjänsteproducenter och direktvalstjänster som produceras av affärsverk. Beroende på tjänst är alltså övergångstiden ett år eller två år från det att lagen trätt i kraft. Under övergångstiden svarar landskapets affärsverk för produktionen av direktvalstjänsterna (s. 315). Enligt föreslagna 89 § är motsvarande övergångstider för de tjänster som överförs till mun- och tandvårdsenheter två respektive tre år.

Det nya förslaget till valfrihetslag beaktar inte tillräckligt väl grundlagsutskottets krav på ändring av etappindelningen. I propositionen betyder etappindelningen införandet av korta övergångstider. Att införandet av vissa tjänster är beroende av landskapets beslut kan visserligen också betyda en geografisk etappindelning, och uppdelningen av övergångstiderna beroende på tjänst kan också uppfattas som en indelning i etapper i sak. Enligt grundlagsutskottet är ändringarna fortfarande otillräckliga också i det avseendet.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan man som utgångspunkt för bedömningen av huruvida reformens tidsplan är förenlig med grundlagen ställa upp att en stor reform, som samtidigt förändrar förvaltningsstrukturerna, tjänsteproduktionen och tillsynsorganisationen, redan i sig innebär en avsevärd risk för lika tillgång till de sociala grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet då förändringarna görs utan en tillräcklig tidsmässig fasindelning och utan inhämtade erfarenheter. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av de samlade propositionerna tagit stöd i konsekvensbedömningarna i propositionerna, tilläggsutredningar från regeringen och bedömningar framställda av sakkunniga inom social- och hälsovårdsområdet (se även GrUU 26/2017 rd, s. 35). Sakkunniga inom social- och hälsotjänster har med stor samstämmighet fäst utskottets uppmärksamhet vid att tidsplanen för reformen är förknippad med betydande risk för skadliga konsekvenser för genomförandet av social- och hälsotjänsterna.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om den tidigare valfrihetspropositionen att när lagstiftning omarbetas är övergångsarrangemang och tidsplaner för ibruktagnin inte en godtagbar grund för att avvika från eller skjuta upp fullföljandet av kraven på grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter enligt grundlagen och de internationella människorättskonventionerna. De grundläggande och mänskliga rättigheterna måste tillgodoses från och med det att reformen träder i kraft. I sin granskning hade utskottet som utgångspunkt att avsteg från ett jämlikt fullföljande av de grundläggande fri- och rättigheterna inte får göras på den grunden att tidsplanen för inrättandet av social- och hälsocentraler varierar i olika landskap eller att omfattningen av de tjänster som tillhandahålls vid dem kan variera under övergångstiden. Förslaget är konstitutionellt godtagbart endast om de grundläggande fri- och rättigheterna inte äventyras (GrUU 26/2017 rd, s. 44). Grundlagsutskottet menar att de samma utgångspunkterna för bedömningen bildar grunden för bedömningen också av det nya förslaget.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Den utmålade tidsplanen för reformen är fortfarande mycket stram. Tidsplanen för genomförandet av valfriheten framstår i de sakkunnigas bedömningar också den här gången som det centrala problemet. Den strama tidsplanen gör det svårt att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och uppnå målen för reformen. En del av bestämmelserna avses träda i kraft redan den 1 juli 2018. Enligt förslaget reserveras endast ett till två år för landskapens förberedande åtgärder, däribland godkännandet av tjänsteproducenter och de åtgärder som föregår det (fastställande av krav på producenter av valfrietjänster, godkännande av producenter av direktvalstjänster och kundsedelstjänster, tecknande av avtal med producenter av direktvalstjänster m.m.) samt för genomförandet av informationsförvaltningstjänsterna. Vid bedömningen av tidsplanen måste man dessutom beakta att avsikten är att samtidigt genomföra en ytterst omfattande förvaltningsreform som anknyter till de andra uppgifter som anvisas landskapen samt en omorganisation av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (se RP 14/2018 rd). För att dessa båda reformer ska kunna genomföras samtidigt krävs tillräckligt med tid, vilket också det talar för en lösare tidsplan.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning ges varierande bedömningar av hur väl den planerade tiden för införande av direktvalstjänster räcker till (s. 352—355). Innan direktvalstjänsterna införs (dvs. före ingången av 2021) borde landskapen enligt motiven ha fungerande system och tillräcklig beredskap för att behandla kunduppgifter, ta i bruk ett registreringssystem samt följa och upprätthålla ett system för ersättningar till tjänsteproducenter. Samtidigt ska landskapet bereda starten för den egna verksamheten och de anknytande omfattande personal- och egendomsarrangemangen och informationssystemen. Likaså ska de skapa beredskap för att sammanjämka de ansvar och skyldigheter som överförs till landskapet från kommunerna och samkommunerna med den nya verksamheten. Enligt propositionsmotiven kan detta orsaka problem för beslutsfattandet, i det fall att landskapen inte i tillräcklig grad förmår planera beslut som gäller helheten. Också andra omständigheter som är svåra att förutse kan göra det svårt att planera verksamheten tillräckligt väl. Följden kan bli att tillhandahållandet av tjänsterna äventyras (s. 353).

Å andra sidan framförs det i propositionsmotiven att landskapen får tillräckligt med tid för genomförandet av valfriheten. För informationssystemens del hänvisas det till Kanta-tjänsterna, som redan nu erbjuder möjligheter för att ge tjänsteproducenter tillgång till behövliga uppgifter. Det gäller i synnerhet hälsotjänsterna, som utgör merparten av direktvalstjänsterna. Eftersom de social- och hälsocentraler som producerar direktvalstjänster inleder sin verksamhet år 2021, finns det enligt propositionen tid för utveckling av de informationssystem som valfrietssystemet kräver på ett sätt som ger producenterna tillgång till klient- och patientuppgifterna (s. 354). Den bedömningen gäller särskilt den tjänst för kundval som avses i 77 § 2 mom. 1 punkten i förslaget till valfrietslag. Kunden kan genom den tjänsten anmäla sig som kund hos valfri producent av direktvalstjänster och dess tjänstenhet samt hos valfritt affärsverk inom landskapet samt dess tjänstenheter. Den tjänst som avses i 77 § 2 mom. 2 punkten i förslaget till valfrietslag föreslås innehålla uppgifter om alla producenter av valfrietjänster — det vill säga också producenter av tjänster som ges mot kundsedan eller enligt personlig budget. I motiven ges ingen exakt uppskattning av när den tjänsten kan inledas (jfr t.ex. s. 304—305), trots att tjänsten är ytterst central för att kunden ska kunna utnyttja valfriheten.

Grundlagsutskottet framhöll i sitt förra utlåtande att de grundläggande och mänskliga rättigheterna måste kunna tillgodoses från och med det att reformen träder i kraft (GrUU 26/2017 rd, s. 44). Utskottet fäste också uppmärksamheten vid att genomförandet av reformen kommer att inbegri-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

pa en lång rad olika faser. Utskottet ansåg att en längre gående indelning av reformen i faser utgör ett villkor för vanlig lagstiftningsordning, och hänvisade i det sammanhanget till att ett ändamålsenligt genomförande av reformen enligt den föreslagna tidsplanen var "ytterst osannolikt eller rentav omöjligt" och att genomförandetiden för valfrihetsreformen var på så sätt orealistisk "att den rentav kan komma att leda till akut kris i social- och hälsovårdssystemet under våren 2019" (GrUU 26/2017 rd, s. 45). Grundlagsutskottet har dessutom tidigare framhållit att informationssystemens funktionalitet är av betydelse för skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 11/2018 rd). Utskottet har särskilt understrukit att exempelvis ett patientregister är ett register som finns på flera ställen och innehåller känsliga uppgifter, och att det därför är extra viktigt att informationssäkerheten fungerar och förhindrar missbruk och finns tillgänglig genast när registret börjar användas (GrUU 41/2010 rd, s. 3/I).

Den föreslagna tidsplanen för ikraftträdandet och övergångsperioderna är fortfarande behäftade med svårkontrollerbara risker som kan äventyra de rättigheter som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Riskerna har sin grund i det sammantagna reformprojektets dimensioner. Det är för det första fråga om att inrätta ett nytt förvaltningssystem och inleda dess verksamhet. Vidare görs en fundamental omstrukturering av hela systemet för ordnande och produktion av social- och hälsovård. För att en sådan reform ska kunna genomföras kontrollerat krävs en tillräckligt lång övergångsperiod.

Skyldigheten att trygga tillräckliga social- och hälsotjänster när valfrihetssystemet införs följer direkt av 19 § 3 mom. i grundlagen. Om reformen genomförs enligt den föreslagna tidsplanen, blir säkerställandet av tillräckliga och jämlika social- och hälsotjänster i praktiken beroende av hur landskapen lyckas utnyttja de verktyg som lagen om ordnande av social- och hälsovård och valfrihetslagen erbjuder i fråga om att generera privat tjänsteproduktion och övervaka tjänsteproducenternas verksamhet. Det framgår av en sakkunnigutredning att tidsplanen för genomförandet av den föreslagna lagstiftningen och det faktum att genomförandet av valfrihetsmodellen inte tillräcklig väl har delats upp på skilda faser bidrar till att äventyra skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Om ikraftträdandet sker i den föreslagna formen kan också hållbarheten i landskapets ekonomi äventyras (se även FiUU 5/2018 rd, s. 16—17). Därigenom försvagas landskapets möjligheter att erbjuda invånarna tillräckliga och jämlika social- och hälsovårdstjänster.

I sin samlade bedömning stannar utskottet för att reformen i den form som regeringen föreslår inte går att genomföra kontrollerat enligt den planerade tidsplanen på så sätt att rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen inte äventyras. Utifrån den föreslagna tidsplanen för genomförandet kan förslaget till valfrihetslag enligt utskottets uppfattning inte med tillräcklig säkerhet tillgodose en jämlik behandling av olika befolkningsgrupper eller deras faktiska möjligheter att få de tjänster som är nödvändiga för att deras grundläggande fri- och rättigheter ska tillgodoses. Bestämmelserna om ikraftträdande i 12 kap. i förslaget till valfrihetslag kan därför inte stiftas i den föreslagna formen. Tidsplanen för reformen måste ändras så att tillgången till social- och hälsotjänster inte riskeras.

Uppenbarligen finns det stora variationer i landskapens beredskap att övergå till valfrihetssystemet. Den skyldighet som i 19 § 3 mom. i grundlagen ålagts det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster utgör uttryckligen en skyldighet för lagstif-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

ler vikten av det informationsförfarande som avses i 90 § 3 mom. och av att i rätt tid ges tillräcklig information om valet av social- och hälsocentral.

2.3 Hur förslaget tillförsäkrar lika tillgång till social- och hälso-tjänster

2.3.1 Allmän bedömning av systemet

Jämfört med det tidigare förslaget har det gjorts tämligen många ändringar i valfrihetslagen. Som konstaterats ovan är landskapet inte skyldigt att bolagisera sina egna social- och hälsocentraler och mun- och tandvårdsenheter. Landskapets affärsverk ska ha en egen social- och hälsocentral och mun- och tandvårdsenhet. De kan utgöra delar av affärsverket eller alternativt kan landskapet bilda separata affärsverk för dem. Affärsverkets social- och hälsocentral och mun- och tandvårdsenhet ska anvisas ersättning på samma allmänna grunder som andra producenter av direktvalstjänster. Social- och hälsocentralens tjänsteutbud har ändrats så att andra socialtjänster än allmän rådgivning och handledning endast fås hos affärsverket. I det nya förslaget kan endast landskapets affärsverk utfärda kundsedlar, och bestämmelserna om kundsedlar har preciserats. Landskapet är skyldigt att införa kundsedlar för vissa tjänster. Därutöver kan landskapet besluta att införa kundsedlar också för andra tjänster som anges i lagen. För att säkerställa serviceintegrationen har det i förslaget till valfrihetslag införts en mer omfattande reglering av kundplanen. Likaså har tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna och tjänsteansvar på producenterna av valfrihetstjänster utvidgats.

En central fråga vid bedömningen av huruvida propositionen är förenlig med grundlagen är om den föreslagna regleringen bidrar till fullgörandet av det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga och tillräckligt likvärdiga social- och hälsovårdstjänster samt främja befolkningens hälsa, så som förutsätts enligt den helhet av normer som 19 § 1 och 3 mom., 6 § 1 och 2 mom. samt 22 § i grundlagen utgör. Vid sidan av frågan om jämlika social- och hälsovårdstjänster finns det en annan central fråga för lagstiftningsordningen, nämligen huruvida den föreslagna reglering som innebär att uppgiften att producera social- och hälsovårdstjänster läggs över på privata tjänsteproducenter uppfyller de krav som enligt 124 § i grundlagen ska vara uppfyllda för att offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna anförtros andra än myndigheter (se GrUU 26/2017 rd, särskilt s. 37 och 46—57).

Skyldigheten att i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälso-tjänster och främja befolkningens hälsa har ålagts det allmänna. I fråga om direktvalstjänster kan därför inte fullgörandet av skyldigheten enligt 19 § 3 mom. i grundlagen inte överlåtas enbart på en marknadsbaserad tjänsteproduktion. Utskottet konstaterade redan att slopandet av bolagiseringsskyldigheten och av skyldigheten för landskapets affärsverk att producera direktvalstjänster undanröjer de konstitutionella problemen med regleringen, men av det följer inte att de synpunkter som utskottet framförde i utlåtandet GrUU 26/2017 rd är betydelselösa.

Med utgångspunkt i 124 § i grundlagen fäste grundlagsutskottet i det utlåtandet uppmärksamhet vid den omfattande överföringen av uppgifter och vid att det i anknytning till direktvalstjänsterna föreslogs betydande uppgifter som gällde produktion av social- och hälso-tjänster, bedömning av servicebehov och upprättandet av kundplaner. Utskottet påpekade att privata aktörer tar över den funktion som slutligen avgör hur människor får sådana tillräckliga tjänster som avses i 19 § 3

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Med hänsyn till vilken ställning de tjänster som enligt förslaget kan anförtros privata aktörer har inom produktionen av social- och hälso­­tjänster bör kravet på ändamålsenlighet i 124 § i grundlagen framför allt granskas med avseende på enskildas behov, även om aspekterna beträffande begränsning av landskapets självstyrelse inte är obetydliga. Betydelse ska därför ges särskilt åt att det finns tillräckliga social- och hälso­­tjänster tillgängliga på lika villkor (GrUU 26/2017 rd, s. 53).

Stärkt valfrihet har olika konsekvenser för olika människogrupper och områden. I synnerhet i stora tillväxtcenter och befolkningsrika landskap kommer de privata aktörernas utbud att formas lättare och i större omfattning än i landskap med mindre befolkning och glesare bebyggelse. Enligt regeringens bedömning (s. 333) kommer också skillnaderna inom landskapen att vara betydande i landskap som är stora till ytan. Tjänster som utgör ett alternativ till den offentliga tjänste­­produktionen och som produceras av privata aktörer och den tredje sektorn och omfattas av valfriheten uppkommer således inte nödvändigtvis i samma mängd i olika delar av landet eller i enskilda landskap.

Utgående från propositionens konsekvensbedömning och inkommen utredning kan man enligt utskottet dra slutsatsen att genomförandet av valfriheten på det nu föreslagna sättet är förknippat med betydande osäkerhetsmoment. Utskottet menar att dessa osäkerhetsmoment är av betydelse med avseende på hur de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. De sakkunniga inom som utskottet hört har gjort den bedömningen att landskapen får otillräckliga medel i proportion till deras lagfästa skyldigheter och att propositionen inte i tillräcklig grad har beaktat förändringarna i åldersstrukturen och exempelvis de särdrag som är kännetecknande för huvudstadsregionen. Enligt den bedömningen skapar de här faktorerna ett tryck på att sänka servicenivån, försvaga tillgången till tjänster eller höja kundavgifterna. Enligt utredning kräver reformen dessutom nya, stora informationssystem på såväl nationell nivå som landskapsnivå samt integrering av samtliga producenters system. Det är enligt utskottets uppfattning mycket osannolikt att det lyckas inom tidsplanen för reformen. Med hänsyn till reformens betydelse ser grundlagsutskottet i likhet med finansutskottet det som beklagligt att propositionen saknar en närmare beskrivning av de mekanismer och incitament som avses höja produktiviteten inom social- och hälsovården så mycket att sparmålet inte äventyrar kvaliteten på eller tillgången till tjänster (se FiUU 5/2018 rd, s. 9).

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamheten vid att propositionen i likhet med den tidigare valfrihetspropositionen öppet för fram också de risker som reformen är förknippad med. Dessa risker har en uppenbar koppling till grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom 6 § och 19 § 3 mom. i grundlagen sammantagna förutsätter att det allmänna genom lag tillförsäkrar var och en lika rätt till tillräckliga social- och hälso­­tjänster, måste det i lagstiftningen säkerställas att landskapet, som har organiseringsansvaret, får såväl tillräckliga ekonomiska resurser som tillräcklig kapacitet i fråga om personal, lokaler och utrustning för produktionen av tillräckliga social- och hälso­­tjänster (se bl.a. s. 126—129). De här kraven måste tillgodoses såväl i det enskilda landskapet som på riksomfattande nivå.

I 15 och 16 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs det om skyldighet att producera direktvalstjänster vid landskapets affärsverk. Affärsverket har enligt förslaget också kvar ansvaret för produktionen av tjänster som omfattas av systemet med kundsedel och personlig budget i de fall där kunden vägrar ta emot en kundsedel eller inte utnyttjar sin valfrihet. Grundlagsutskottet menar att

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

de här lösningarna undanröjer det tidigare lagförslagets principiella konstitutionella problem och stärker landskapets möjligheter att tillhandahålla jämlika tjänster på det sätt som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen.

Landskapets faktiska möjligheter att tillgodose behovet av tjänster beror dock också i den nu föreslagna modellen på hur stor andel den privata sektorn kommer att få av tjänsteproduktionen, hur kunderna utnyttjar valfriheten och hur landskapet lyckas styra aktörerna. Regleringen undanröjer därför inte betydelsen av grundlagsutskottets uppfattning om det tidigare förslaget till valfrihetslag, det vill säga att valfriheten och mångproducentmodellen kommer att bli huvudregeln för produktionen av social- och hälsovårdstjänster på basnivå. Också i det föreslagna systemet kan det uppstå företagsekonomiska risker som är karakteristiska för den privata sektorns tjänsteproduktion och svåra att förutse. Riskerna kan också leda till situationer som med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är svåra att kontrollera. I ett system baserat på många producenter kan tillgången till tjänster äventyras inte bara av störningar och exceptionella omständigheter, utan också i situationer där den marknadsverksamhet som landskapets organiseringsansvar förutsätter är otillräcklig eller inte längre motsvarar de krav som ställts upp för verksamheten.

Det kan enligt grundlagsutskottet inte ses som helt oproblematiskt att förslaget till valfrihetslag inte alls innehåller bestämmelser om omfattningen av den offentliga tjänsteproduktion som omfattas av valfriheten. Valfrihetslagen ställer alltså inga formella hinder för att den konkurrenssituation som följer av valfrihetsmodellen i praktiken kan leda till en koncentrerad marknad och till att landskapet inte har tillräckliga möjligheter till egen produktion. Inte heller propositionens motiv eller konsekvensbedömningar ger några särskilt övertygande motiveringar på dessa konstitutionellt betydelsefulla punkter. Enligt motiven (s. 141) betyder förslagets kundregistreringssystem att landskapets affärsverk sannolikt kommer att ha en tämligen stor egen produktion under den första tiden efter att reformen trätt i kraft. Enligt konsekvensbedömningarna kommer de privata producenternas andel sannolikt att öka avsevärt efter övergångsperioden. Utbudet av producenter ökar och blir mångsidigare, och mer av tjänsteproduktionen överförs från den offentliga sektorn till den privata. Det betyder att landskapen på längre sikt måste anpassa sin verksamhet till den rådande marknadsutvecklingen.

Det står enligt grundlagsutskottet klart att landskapets affärsverk i kommer att upprätthålla en tjänsteproduktion som i alla lägen förmår säkerställa en tillräcklig tillgång till social- och hälsovårdstjänster och vid behov omedelbart, genom ersättande tjänsteproduktion, ingripa om tillgången till tjänsterna äventyras. Denna skyldighet följer direkt av 19 § 3 mom. i grundlagen. Betydelsen av landskapens egen tjänsteproduktion framhävs i propositionsmotiven och kommer att få en central ställning. Grundlagsutskottet menar att det genom bestämmelser i valfrihetslagen måste säkerställas att landskapens tjänsteproduktion är tillräcklig och att affärsverkets handlingsberedskap tryggas.

I sitt utlåtande om det förra förslaget till valfrihetslag hänvisade grundlagsutskottet till att den föreslagna servicestrukturen riskera bli tämligen komplicerad att hantera och styra (GrUU 26/2017 rd, s. 40). Det kan leda till att det i servicesystemet uppstår regionala skillnader när det gäller tillgång, tillgänglighet och kvalitet. Utskottet anser nu att det till följd av valfrihetssystemets struktur är svårt att hitta mindre komplicerade former för landskapets styrning och övervakning. Vid den konstitutionella bedömningen av regleringen måste i vilket fall särskild vikt läggas vid hur ef-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

fektiv och fungerande den offentliga övervakningen av den föreslagna mångproducentmodellen är.

De styrmedel som landskapet har tillgång till är enligt förslaget till valfrihetslag bland annat landskapsspecifika krav på tjänsteproducenter, godkännandeförfarande, avtal med producenterna och system för ersättning till producenterna. Dessutom finns det i 23 § i lagen om ordnandet bestämmelser om producenternas skyldighet att iakttä landskapets instruktioner och samarbeta med andra tjänsteproducenter på det sätt som integrationen förutsätter. Landskapets verksamhetsbetingelser har främjats bland annat genom att kundplanens betydelse som instrument för serviceintegration fått ökad betydelse och genom att bestämmelserna om tillsynen delvis justerats i en mer förpliktande riktning.

I sitt tidigare utlåtandet såg grundlagsutskottet det inte som oproblematiskt att det först i efterhand kontrolleras hur tjänsteproducenterna uppfyller kraven på verksamheten. Grundlagsutskottet noterade att valfrihetslagens reglering av tillsynen över tjänsteproducenterna delvis bygger på bestämmelser som ger myndigheten ganska omfattande prövningsrätt. Utskottets uppfattning var att befogenheterna att övervaka verksamhet av den här typen, som har en så nära koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna, behöver regleras genom noga avgränsade, förpliktande normer. I valfrihetslagen har regeringen strävat efter att beakta grundlagsutskottets ställningstaganden bland annat genom att delvis justera bestämmelserna om tillsynen i en mer förpliktande riktning och genom att i lagen ta in mer exakta bestämmelser om förutsättningarna för uppsägning och hävning av avtal. Det inbördes förhållandet mellan å ena sidan återkallande av godkännande (47 §) och uppsägning och hävning av avtal (50 §) förblir dock delvis svårt att få grepp om.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning blir det möjligt att ta slutlig ställning till frågan om hur tillräckliga och exakta tillsynsbestämmelserna är först när de längre fram i utlåtandet nämnda konstitutionella anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen har beaktats på behörigt sätt.

2.3.2 Finansieringen av social- och hälsotjänster

Huruvida tillgången till social- och hälsotjänster är tillräcklig med hänsyn till 19 § 3 mom. i grundlagen beror på hur stora resurser som avsätts för tjänsterna. I valfrihetspropositionens allmänna motiv behandlas utformningen av finansieringen av social- och hälsovården, hur medlen fördelas samt kundavgifterna för social- och hälsovård (s. 50—53). I förslaget finns också en tämligen bred beskrivning av propositionens ekonomiska konsekvenser (s. 135—156). Dessa ekonomiska konsekvenser anknyter på många sätt till finansieringen av social- och hälsotjänsterna. I propositionens avsnitt om lagstiftningsordning (särskilt s. 331, 350—351). För bedömningen av jämlikhetsaspekten är det enligt motiven av central betydelse att landskapens finansiering är tillräcklig och hur pass bra landskapens finansiering förmår beakta skillnaderna i förhållanden mellan landskapen, vilka avspeglas i kostnaderna för att producera tjänsterna. Valfrihetslagen innehåller inga bestämmelser om landskapens möjlighet att få tilläggsfinansiering, om tjänsteproduktionen visar sig vara väsentligt dyrare i områden som inte är attraktiva för marknaden (se s. 350).

Bestämmelser om finansieringen av landskapen föreslås ingå i finansieringslagen, vilken finns i proposition RP 15/2017 rd och i vilken det föreslås ändringar genom de kompletterande proposi-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

tionerna RP 57/2017 rd och RP 15/2018 rd. I den senaste kompletterande propositionens motiv redogörs knappast alls för dess förhållande till de två tidigare propositionerna. Detta faktum och avsaknaden av motiv till lagstiftningsordning i de kompletterande propositionerna försvårar bedömningen av dem.

Även om finansieringen av social- och hälsojästerna lagstiftningsmässigt utgör en del av landskaps- och vårdpropositionen, är det enligt grundlagsutskottet nödvändigt att behandla finansieringen i samband med bedömningen av huruvida förslaget till valfrihetslag är förenligt med grundlagen. Statens ansvar för att landskapen har de praktiska förutsättningarna att fullgöra sina uppgifter utgör en del av skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § i grundlagen. Bedömningen gäller nu hur förslaget till finansieringslag i kombination med övrig reglering förhåller sig till den skyldigheten. Den föreslagna finansieringsmodellen är alltså av betydelse med avseende på grundlagen, framför allt dess 6 och 19 § samt 121 § 4 mom.

Genom landskaps- och vårdreformen läggs den offentliga finansieringen av social- och hälsovården om radikalt. I fortsättningen ska landskapen ansvara för ordnandet av tjänsterna, medan staten svarar för finansieringen av tjänsterna. Det innebär att ansvaret för ordnandet skiljs från ansvaret för finansieringen. Enligt utredning kommer social- och hälsojästerna att i praktiken till cirka 80 procent finansieras genom statlig finansiering till landskapen och till cirka 20 procent genom kundavgifter. Att finansieringen till en så stor del är statlig kräver enligt regeringens uppfattning (s. XX) staten har möjligheter att påverka sådana beslut för vilka den i sista hand betalar kostnaderna.

När det gäller frågan om huruvida landskapens finansiering är tillräcklig konstaterade grundlagsutskottet i utlåtandet GrUU 26/2017 rd att utskottet inte har någon tolkningspraxis som motsvarar praxisen för den kommunala finansieringsprincipen. Utskottet anser dock att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att landskapen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter (se GrUU 10/2015 rd och GrUU 37/2009 rd). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att tillgången till lagstadgade tjänster inte kan begränsas genom budgeten (GrUU 26/2017 rd, s. 24, se även GrUU 20/2004 rd, GrUU 63/2014 rd, GrUU 19/2016 rd). Finansieringsprincipens betydelsen i fråga om social- och hälsojästerna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att finansieringen av landskapen i tillämpliga delar ska bedömas i ljuset av grundlagsutskottets praxis i fråga om finansieringsprincipen.

När bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, gäller det att samtidigt se till att kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis om den kommunala självstyrelsen (se GrUU 16/2014 rd, s. 2 och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har också ansett att finansieringsuppgifter för kommunerna med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3/II och GrUU 50/2005 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har i sin praxis angående statsandelssystemet dessutom ansett att det med tanke på den grundlagstryggade finansieringsprincipen inte räcker att bedöma hur den förverkligas på hela den kommunala sektorns nivå, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska således be-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

dömas också med tanke på situationen i enskilda kommuner (GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3/II).

Grundlagsutskottet har i och för sig godkänt en avsevärd sänkning av statsandelsprocenten till kommunerna. Utskottet konstaterade att sänkningen var betydande med avseende på kommunal-ekonomin och enskilda kommuner (GrUU 40/2014 rd, s. 3/II). Utskottet konstaterade dock att omställningarna i finansieringsförhållandena mellan kommun och stat undan för undan kan bryta ner grunden för det ekonomiska fundamentet för det kommunala självstyret som tryggas i 121 § i grundlagen. Utskottet ansåg att den ändring som var föremål för bedömning i enskilda kommuner kan försvaga förmågan att svara för serviceåliggandena samt inskränka på den självständiga ekonomiska beslutanderätten och kommunens ansvarsområde rent allmänt. Lagstiftaren har dock ansetts ha en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om nedskärningar i statsandelssystemet (GrUU 40/2014 rd, s. 3/I—II, och GrUU 16/2014 rd, s. 4/I—II), men å andra sidan har utskottet påpekat att genomförandet av en statsandelsreform inte får äventyra den regionala jämlikheten (se GrUU 16/2014 rd, s. 4/II, och GrUU 12/2011 rd, s. 3).

Landskapen saknar beskattningsrätt, och grundlagsutskottet har bedömt att skyddet för landskapens självstyrelse är mer begränsat än för den kommunala självstyrelsen (se GrUU 26/2017 rd, s. 19—30). Finansieringsprincipens betydelse för den konstitutionella bedömningen av lagstiftningen om landskapen skiljer sig därför från dess betydelse för bedömningen av kommunrelaterade frågor. Grundlagsutskottet poängterar att det avgörande för hur landskapen lyckas sköta uppgiften att ordna social- och hälsojänster uttryckligen är hur väl finansieringen räcker till och hur den fördelas.

Enligt 1 § 1 mom. i förslaget till finansieringslag beviljas statlig finansiering till landskapen för täckande av kostnaderna för de uppgifter för vilka de har organiseringsansvar med stöd av samma lag, till den del det inte föreskrivs något annat eller bestäms något annat i statsbudgeten. Enligt de kompletterande propositionerna om finansieringslagen (RP 57/2017 rd och RP 15/2018 rd) ska finansieringen av landskapen beviljas som oriktade, generella medel (RP 57/2017 rd, s. 21). I den form 1 § har i de kompletterande propositionerna ger paragrafen öppen fullmakt att till alla delar avvika från finansieringslagen genom att det bestäms något annat i statsbudgeten. Den föreslagna bestämmelsen kan anses vara exceptionell och problematiskt öppen med tanke på skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom det i lagen inte föreskrivs exakt om grunderna för finansieringen. Detta missförhållande måste korrigeras för att lagen om landskapens finansiering ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt lagens 3 § 1 mom. beviljas landskapen, så som närmare föreskrivs i lagen, statlig finansiering utifrån befolkningensmängd och utifrån faktorer som beskriver behovet av tjänster och förhållandena. Bestämmelser om de olika faktorernas eller andelarnas viktningsvärden ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet. I 3 § 1 mom. i det ursprungliga förslaget till finansieringslag fanns det tämligen exakta viktningsvärden för andelarna. Finansieringslagens 3 § har ändrats genom de kompletterande propositionerna RP 57/2017 rd och RP 15/2018 rd. Enligt paragrafens 4 mom. ska bestämmelser om de avsedda andelarnas viktningsvärden utfärdas genom förordning av statsrådet. För åren 2019 och 2020 fastställs andelarna dock enligt lagens 31 § (paragrafens nummer efter lämnandet av RP 15/2018 rd).

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Viktningvärdena för finansieringsandelarna kan anses vara av central betydelse för hur väl finansieringen av landskapen räcker till och för hur väl invånarna tillförsäkras social- och hälso-tjänster. Av den anledningen, och eftersom det i 19 § 3 mom. föreskrivs om skyldighet att tillförsäkra var och en social- och hälso-tjänster, kan de krav som grundlagen ställer inte uppfyllas genom bestämmelser på förordningsnivå. Detta missförhållande måste korrigeras för att lagen om landskapens finansiering ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Som grund för den statliga finansieringen används enligt 5 § 1 mom. i förslaget till finansieringslag genomsnittet för de två senast statistikförda åren för landskapens faktiska driftskostnader för social- och hälsovården. De kund- och användaravgifter som landskapen tagit ut och de försäljningsinkomster som landskapen fått ska dras av årsvis från de driftskostnader som ska beaktas. Enligt 6 § 2 mom. i förslaget till finansieringslag beaktas de faktiska kostnaderna upp till det belopp vid vilket den årliga ökningen av de driftskostnader som avses i 5 § 1 mom. motsvarar högst procenttalet för den faktiska förändringen av det i 6 § 5 mom. avsedda landskapsindexet med ett tillägg av 0,5 procentenheter. I 33 § i förslaget till finansieringslag finns en undantagsbestämmelse om nivån på den statliga finansieringen för reformens inledande år, det vill säga åren 2020 och 2021. Där sägs att med avvikelse från 6 § 2 mom. ska, när grunderna för de kalkylerade kostnaderna enligt 3 kap. justeras, de faktiska kostnaderna för 2020 och 2021 beaktas upp till det belopp vid vilket den årliga ökningen av landskapens driftskostnader enligt 5 § 1 mom. motsvarar högst procenttalet för den faktiska förändringen av landskapsindexet med ett tillägg av en procentenhet. Förslaget till finansieringslag utgör grunden för målet att genom reformen dämpa kostnadsökningen med cirka 3 miljarder euro (se GrUU 26/2017 rd, s. 23), och 6 § 2 mom. i förslaget till finansieringslag utgör det rättsliga instrument som begränsar kostnadsökningen.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av de samlade propositionerna tagit stöd i konsekvensbedömningarna i propositionerna, tilläggsutredningar från regeringen och bedömningar framställda av sakkunniga inom social- och hälsovårdsområdet. Enligt nu inkommen utredning till utskottet finns det anledning att med tanke på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna betrakta den begränsning som bestäms enligt 6 § 2 mom. och 33 § som oproportionerlig i förhållande till den förväntade kostnadsökningen.

Grundlagsutskottet vill i likhet med finansutskottet (se FiUU 5/2018 rd, s. 7) fästa social- och hälsovårdsutskottets uppmärksamhet vid att det landskapsindex som ligger till grund för 6 § i förslaget till finansieringslag inte nödvändigtvis utgör en motiverad finansieringsgrund för kostnadsutvecklingen inom social- och hälsovården, eftersom indexet knappast alls bildas av faktorer som återger utvecklingen för social- och hälsovårdskostnaderna. Grundlagsutskottet konstaterar att detta missförhållande har betydelse med avseende på 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen. Missförhållandets betydelse accentueras av att kostnadsökningen, enligt propositionsmotiven (RP 15/2017 rd, s. 544), på grund av de nya och utvidgade lagstadgade uppgifter och förpliktelser som förslaget till finansieringslag innebär beaktas bara en gång genom en nivåhöjning av den statliga finansieringen och det är i samband med att ändringen träder i kraft. Det kan mellan landskapsindexet och finansieringsprincipen därför uppstå en strukturell spänning som är problematisk i konstitutionellt hänseende. Vid en konstitutionell bedömning av grunden för landskapsindexet är det också av betydelse att avsikten enligt förslaget till finansieringslag är att finansieringen under övergångsperioden endast ska beakta förändringen i kostnadsnivå men inte förändringen i servicebehov (se FiUU 5/2018 rd, s. 14).

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Det väsentliga är, enligt grundlagsutskottet, att finansieringen av social- och hälso tjänsterna i tillräcklig grad måste motsvara servicebehovet och säkerställa att de kundavgifter som tas ut för social- och hälso tjänster inte blir så höga att de som behöver tjänsterna inte kan utnyttja dem. Redan i motiven till lagstiftningsordning i propositionen om finansieringslagen karakteriseras finansieringsmodellen som "synnerligen strikt" för samtliga landskap (RP 15/2017 rd, s. 687). Också finansutskottet ger i sitt utlåtande ett starkt uttryck för oron över den otillräckliga finansieringen. Finansutskottet konstaterar att eftersom utgångspunkten är att den statliga finansieringen inte är flexibel, finns det risk för att landskapen i ett stramt ekonomiskt läge tvingas pruta på tillgången till eller kvaliteten på tjänsterna. De kan dämpa ökningen av social- och hälsovårdskostnaderna genom att göra nedskärningar i de tjänster som de själva ansvarar för helt (specialiserad sjukvård och socialtjänster) eller genom att höja kundavgifterna (se FiUU 5/2018 rd, s. 9).

Den föreslagna finansieringslagens 6 § 3 mom. tillåter att de faktiska kostnaderna beaktas också till den del de överskrider det belopp som avses i 2 mom., om det är nödvändigt för att trygga tillgången till basservice. Med hänsyn till ordalydelsen ("tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster") i grundlagens 19 § 3 mom. menar grundlagsutskottet att det utgör ett problem att bestämmelsens nödvändighetskrav är högt ställt i fråga om att göra avvikelser från kostnadsbegränsningen. Bestämmelsen ger också annars ett tämligen stort utrymme för tolkningar, och dessutom understryker passivformen att tillämpningen av bestämmelsen är underkastad prövning. Bestämmelsens tvetydighet ökas ytterligare av att tillämpningen av den är alternativ i förhållande till skyldigheten att utifrån samråd mellan staten och landskapen vidta åtgärder som är möjliga att genomföra i landskapen och nödvändiga för att kontrollera kostnaderna samt att bedöma behovet av nedskärningar (se RP 15/2017 rd, s. 548, och 30 § i förslaget till lag om ordnandet samt 13 § i förslaget till landskapslag).

Enligt statsrådets tilläggsutredning till grundlagsutskottet är bedömningen att grunder för en höjning av begränsningen kan aktualiseras i ett läge där problemen är av nationell omfattning eller berör minst flera landskap och beror på att bestämningsgrunderna för finansieringen inte fungerar. Det visar enligt grundlagsutskottet att det föreslagna förfarandet verkar gälla situationer där en finansiering som säkerställer tjänsteproduktionen redan äventyras åtminstone i någon omfattning. Vidare betyder det att om den otillräckliga finansieringen orsakar problem endast i ett landskap, ska undantagsbestämmelsen i 6 § 3 mom. inte tillämpas. Det konstateras också i motiven i propositionen om finansieringslagen (RP 15/2017 rd, s. 547, 687—688). Med hänsyn till de nämnda anmärkningarna menar grundlagsutskottet att tillämpningsområdet för 3 mom. om tilläggsfinansiering sammantaget är snävt, vilket kan anses tämligen problematiskt med avseende på 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet anser att tillämpningen också av andra föreslagna undantagsbestämmelser är förknippad med begränsningar som kan leda till att effekterna av bestämmelserna förblir små. Enligt 7 § i finansieringslagen kan finansieringen till ett landskap på ansökan höjas temporärt efter prövning inom ramen för statsbudgeten, om landskapet i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga landskapsekonomiska svårigheter är i behov av tilläggsfinansiering. Finansieringslagens 8 § gäller i sin tur statlig finansiering av landskap som befinner sig i ekonomiska svårigheter. I bestämmelsen föreskrivs på ett i och för sig behörigt sätt att omständigheter som anknyter till ordnandet och tryggandet av social- och hälsovårdstjänster utgör förutsättningar för beviljande av stöd. Till följd av finansministeriets prövningsrätt och den höga tillämpningströskeln är til-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

lämpningen av de här bestämmelserna problematisk med avseende på grundlagen. I konstitutionellt hänseende är 7 § egenartad också i det avseendet att höjningens totalbelopp enligt paragrafens 3 mom. dras av från det sammanlagda beloppet statlig finansiering som enligt betalas till landskapen på så sätt att avdraget är lika stort per invånare i alla landskap. Det betyder alltså att höjd finansiering till ett landskap sänker nivån för den årliga finansieringen till alla landskap.

Landskapen måste nödvändigt tillförsäkras tillräckliga ekonomiska resurser, så att de kan med säkerhet kan trygga tillräckliga social- och hälso-tjänster för alla invånare på det sätt som grundlagen kräver. Den föreslagna finansieringen av social- och hälso-tjänsterna kan bli problematisk med avseende på 6, 19 och 22 § i grundlagen, om de mål som anknyter till dämpningen av kostnadsökningen inte uppnås genom effektivisering av tjänsterna eller om landskapen annars förorsakas ohållbara kostnader. Huruvida den statliga finansieringen faktiskt räcker till att för att ordna tjänsterna kan i praktiken påverkas av flera saker. Nivån på tjänsterna kan variera mellan landskapen, utförandet av tjänsterna kan i vissa landskap vara mindre effektivt och verkställandet av lagstiftningen kan leda till andra skillnader som påverkar resurserna. Att finansieringen inte räcker till kan likväl också bero på att den behovsbaserade kalkylerade finansieringen enligt förslaget inte matchar det faktiska servicebehovet i området och finansieringsbehovet till följd av detta. De sistnämnda faktorerna är sådana över vilka landskapen har mycket litet inflytande.

Den grund för justering av finansiering och det förfarande för justeringen som anges i 6 § 3 mom. i lagförslaget är inte utformad så att den faktiskt motsvarar den finansiering som behövs för att tillförsäkra tillräckliga social- och hälso-tjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen och inte heller grundlagsbestämmelsens krav på bestämmelser i lag. Inte heller bestämmelserna om förfarandet i exceptionella fall i 7 och 8 § uppfyller på det sätt grundlagsutskottet avser (se GrUU 26/2017 rd) tillräckligt entydigt statens ansvar för att i enlighet med 22 § i grundlagen sörja för att landskapen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter också i exceptionella situationer. Grundlagsutskottet påpekar att också finansutskottet menar att det finns anledning att överväga att i ramar för statsfinanserna lämna en tillräcklig ofördelad reserv för den eventualiteten att social- och hälsovårdskostnaderna ökar snabbare än förväntat (se FiUU 5/2018 rd, s. 16).

Det är enligt grundlagsutskottet i och för sig klart, att staten ytterst måste trygga rätten till tillräckliga social- och hälso-tjänster i ett läge där landskapet inte har ekonomiska möjligheter till det. Till den del bestämmelserna om förfarandet i exceptionella situationer inte förutsätter att staten uppfyller detta ansvar i tillräcklig grad, menar utskottet att den föreslagna regleringen är problematisk med avseende på grundlagen. Problemen med regleringen är enligt utskottet delvis jämförbara med de problem i anknytning till marknadsstörningar som behandlades i utlåtandet om den tidigare valfrihetspropositionen. Utskottet fäste då särskild uppmärksamhet vid att förfarandet för konstaterande av rådande marknadsbrist var ett administrativt sett tämligen tungt förfarande för att säkerställa tillgången till tjänster (se GrUU 26/2017 rd, s. 42).

Grundlagsutskottet hänvisar till 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen och menar att det i procedurbestämmelser om sådan för exceptionella situationer avsedd yttersta prövningsrätt som är väsentlig och nödvändig för skyldigheten att säkerställa tjänsterna inte får föreskrivas på ett sätt som inte tryggar landskapens minimiförutsättningar för att tillgodose invånarnas grundläggande fri- och rättigheter så som grundlagen kräver (se även GrUU 26/2017 rd, s. 39). Av dessa skäl konstaterar utskottet att bestämmelserna om finansiering till landskapen för social- och hälso-tjänster

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

ningen om social- och hälsovården. Likväl tyder bestämmelsen i lagens 5 § om att kundplanen ska omfatta kundens alla social- och hälsovårdstjänster på att en enskild kund eller patient ska ha endast en plan (se även motiven, s. 212—213). Enligt motiven till lagförslaget (s. 205) ska de planer som utarbetats utifrån olika speciallagar inom social- och hälsovården avses vara en del av kundplanen enligt 5 §. Motiven (s. 259—260) ger en bild av att speciallagarnas bestämmelser om planer — i vilket det nu inte föreslås några ändringar — inte är särskilt kompatibla med den nu föreslagna valfrihetslagen. Enligt konsekvensbedömningen (s. 173—174) kräver dessutom användning av en gemensam kundplan utifrån planeringen lösningar i fråga om flera detaljer, bland annat gällande användningen av och dataskyddet för klient- och patientuppgifter och avseende planens juridiskt bindande karaktär.

Den konstitutionellt viktigaste frågan gällande bestämmelserna om kundplanen handlar planens bindande karaktär och juridiska rättsverkningar. Alla som producerar tjänster som avses i valfrihetslagen ska på det sätt som föreskrivs i 5 § 3 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård tillhandahålla kunden tjänsterna i enlighet med kundplanen. I 34 och 51 § i valfrihetslagen finns dessutom bestämmelser om att kundplanen är bindande för producenter av direktvalstjänster och kundsedelstjänster. Enligt 71 § 1 mom. i lagen svarar kunden själv gentemot tjänsteproducenten för kostnaderna för sådana tjänster som inte är avsedda att betalas med den personliga budgeten och som inte ingår i kundplanen.

Enligt bestämmelserna i valfrihetslagen är kundplanen bindande för sådana privata tjänsteproducenter som avses i den lagen. Också propositionsmotiven (s. 213, 261—262) stöder uppfattningen att kundplanen är förpliktande för producenter av direktvalstjänster och producenter av tjänster som tillhandahålls mot kundsedel eller enligt en personlig budget.

Enligt motiven till valfrihetslagen (s. 213) är avsikten att kundplanen ska vara av samma karaktär som enligt gällande lagstiftning. Kundplanen är enligt motiven således inte ett överklagbart beslut, utan en plan som ska vara ett redskap för bedömning av kundens servicebehov och för planering och samordning av tjänster för kunden.

Kundplanens rättsligt förpliktande karaktär är i ljuset av lagförslaget och dess motiv tämligen oklar och ostrukturerad. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av varierande planer konstaterat att det av regleringen måste framgå om den inte är avsedd att vara bindande. Författningstexten måste då utformas så att det direkt i lagen framgår att planen har karaktär av rekommendation eller en faktor bland andra som ska vägas in när beslut fattas (se GrUU 13/2007 rd, s. 3/II, GrUU 58/2006 rd, s. 8/I—II, och GrUU 20/2005 rd, s. 4/I—II). Om kundplanen inte är avsedd att vara bindande för tjänsteproducenterna eller kunderna, ska detta framgå tydligt av lagen.

Lagförslagets 5, 34 och 51 § är dock utformade så att de är förpliktande för tjänsteproducenterna. Grundlagsutskottet menar att denna skyldighet för tjänsteproducenterna samtidigt ser ut att innebära att kunden har rätt att få social- och hälso-tjänster på det sätt som sägs i kundplanen. Ur det perspektivet är motivens bedömning att kundplanen är en plan för samordning av tjänster och inte ett överklagbart beslut problematisk med hänsyn till garantierna för god förvaltning och rättsskydd i 21 § i grundlagen. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Grundlagsutskottet noterar att det utifrån motiven till lagförslaget inte är möjligt att undanröja rätten till ett beslut i ett ärende som gäller innehållet i och tillhandahållandet av social- och hälso-tjänster. I motiven kan man inte heller utesluta tillämpningen av förvaltningslagen på detta beslutsfattande och inte heller rätten till ändringssökande.

På sökande av ändring i ett beslut som gäller en kundplan ska enligt grundlagsutskottets uppfattning bestämmelserna om omprövning och besvär hos förvaltningsdomstolen i 83 § 3 mom. i förslaget till valfrihetslag tillämpas.

Bestämmelserna i 21 § i grundlagen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från de rättigheter som skyddas där, under förutsättning att undantagen inte ändrar den aktuella rättsskyddsgarantins ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättsskydd (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3/I). Till följd av arten av den rättighet som garanteras i 21 § 1 mom. i grundlagen och lagförbehållet i 2 mom. står det klart att besvärsförbudet och förbudet mot ändringssökande omfattas av kravet på bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 12/2004 rd, s. 3/II). Grundlagsutskottet har ansett att enbart det att en privaträttslig organisation med stöd av 124 § i grundlagen sköter offentliga förvaltningsuppgifter inte utgör en tillräcklig grund för begränsning av rätten att söka ändring (se. t.ex. i fråga om besvärsförbud GrUU 10/2012 rd, s. 6).

Den kundplan som avses i valfrihetslagen utgör grunden för tillhandahållandet av de social- och hälso-tjänster som utgör en del av de skyddade grundläggande fri- och rättigheterna. Att belägga beslut om kundplanen med besvärsförbud är enligt grundlagsutskottet ingen ringa inskränkning av besvärsrätten, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför är det problematiskt att föreskriva om ett allmänt besvärsförbud i fråga om ett beslut som gäller en kundplan och skapar rättigheter.

Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att kundplanen har olika innebörd när det gäller å ena sidan socialtjänster och å andra sidan hälso-tjänster. I frågor om socialtjänster fattas ett förvaltningsbeslut i vilket ändring kan sökas. Om det vid detta ändringssökande är möjligt att också bedöma kundplanens lagenlighet, är det enligt utskottet trots 21 § i grundlagen möjligt att föreskriva att det i ett beslut om en kundplan inte särskilt får sökas ändring till denna del (se även GrUU 20/1998 rd, s. 2/I—II).

En kundplan för tjänster inom hälso- och sjukvården görs upp på medicinska grunder och enligt patientens vårdbehov. Det är uttryckligen fråga om beslut som grundar sig på och tillämpar medicinsk sakkunskap. Enligt motiven till valfrihetslagen (s. 357) anses vårdbeslut inom hälso- och sjukvården handla om faktisk förvaltningsverksamhet. Påståendet är enligt grundlagsutskottet i sin kompromisslöshet schablonartat och ger inte en helt rättvisande bild av den tolkning som anammats i rättspraxis. Det står likväl klart att om en stor del av de beslut som fattas inom hälso-vården och ytterst grundar sig på medicinska bedömningar skulle omfattas av rätten till ändringssökande, skulle detta innebära en ytterst betydande förändring inte bara för hälso- och sjukvårdstjänsterna utan också för förvaltningsprocessen.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet måste precisera regleringen så att det klart framgår till vilka delar planen är bindande för producenterna och skapar rättigheter för kunden eller patienten. Av konstitutionella skäl får frågan inte avgöras enbart utifrån rättspraxis. Enligt grundlagsutskottets uppfattning måste kunden i fråga om den del av planen som är bindande dessutom ha tillgång till rättsmedel i det fall att en producent av direktvalstjänster inte följer kundplanen på det sätt som 34 § 4 mom. i lagförslaget kräver. Dessa preciseringar av bestämmelserna är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet understryker att kundplanen till den del den skapar rättigheter eller skyldigheter inte får beläggas med ett omfattande besvärsförbud. Social- och hälsovårdsutskottet bör särskilt noggrant utreda vilka ändringar och konsekvenser kundplanens bindande karaktär och överklagbarhet ger upphov till såväl i social- och hälsovårdssystemet som tillgodoseendet av rättsskydd i domstolarna.

2.3.4 Direktvalstjänster

Grundlagsutskottet bedömde i utlåtandet GrUU 26/2017 rd att direktvalstjänsterna inbegriper betydande uppgifter att producera social- och hälsovårdstjänster (s. 47). Grundlagsutskottet ansåg då att det behövs en samlad analys utifrån grundlagens 124 § om kraven på överföring av offentliga förvaltningsuppgifter när det gäller den nya organisationen där serviceproducenter utanför myndighetsmaskineriet i stor utsträckning ska ta över dels de valfrihetstjänster som hör till det allmännas organiseringsansvar enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, dels de direkt anknyttande förvaltningsuppgifterna (s. 47). Utskottet ansåg att den föreslagna överföringen av uppgifter till privata aktörer är exceptionellt omfattande (s. 52).

Utskottet lade särskild vikt vid socialvårdstjänsterna som direktvalstjänster (s. 54). I socialvården är det oftare än i hälso- och sjukvården fråga om att förvaltningsbeslut med effekter på individens ställning fattas. Här är det alltså svårare att uppfylla kravet på ändamålsenlighet än beträffande uppgifter med anknytning till tjänsteproduktion (RP 1/1998 rd, se också GrUU 8/2014 rd). Utskottet underströk att det behövs en ingående granskning av om socialvårdstjänsterna ska höra till direktvalstjänsterna (s. 54).

I 18 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs det om direktvalstjänster som innebär att en kund får välja tjänsteproducent utan landskapets anvisning eller en separat bedömning av servicebehovet. Dessa tjänster räknas upp i förslaget till 18 § 1 mom. De tjänster som produceras av mun- och tandvårdsenheter räknas upp i 18 § 3 mom.

Omfattningen av de direktvalstjänster som föreslås nu är klart mer begränsad än i den proposition, RP 47/2017 rd, som var föremål för det nämnda utlåtandet. Det gäller i synnerhet socialvårdstjänsterna, där direktvalstjänsterna endast omfattar rådgivning och handledning inom socialvården som ges av en sådan legitimerad yrkesutbildad person inom socialvården som avses i 6 § i socialvårdslagen. Enligt lagförslaget omfattar direktvalstjänsterna inga socialvårdsuppgifter som innefattar beslut om enskildas förmåner, rättigheter eller skyldigheter. Med avseende på grundlagens 124 § menar grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen är väsentligt mindre problematisk än bestämmelserna i den tidigare valfrihetspropositionen.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamheten vid 18 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag, där det förutsätts att landskapet i direktvalstjänsterna ska inkludera sådana konsultationer och mottagningstjänster i anslutning till i 1 mom. avsedda tjänster som tillhandahålls av andra yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården än sådana som är yrkesutbildade inom området allmänmedicin, så att nämnda tjänster erbjuds vid varje social- och hälsocentral inom minst två medicinska specialiteter motsvarande befolkningens servicebehov. Utskottet anser att bestämmelsen har en oklar struktur och öppen ordalydelse.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter, på villkor som anges i bestämmelsen, anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. I förarbetena till grundlagen hänvisades det till att offentliga förvaltningsuppgifter är ett exempel på uppgifter där det med stöd av lag är möjligt att genom föreskrifter eller beslut bestämma om överföring (RP 1/1998 rd, s. 179/I). Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen bestäms skyldigheten för det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster utifrån vad som närmare bestäms genom lag. Grundlagsutskottet menar att området för direktvalstjänsterna därför inte kan vara helt beroende av ett beslut som landskapet fattar med stöd av lag. Social- och hälsovårdsutskottet måste förtydliga och precisera bestämmelsen om prövningsrätt i 18 § 2 mom. i lagförslag 1. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

2.3.5 Bestämmelserna om kundsedel och personlig budget

Bestämmelser om kundsedel finns i 5 kap. i förslaget till valfrihetslag och bestämmelser om personlig budget i 6 kap. Med kundsedel avses enligt 2 § 10 punkten en förbindelse till en kund att ersätta kostnaderna för en tjänst som tillhandahålls av en av kunden vald tjänsteproducent, upp till ett värde som framgår av kundsedeln, Med personlig budget avses enligt 2 § 11 punkten en förbindelse till en kund att, utifrån kundens servicebehov samt kostnaderna för servicen, ersätta kostnaderna för tjänster som produceras av tjänsteproducenter som kunden valt, upp till ett värde som affärsverket har bestämt på förhand.

Bestämmelserna om kundsedlar och personlig budget i den tidigare valfrihetspropositionen var enligt grundlagsutskottet så pass obestämda att det utifrån dem inte vattentätt gick att sluta sig till om de tjänster som tillhandahålls mot kundsedel och enligt personlig budget utgör offentliga förvaltningsuppgifter. Så här oavgränsade bestämmelser om kundsedel och personlig budget såg enligt utskottet dock ut att höra till tillämpningsområdet för 124 § i grundlagen och bli problematiska med avseende på kravet att uppgifter endast får överföras genom lag eller med stöd av lag. Bestämmelserna måste således preciseras i väsentlig grad. Preciseringsen var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet påpekade också att frågan om huruvida arrangemangen för kundsedel och personlig budget behövs för att de offentliga förvaltningsuppgifterna ska bli ändamålsenligt utförda kan analyseras först efter preciseringen (GrUU 26/2017 rd, s. 55).

Bestämmelserna i den nu föreslagna valfrihetslagen har enligt motiven till lagstiftningsordning (s. 337) utformats så att de krav som grundlagens 124 § ställer för att offentliga förvaltningsuppgifter ska få överföras uppfylls i fråga om alla tjänstehelheter som privata tjänsteproducenter får ansvaret för.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Kundsedel. Bestämmelserna i 24 § om skyldighet att införa kundsedel är klart mer exakta än de var i 22 § i det tidigare förslaget till valfrihetslag. I propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 344) redogörs tämligen omfattande för hur kravet på ändamålsenlighet uppfylls i fråga om kundsedelstjänsterna.

Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid det som i 24 § 4 mom. föreskrivs om de tjänster för vilka landskapet får ta i bruk kundsedlar. Social- och hälsovårdsutskottet bör granska regleringens omfattning och ändamålsenlighet i fråga om dessa tjänster.

Kundsedelns värde ska enligt 24 § 6 mom. i lagförslaget vara sådant att kunden har en faktisk möjlighet att med sedeln välja en tjänsteproducent som godkänts av landskapet. När kundsedelns värde bestäms ska dessutom de kostnader beaktas som affärsverket skulle ha om det producerade en motsvarande tjänst.

Grundlagsutskottet har i sin bedömning av lagstiftningen om servicesedlar inom social- och hälsovården konstaterat att ur den enskildes perspektiv och för det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. är det av största vikt hur värdet på servicesedeln läggs fast. Utskottet har dessutom tidigare påpekat att de klientavgifter som tas ut för social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster kopplade till 19 § 3 mom. i grundlagen inte får vara så stora att de behövande inte har möjlighet att få dem (GrUU 10/2009 rd, s. 2—3).

Den centrala faktorn vid bestämmandet av värdet för den nu föreslagna kundsedeln är enligt grundlagsutskottets uppfattning att kunden mot kundsedeln ska få den tjänst för vilken sedeln beviljats och som kunden har rätt att få. Bestämmelserna om sedelns värde måste preciseras utifrån denna omständighet, som framgår också av motiven till bestämmelsen (s. 248). Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet noterar att garantierna för rättstrygghet får en central betydelse också för tillgodogörandet av andra grundläggande fri- och rättigheter. Därför måste särskild vikt fästas vid att regleringen är klar och tydlig. Utskottet har ansett att en av svagheterna med ett lagförslag var att innebörden av bestämmelserna om överklagande bara svårligen gick att komma underfund med (GrUU 47/2002 rd, s. 4/II).

Beviljandet av en kundsedel innebär enligt motiven till lagförslaget (s. 250—251) faktisk förvaltningsverksamhet där det inte fattas något förvaltningsbeslut. Den slutsatsen är enligt grundlagsutskottet inte motiverad särskilt med hänsyn till att kundsedeln enligt 25 § 2 mom. i lagen ska erbjudas en kund om förutsättningarna för erhållande av en sådan kundsedel som landskapet tagit i bruk är uppfyllda utifrån en bedömning av en kunds servicebehov. Lagstiftningen innefattar alltså ett tillräckligt exakt kriterium för när det uppkommer en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Ett beslut om beviljande av kundsedel gäller i likhet med ett avgörande om sedelns värde en sådan rättighet som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning omfattas beslutet därför av rätten att söka ändring.

Personlig budget. Affärsverket ska enligt 27 § i förslaget till valfrihetslag erbjuda kunden en personlig budget när ett behov av social- och hälsovårdstjänster har konstaterats hos en person som avses i 3 § 2 punkten i äldreomsorgslagen, 2 § i handikappservicelagen eller 1 § i specialomsorg-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

slagen. Landskapet kan dessutom besluta använda en personlig budget också i fråga om produktionen av tjänster för andra social- och hälsovårdskunder. En personlig budget kan dock endast användas för produktion av social- och hälsovårdstjänster för sådana kunder som har ett kontinuerligt och omfattande behov av hjälp, stöd eller vård och omsorg och som antingen själva eller med stöd kan planera och välja sina tjänster.

Landskapets skyldighet att erbjuda en personlig budget avgränsas framför allt på grunder som har att göra med person. Landskapets möjligheter att utvidga användningen av personlig budget är knutna till tämligen löst formulerade kriterier som gäller personen.

Bestämmelser om vilka tjänster som får produceras enligt personlig budget ges i 28 §. Med den personliga budgeten betalas enligt paragrafen andra social- och hälsovårdstjänster än sådana som hör till direktvalstjänsterna. I de tjänster som betalas med en personlig budget får landskapet inte inkludera sådana tjänster som innebär utövning av offentlig makt, om det inte särskilt föreskrivs att uppgiften får anförtros någon annan än en myndighet. Landskapet får inte heller ta i bruk en personlig budget i fråga om tjänster som samlas till större helheter eller omfattande jourtjänster dygnet runt enligt 11 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård.

Enligt motiven till förslaget (s. 254) syftar detta till att göra det möjligt att använda både nya och innovativa tjänsteinnehåll som bättre svarar mot kundens behov. Tjänsterna enligt personlig budget och deras innehåll kommer enligt motiven till lagstiftningsordning (s. 338) att bestämmas på grundval av annan lagstiftning. Bestämmelserna om tjänster som produceras enligt personlig budget är fortfarande alltför löst formulerade med tanke på kravet i 124 § i grundlagen om reglering i lag, även om bestämmelserna preciseras i någon mån jämfört med det tidigare förslaget till valfrihetslag. Bestämmelserna om vilka tjänster som omfattas av personlig budget måste preciseras. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 30 § 3 mom. i förslaget till valfrihets föreskrivs det om den personliga budgetens storlek. När beslut om den personliga budgetens storlek fattas ska enligt bestämmelsen hänsyn tas till behovet av olika tjänster samt till vad det skulle kosta att producera tjänsterna i affärsverkets regi. Betydelse för den personliga budgetens storlek har också bestämmelsen i 31 § om att den personliga budgeten ska justeras om kundens livssituation, förhållanden eller hjälpbehov väsentligen förändras, och även om det sker en väsentlig förändring i kostnadsnivån eller om budgetens storlek inte motsvarar kundens servicebehov.

Bestämmelserna om den personliga budgetens storlek är öppna och därför problematiska med hänsyn till 19 § 3 mom. i grundlagen. Av lagen framgår inte den omständighet som konstateras i motiven till 30 § (s. 257), nämligen att det när beslut om den personliga budgetens storlek fattas ska säkerställas att kunden med den personliga budgeten får alla de tjänster som enligt kundplanen ska täckas med en personlig budget och som tillkommer kunden med stöd av bedömningen av servicebehovet och med stöd av lag. Bestämmelsen måste nödvändigtvis preciseras med ett omnämnande av att den personliga budgeten ska täcka de tjänster som tillkommer kunden med stöd av lag och med stöd av bedömningen av servicebehovet. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet i det betänkandeutkast som ska lämnas till grundlagsutskottet för bedömning noggrant bör granska och bedöma hur bestämmelserna om personlig budget förhåller sig till vissa till social- och hälsovårdsutskottets område hörande förmåners och rättigheters karaktär av subjektiv rättighet.

2.3.6 Underleveranser

I 54 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om produktionen av direktvalstjänster. En producent av direktvalstjänster kan enligt paragrafen producera tjänsterna själv eller skaffa tjänster hos andra tjänsteproducenter.

Den tidigare valfrihetspropositionens bestämmelser om möjligheten för en producent av direktvalstjänster att skaffa en del av tjänsteproduktionen hos andra tjänsteproducenter måste, enligt grundlagsutskottet, med tanke på bestämmelsernas omfattning och öppenhet granskas mot grundlagsutskottets praxis i fråga om subdelegering av offentliga förvaltningsuppgifter. De bestämmelser som då föreslogs handlade enligt utskottet inte om subdelegering av tekniska uppgifter, utan av uppgifter med anknytning till fullföljandet av rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Det visade sig att subdelegeringen gällde en tämligen stor mängd uppgifter. Med hänsyn till bland annat uppgifternas art och omfattning uppfyllde bestämmelserna inte de krav som ställs på subdelegering av förvaltningsuppgifter. Utskottet ansåg att bestämmelserna till denna del måste avgränsas och preciseras så att de gäller den faktiska, kompletterande serviceverksamheten (GrUU 26/2017 rd, s. 57).

I den nu föreslagna 54 § har de tjänster som kan omfattas av underleverans i sak avgränsats på ett delvis annat sätt än i den tidigare valfrihetspropositionen. En producent av direktvalstjänster får inte skaffa den bedömning av servicebehovet och det upprättande av en kundplan som avses i 33 § 1 och 2 mom. hos en annan tjänsteproducent. Den kvantitativa begränsning och den begränsning till rådgivning och handledning inom socialvården som fanns i det tidigare förslaget har nu lyfts ut ur lagen.

Trots den begränsning av underleveranser som föreslås i 54 § är bestämmelserna om tjänster som får skaffas av andra tjänsteproducenter vag och därför problematisk med tanke på 124 § i grundlagen. Underleveranser kan enligt bestämmelsen i princip utnyttjas för alla direktvalstjänster som avses i 18 §. Av propositionsmotiven (s. 279) framgår dock att en producent av direktvalstjänster kan skaffa tjänster som kompletterar den egna verksamheten. Social- och hälsovårdsutskottet måste precisera bestämmelserna enligt det som sägs i motiven, eller i lagen definiera grunderna för hur en producent av direktvalstjänster kan skaffa tjänster hos en annan tjänsteproducent. Den här preciseringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

En producent av direktvalstjänster ska enligt 53 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag se till att underleverantören uppfyller de verksamhetsförutsättningar som anges i 3840 och 42 §. Producenten av direktvalstjänster svarar enligt samma moment för tjänster som underleverantören tillhandahåller enskilda kunder och har ett övergripande ansvar för de direktvalstjänster som tillhandahålls den enskilda kunden.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Med hänsyn till arten och omfattningen av de uppgifter som skulle subdelegeras, de lagfästa kraven på underleverantörer och möjligheten till myndighetstillsyn uppfyllde den tidigare valfrihetspropositionens bestämmelser inte villkoren för att subdelegera förvaltningsuppgifter. För att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatte grundlagsutskottet att det ses till att de lagfästa garantierna för att verksamheten sköts på behörigt sätt är tillräckliga (GrUU 26/2017 rd, s. 57).

Bestämmelserna om allmänna förvaltningslagar i 3 § och om tjänsteansvar i 75 § i den nu föreslagna valfrihetslagen tillämpas också på en tjänsteproducent som är underleverantör till en producent av direktvalstjänster. Landskapet ska enligt 81 § dessutom övervaka också tjänsteproducenter hos vilka ovannämnda tjänsteproducenter skaffar tjänster som avses i valfrihetslagen. Enligt 47 och 81 § i lagen gäller tillsynen dock underleverantörer på ett annat sätt än exempelvis producenter av direktvalstjänster, och även tillsynens utsträckning är i viss mån oklar. Bestämmelserna måste av konstitutionella skäl preciseras så att det entydigt framgår hur den behöriga tillsynen omfattar också underleverantörernas verksamhet. Med avseende på ordnandet av tillsynen ser grundlagsutskottet det dessutom som viktigt att den anmälan som producenter av direktvalstjänster ska göra enligt 45 § innehåller inte bara en uppskattning av vilken del av tjänsterna som skaffas hos andra tjänsteproducenter utan också uppgift om de tjänsteproducenter som tjänsterna ska skaffas hos.

Enligt ordalydelsen i paragrafen gäller 54 § i förslaget till valfrihetslag endast produktionen av direktvalstjänster genom underleverans. Vissa andra paragrafer i lagförslaget (47 och 81 §) antyder dock att också kundsedelstjänster och tjänster enligt personlig budget kan produceras genom underleverans. Å andra sidan ska enligt förslaget 75 § om straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsansvar tillämpas på underleverantörer till producenter av direktvalstjänster men inte på anställda hos en underleverantör till en tjänsteproducent som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget.

Om avsikten är att också kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget ska kunna produceras som underleverans måste det uttryckligen föreskrivas om det i lagen. Bestämmelserna ska beakta samma begränsningar för innehållet i och omfattningen av tjänsterna som gäller för direktvalstjänster som produceras genom underleverans. Lagen måste också ha adekvata bestämmelser om tjänsteansvar. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

2.3.7 Valfrihetstjänsterna och de språkliga rättigheterna

Bestämmelserna om vilket eller vilka språk valfrihetstjänsterna ska tillhandahållas på är relevant med avseende på 17 § i grundlagen. Enligt grundlagens 17 § 2 mom. ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. I samma moment sägs det att det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Bestämmelsen förutsätter inte bara att finskan och svenskan ska behandlas formellt lika utan också att den faktiska jämlikheten mellan finskspråkiga och svenskspråkiga tryggas. Bestämmelsen

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

är av betydelse exempelvis när samhällelig service organiseras (RP 309/1993 rd, s. 69). Social- och hälso-tjänsterna hör utan tvivel till de samhälleliga behov som avses i 17 § 2 mom. i grundlagen (se även GrUU 63/2016 rd, s. 4).

Regleringen är av betydelse också med hänsyn till 124 § i grundlagen, enligt vilken överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter inte får äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Vid bedömningen av den tidigare valfrihetspropositionen ansåg grundlagsutskottet att det för tydlighetens skull vore skäl att överväga att i förslaget till valfrihetslag ta in en bestämmelse om att språklagen ska tillämpas på den verksamhet som avses i valfrihetslagen (GrUU 26/2017 rd, s. 60). Enligt 3 § i den nu föreslagna valfrihetslagen ska de allmänna förvaltningslagarna, däribland språklagen, tillämpas på tjänsteproducenters verksamhet som bedrivs i enlighet med valfrihetslagen, om inte något annat föreskrivs i den lagen eller någon annan lag. I 40 § i valfrihetslagen finns specialbestämmelser om språket för direktvaltjänster och i 41 § om språket för tjänster som tillhandahålls mot kundsedel och enligt en personlig budget.

En privat producent av direktvaltjänster ska enligt 40 § i valfrihetslagen tillhandahålla tjänsterna på kommunens språk i tjänsteenheter som finns i en enspråkig kommun samt på finska och svenska i tjänsteenheter som finns i en tvåspråkig kommun (se även GrUU 26/2017 rd, s. 60). Tjänster som tillhandahålls mot kundsedel eller enligt en personlig budget ska enligt 41 § produceras på finska eller svenska eller på bägge språken. Utifrån föreslagna 41 § är skyldigheten för den som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget att ordna tjänsterna på båda nationalspråken snävare än den skulle vara enligt 25 § i språklagen.

En kund har rätt att vägra ta emot en kundsedel eller en personlig budget (25 och 29 §). Om en kund vägrar ta emot en kundsedel eller en personlig budget exempelvis av det skälet att det inte finns någon tillgänglig tjänsteproducent som producerar tjänsten på kundens språk, ska landskapets affärsverk producera tjänsten på något annat sätt och då också se till att kundens språkliga rättigheter tillgodoses. Kunden har alltså när allt kommer omkring möjlighet att få service på sitt eget språk.

Regleringen i lagens 41 § är dock inte problemfri med avseende på den skyldighet som i 17 § 2 mom. i grundlagen påförts det allmänna att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Föreslagna 41 § skulle tillåta att valfriheten realiserar på mycket olika sätt för finskspråkiga respektive svenskspråkiga kunder som tillhandahålls tjänster som produceras mot kundsedel eller enligt en personlig budget.

Landskapet ska enligt 41 § 1 mom. så långt möjligt se till att tjänster som tillhandahålls mot kundsedel och enligt en personlig budget finns tillgängliga inom landskapet på landskapets språk, så att kundens valfrihet förverkligas i fråga om dessa tjänster. Regeringen föreslår att regleringen tas in i lagen för att kundernas språkliga rättigheter ska tillgodoses (s. 267). Grundlagsutskottet menar att bestämmelsen om landskapets skyldighet att främja de språkliga rättigheterna behövs. Bestämmelsen är dock löst formulerad, vilket gör den problematisk. Av skäl som anknyter till 17 § i grundlagen måste uttrycket "så långt möjligt" strykas i bestämmelsen. Alternativt måste bestäm-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

melsens förpliktande karaktär stärkas på något annat sätt. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För producenter av direktvalstjänster samt för producenter av tjänster som tillhandahålls mot kundsedel eller enligt en personlig budget kan landskapet enligt 42 § i lagförslaget dessutom ställa upp villkor i fråga om bland annat tjänsternas kvalitet och tillgången på tjänster samt andra villkor för tjänsteproduktionen som syftar till att främja befolkningens hälsa och välfärd samt lika tillgång i landskapet till tillräckliga tjänster som motsvarar befolkningens servicebehov eller som annars behövs för att landskapets organiseringsansvar ska bli uppfyllt. Utskottet anser att tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna kan jämföras med innehållet i de uppräknade villkoren. Det är därför motiverat att i bestämmelsen nämna tillgodoseende av de språkliga rättigheterna som ett av de villkor som kan ställas upp.

3. Skyddet för personuppgifter i valfrihetssystemet

3.1 Behandlingen av personuppgifter

Inom social- och hälsovården behandlas känsliga uppgifter som kan gälla exempelvis en patients hälsotillstånd, sjukdom eller funktionsnedsättning eller behandlingar eller andra åtgärder. Det kan också finnas uppgifter om en persons behov av socialvård eller erhållna socialvårdstjänster, stödåtgärder och andra socialvårdsförmåner.

I förslaget till valfrihetslag hänvisas i många sammanhang till hur känsliga eller konfidentiella uppgifter ska behandlas i det föreslagna social- och hälsovårdssystemet. På exempelvis behandling av och sekretess för kundplaner tillämpas enligt förslaget motsvarande bestämmelser som för behandling av och sekretess för andra patient- och klienthandlingar, alltså klientlagen, patientlagen, social- och hälsovårdsministeriets förordning om journalhandlingar, kunduppgiftslagen, offentlighetslagen och personuppgiftslagen. Den elektroniskt upprättade kundplanen kan behandlas av olika producenter via Kanta-tjänsterna. Tjänsteproducenten ska dock inte ha rätt att behandla andra klient- och patientuppgifter än sådana som den har rätt till enligt bestämmelserna om klient- och patienthandlingar och sekretess kring dem. Tillgången till de klient- och patientuppgifter som behövs ska skötas med hjälp av behandling av tjänsteproducentens åtkomsträttigheter. De nämnda omständigheterna anknyter enligt propositionen (s. 211—212) till bestämmelserna om kundplaner i 5 §. I förslaget ingår dock inga bestämmelser eller hänvisningar till bestämmelser om behandlingen av uppgifterna i kundplanen.

Enligt 76 § i förslaget till valfrihetslag är landskapet den registeransvarige enligt 3 § 4 punkten i personuppgiftslagen (1/1999) när det gäller sådana klient- och patienthandlingar inom social- och hälsovården som uppkommer i verksamhet som omfattas av landskapets organiseringsansvar. Bestämmelser om dessa klient- och patienthandlingar finns i de nämnda allmänna lagarna. Enligt 2 mom. har en tjänsteproducent rätt att behandla sådana för kundens tjänster nödvändiga klient- och patientuppgifter som ingår i landskapets klient- och patientregister enligt 1 mom.

I 77 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs det om informationshanteringstjänster för valfriheten. Enligt paragrafen finns det riksomfattande informationshanteringstjänster för den informationshantering som hänför sig till kundernas valfrihet, och alla tjänsteproducenter som avses i val-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

frihetslagen ska använda dessa informationshanteringstjänster. I 2 mom. anges vilka tjänster som hör till informationshanteringstjänsterna. Av motiven till valfrihetslagen framgår det indirekt (s. 304) att avsikten är att personuppgifter ska behandlas i andra informationstjänster än den informationstjänst för valfrihet som avses i momentets 2 punkt och som Befolkningsregistercentralen är ansvarig för.

Enligt 77 § 5 mom. i lagförslaget ska informationshanteringstjänsterna för valfrihet genomföras så att de kommunicerar med varandra. På denna grund är all information i dessa system via samma användargränssnitt och öppna gränssnitt tillgänglig för kunderna, landskapen och övriga aktörer. De uppgifter i informationshanteringstjänsterna som avses i 2 mom. 2 och 5 punkten publiceras dessutom i det allmänna datanätet. Enligt det föreslagna 77 § 6 mom. får närmare bestämmelser om informationsinnehållet i och funktionaliteten hos informationshanteringstjänsterna för valfrihet utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

I 80 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs det om Folkpensionsanstaltens rätt att trots sekretessbestämmelserna av landskapen, tjänsteproducenterna och statliga myndigheter få de uppgifter som behövs för att sköta de uppgifter som föreskrivs för den i lagen. Utifrån 81 § i förslaget har landskapet med tanke på den kontinuerliga tillsynen över tjänsteproducenterna rätt att av en producent få nödvändiga uppgifter om producentens verksamhet samt de uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att bedöma lämpligheten hos den vård och de tjänster som producentens kunder fått.

Propositionen ger en oklar bild av vilket slag av personuppgiftsbehandling som den föreslagna mångproducentmodellen egentligen omfattar. Grundlagsutskottet har nyligen justerat sin ståndpunkt i fråga om kraven på bestämmelsernas författningsnivå och på hur täckande och detaljerade bestämmelserna ska vara. Utifrån 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det enligt utskottet i princip att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i fortsättningen i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nya nationella allmänna lagstiftningen. Lagstiftaren bör alltså vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (GrUU 14/2018 rd, s. 5).

Utskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att inskränkningar i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 42/2016 rd, s. 2—3 och de utlåtanden som nämns där). Lagstiftarens handlingsutrymme i fråga om behandling av personuppgifter begränsas särskilt av att skyddet för personuppgifter delvis omfattas av skyddet för privatlivet, som garanteras i samma moment i grundlagens 10 §. Lagstiftaren ska tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de samlade

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har ansett att särskilt tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s. 2), vilket inneburit att inrättandet av register med sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (se GrUU 29/2016 rd och t.ex. GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd och GrUU 14/2009 rd). I sina analyser av omfattning, exakthet och innehåll i lagstiftning om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s. 3).

Utskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 13/2016 rd, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även i skäl 51 i den allmänna dataskyddsförordningen framhålls det att särskilda personuppgifter som avses i artikel 9 och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 3/2017 rd).

Enligt den praxis som grundlagsutskottet nyligen antagit bör lagstiftning om hanteringen av känsliga uppgifter fortfarande, i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter, analyseras enligt praxis för bestämmelser på lagnivå. Behovet av bestämmelser som är mer detaljerade än dataskyddsförordningen bör dock motiveras i varje enskilt fall, också inom ramen för förordningen. I fråga om behovet bör då också det riskbaserade synsättet i förordningen vägas in. Utskottet framhåller att även lagstiftningen om behandling av känsliga personuppgifter bör vara så tydlig och begriplig som möjligt (GrUU 14/2018 rd, s. 6).

Uppgifter om hälsa hör till de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Behandling av sådana uppgifter är enligt huvudregeln i artikel 9.1 förbjuden. Enligt artikel 2 punkt 2 ska punkt 1 dock inte tillämpas, om någon av förutsättningarna i punkt 2 led a–j gäller. Personuppgifter som hör till de särskilda kategorierna av personuppgifter får behandlas bland annat med den aktuella personens samtycke (led a).

Bestämmelser om behandling av uppgifter till följd av skäl som anknyter till hälsa finns i led h och i punkt 3. Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter är tillåten också på de villkor som föreskrivs i led g, om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

Dataskyddsförordningen tillåter alltså att det i nationell lag föreskrivs om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, förutsatt att de särskilda villkor som nämns i förordningen uppfylls.

Grundlagsutskottet noterar att de känsliga uppgifter som avses i 11 § i personuppgiftslagen inte är direkt jämförbara med de särskilda kategorier av personuppgifter som beskrivs i artikel 9 i den allmänna dataskyddsförordningen. Exempelvis uppgifter som beskriver någons behov av soci-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

alvård eller de socialvårdstjänster, stödåtgärder och andra förmåner inom socialvården som någon erhållit hör enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen till de särskilda kategorierna av personuppgifter. Det är dock inte uteslutet att dessa uppgifter kan innehålla uppgifter som hör till de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Det kan då exempelvis gälla hälsotillståndet för en klient hos socialvården. Uppgifter om socialvårdstjänster ingår inte heller i de uppgifter som räknas upp i artikel 8.1 i personuppgiftsdirektivet, som genomförts genom personuppgiftslagen. Registrering av dessa uppgifter har dock nationellt ansetts innebära en större risk än normalt för medborgarnas privatliv och rättsskydd. Det är därför motiverat att betrakta dem som känsliga (se även RP 96/1998 rd, s. 4/I).

Till följd av grundlagens rättshierarkiska ställning står det klart att de uppgifter som i utskottets praxis bedömts vara känsliga, exempelvis på grundval av de risker och hot som behandlingen medför, till sina områden inte helt motsvarar bestämmelserna i personuppgiftslagen. Grundlagsutskottet har konsekvent ansett att exempelvis biometriska identifieringsuppgifter kan jämföras med känsliga uppgifter (se t.ex. GrUU 13/2016 rd). Till följd av att tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning inletts och man i dess artikel 9 använder begreppet särskilda kategorier av personuppgifter, ska den nationella lagstiftningen för tydlighetens skull undvika att använda begreppet känsliga uppgifter (se även GrUU 14/2018 rd, s. 9). Likväl menar utskottet att det fortfarande är motiverat att i konstitutionellt hänseende beskriva vissa grupper av personuppgifter uttryckligen som känsliga. Också i skäl 51 till dataskyddsförordningen understryks att de särskilda kategorierna av personuppgifter är särskilt känsliga.

Dataskyddsförordningens riskbaserade infallsvinkel innebär enligt grundlagsutskottet att det är möjligt att införa detaljerad och exakt nationell lagstiftning också när behandlingen av uppgifterna utgör en särskild risk på andra grunder än de som anges i artikel 9 och 10 i förordningen. Den nationella lagstiftningen ska också då vara förenlig med artikel 6 i förordningen. Enligt utskottets uppfattning är det tillåtet också inom ramen för dataskyddsförordningen att föreskriva detaljerat om behandlingen av personuppgifter som är känsliga i konstitutionellt hänseende.

Grundlagsutskottet har särskilt lyft fram behovet av reglering i de fall där personuppgifterna behandlas av en myndighet. Enligt artikel 6 c i den allmänna dataskyddsförordningen är behandling av personuppgifter tillåten om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Behandlingen av personuppgifter är enligt artikel 6 e laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (se GrUU 14/2018 rd, s. 4). Utskottet menar att de nämnda leden i artikeln i regel inte kräver och inte ens möjliggör att det ska finnas en särskild lag för varje enskild behandling. Trots det utgör uppgifter om en persons behov av socialvård eller erhållna socialvårdstjänster, stödåtgärder och andra socialvårdsförmåner eller andra motsvariga uppgifter sådana risker för och hot mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, att det inom de ramar dataskyddsförordningen tillåter måste föreskrivas om behandling av uppgifterna med samma noggrannhet och exakthet som gäller också för behandlingen av andra känsliga uppgifter.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "informationen är nödvändig" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd och de utlåtanden som nämns där). I sina analyser av exakthet och innehåll har utskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om överlåtelse av uppgifter har gällt också känsliga uppgifter, har det för vanlig lagstiftningsordning krävts att bestämmelserna preciseras så att de följer grundlagsutskottets ovan återgivna praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s 3).

Grundlagsutskottet understryker att det vid en särskiljning mellan behövlighet respektive nödvändighet att få eller lämna ut uppgifter är frågan inte bara om omfattningen av innehållet i uppgifterna utan också om att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till villkor i sak, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 6, och där nämnda utlåtanden).

Grundlagsutskottet menar att det av de föreslagna bestämmelserna inte framgår hur det är tänkt att känsliga och konfidentiella personuppgifter ska överföras mellan olika aktörer samt mellan aktörerna och landskapet i den föreslagna mångproducentmodellen. Allvarliga risker som gäller informationssäkerhet och missbruk av uppgifter kan vara förknippade med en sådan exceptionellt omfattande informationstjänst med känsliga uppgifter som nu föreslås. I sista hand kan det vara en persons identitet som är hotad. Utskottet har i och för sig inget att anmärka på principen att det också i fortsättningen föreskrivs om klient- och patienthandlingar och behandlingen av dem i klientlagen, patientlagen, lagen om klienthandlingar inom socialvården, kunduppgiftslagen, offentlighetslagen och personuppgiftslagen.

Enligt utredning till utskottet är det dock uppenbart att motiven till regleringen är bristfälliga. I exempelvis statsrådets utredning till utskottet hänvisas det till att det med stöd av dataskyddsförordningen inte finns något behov av att särskilt föreskriva om de register som behövs för att fastställa kapitationsersättning och betala ut ersättning, eftersom registret bildas automatiskt när det uppstår en datamängd som innehåller personuppgifter. Grundlagsutskottet menar att det är frågan om en ytterst betydande databas med känsliga uppgifter.

Utskottet underströk vid bedömningen av patientregister enligt lagen om hälso- och sjukvård att det i fråga om register som innehåller känsliga uppgifter, exempelvis patientregister, är extra viktigt att informationssäkerheten fungerar och förhindrar missbruk och finns tillgänglig genast när

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

registret börjar användas (GrUU 41/2010 rd, s. 3/I). Utskottet menar att datainbrott, informationsläckor eller missbruk i samband med den nu föreslagna databasen på samma sätt leder till mycket betydande kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Av betydelse är att en del av uppgifterna behandlas i annat syfte än det för vilket de ursprungligen samlades in och att en avsevärd del av uppgifterna är känsliga till sin natur.

Enligt grundlagsutskottets praxis måste det finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Bestämmelserna om behandling av personuppgifter i den föreslagna valfrihetsmodellen måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som dataskyddsförordningen tillåter. Enligt utskottet måste förslaget till valfrihetslag kompletteras i väsentlig grad för att detta krav ska bli uppfyllt. Den här kompletteringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 60 § i förslaget till valfrihetslag ska producenter av direktvalstjänster lämna landskapet uppgifter om sina kunder samt om de tjänster som tillhandahållits kunderna och om tjänsternas verkningsfullhet. Dessutom ska landskapet informeras om kostnaderna för de tjänster som omfattas av valfriheten. Tjänstproducenter som producerar tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget ska ge motsvarande uppgifter till affärsverket som i sin tur ska vidarebefordra dem till landskapet. Uppgifterna ska lämnas till landskapet och affärsverket via de informationshanteringstjänster som avses i 77 § 1 mom. Närmare bestämmelser om detaljerna i informationen till landskapet och affärsverket samt om hur informationen ska lämnas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Grundlagsutskottet noterar att den föreslagna bestämmelsens ordalydelse inte tillåter att konfidentiella patient- och klientuppgifter lämnas ut, eftersom det i bestämmelsen inte ingår någon skyldighet eller rätt att trots sekretessen lämna ut de avsedda uppgifterna. Enligt utskottet måste för tydlighetens skull denna avgränsning också införas i bestämmelsen. Bestämmelsen är också tämligen öppen, vilket understryks av bestämmelsens bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket närmare bestämmelser om detaljerna i informationen till landskapet och affärsverket samt om hur informationen ska lämnas får utfärdas genom förordning av statsrådet. Om avsikten är att landskapet på grundval av bestämmelsen är skyldigt att meddela patient- och klientuppgifter trots sekretessbestämmelserna, måste den föreslagna regleringen på grund av grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och personuppgifter preciseras så att de följer grundlagsutskottets ovan återgivna praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (se även GrUU 12/2014 rd, s. 3/I). Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om informationshantering i fråga om kundsedlar och personliga budgetar i lagförslagets 79 § är förknippat med motsvarande konstitutionella problem. Enligt paragrafen ska informationen i de system som landskapet svarar för göras tillgänglig för de i 77 § avsedda informationshanteringstjänsterna i fråga om kundsedlar som beviljats, personliga budgetar som beviljats, producenter av de tjänster som betalas med kundsedel eller en personlig budget och de tjänster som tillhandahållits mot kundsedel eller enligt en personlig budget. Om avsikten är att motivera att informationen ska tillhandahållas trots sekretessbestämme-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

serna, måste den föreslagna bestämmelsen ändras på motsvarande sätt som den ovan behandlade 60 §. Det är en förutsättning för att lagförslag i ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet noterar dessutom att enligt 76 § 2 mom. i valfrihetslagen har en tjänsteproducent rätt att behandla sådana för kundens tjänster nödvändiga klient- och patientuppgifter som ingår i landskapets klient- och patientregister enligt 1 mom. Enligt motiven till bestämmelsen har tjänsteproducenten dock inte rätt att hantera andra sekretessbelagda klient- och patientuppgifter än sådana som den har rätt till enligt de i paragrafen nämnda bestämmelserna om klient- och patienthandlingar och sekretess kring dem. Syftet med bestämmelsen verkar alltså inte vara att utgöra grund för rätt till konfidentiella uppgifter, utan att påvisa att villkoret för att handläggaren ska få behandla uppgifter som den fått på andra grunder är att de behandlas i enlighet med dataskyddslagen.

Enligt artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning avses med behandling en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring. Den föreslagna valfrihetslagens 76 § 2 mom. verkar alltså möjliggöra exempelvis att tjänsteproducenten lämnar ut konfidentiella patientuppgifter ur landskapets registret.

Grundlagsutskottet menar att det står klart att bestämmelsen trots nödvändighetskravet är problematiskt öppen, eftersom den i det aktuella sammanhanget ger rätt till en allmän behandling av känsliga uppgifter. Utskottet har ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 59/2010 rd, s. 4). Bestämmelsen måste preciseras avsevärt. Preciseringsen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 77 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs det om informationshanteringstjänster för valfriheten. Enligt utskottet är bestämmelsernas relevans för skyddet av personuppgifter oklar. Av ordalydelsen att döma verkar bestämmelsen gälla informationshanteringstjänster. Om man förstår saken så är syftet med 77 § inte att föreskriva om behandlingen av personuppgifter utan om den tjänst genom vilken behandlingen verkställs. Utskottet noterar dock att enligt 77 § 6 mom. får närmare bestämmelser om informationsinnehållet i och funktionaliteten hos informationshanteringstjänsterna för valfrihet utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

Grundlagsutskottet bedömde i utlåtandet GrUU 26/2017 rd ett i sak liknande bemyndigande att utfärda förordning, som dock endast gällde informationsinnehållet. I ljuset av motiven till bestämmelsen var det enligt utskottet inte helt klart om avsikten var att genom bemyndigandet föreskriva om behandling av personuppgifter. Utskottet påminde om att 10 § 1 mom. i grundlagen säger att bestämmelser om skydd för personuppgifter ska utfärdas genom lag. Det nämnda bemyndigandet ger inte möjlighet att utan en tillräcklig grundläggande bestämmelse föreskriva om rätt att behandla personuppgifter (GrUU 26/2017 rd, s. 65). Den nu föreslagna bestämmelsen har i propositionsmotiven inte granskats ur detta perspektiv, men bemyndigandet att utfärda förordning har ändå utvidgats så att det utöver informationsinnehållet också gäller funktionaliteten hos

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

tjänsterna. Bemyndigandet är i och för sig korrekt begränsat till utfärdande av närmare bestämmelser.

Grundlagsutskottet framhåller att bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande bör analyseras utifrån praxisen för tidigare bestämmelser på lagnivå i den utsträckning data-skyddsförordningen tillåter (GrUU 14/2018 rd, s. 5—6). Om den tämligen allmänna regleringen av informationshanteringstjänster avses utgöra grundläggande bestämmelse, går det inte att föreskriva om rätt till behandling av känsliga personuppgifter genom ett bemyndigande att genom förordning utfärda bestämmelser på punkter som är viktiga med hänsyn till personuppgifterna.

Grundlagsutskottet menar att 77 § 6 mom. i förslaget till valfrihetslag i den nu föreslagna formen innehåller väsentliga juridiska risker i anknytning till skyddet för personuppgifter, trots att bestämmelserna i grundlagen begränsar tolkningen av bestämmelserna om bemyndigande och innehållet i de bestämmelser som ges med stöd av bemyndigandet. Därmed går det inte att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (se t.ex. GrUU 10/2014 rd och GrUU 58/2010 rd). Förordningar ska således alltid utfärdas med beaktande av bemyndigandet enligt lagen men också kraven enligt 80 § 1 mom. i grundlagen, som i praktiken kan begränsa tolkningen av bemyndigandet (GrUU 26/2017 rd, s. 27). Eftersom det avsedda innehållet i bemyndigandet att utfärda förordning är oklart, måste bestämmelsen preciseras väsentligt så att den inte kan tolkas som att den avser utfärdande av förordning om grunderna för bestämmelser som är viktiga med hänsyn till skyddet för personuppgifter. Preciseringsen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet påminner om att det utifrån 80 § i grundlagen är väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i samband med den grundläggande bestämmelsen (GrUU 10/2016 rd, s. 5 och GrUU 49/2014 rd, s. 6).

Enligt 80 § 1 mom. i förslaget till valfrihetslag har Folkpensionsanstalten rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt av landskapen och tjänsteproducenterna och av statliga myndigheter få de uppgifter som behövs för att administrera de utbetalningar som avses i 74 § och beräkna den fasta ersättning som avses i 65 §. Rätten gäller även klient- och patientuppgifter i de riksomfattande informationssystemtjänster som avses i 14 § i kunduppgiftslagen. Den föreslagna regleringen måste på grund av grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och personuppgifter preciseras så att den följer grundlagsutskottets ovan återgivna praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 80 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag har Folkpensionsanstalten dessutom rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt av landskapen och tjänsteproducenterna och av statliga myndigheter få de klient- och patientuppgifter som är nödvändiga för skötseln av sina andra uppgifter enligt den föreslagna lagen. Rätten gäller även klient- och patientuppgifter i de riksomfattande informationssystemtjänster som avses i 14 § i kunduppgiftslagen. Rätten att få information är korrekt bunden till nödvändighetskravet. Med hänsyn till omfattningen av rätten till information och informationens känsliga natur är den föreslagna bestämmelsen enligt grundlagsutskottet dock tämligen öppen och allmänt hållen. Utskottet har ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 59/2010 rd, s. 4). Bestämmelsen måste preciseras åtminstone genom att det anges vilka av

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Folkpensionsanstaltens uppgifter som informationen kan vara nödvändig för. Preciseringsen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

3.2 Profilerings och automatiskt beslutsfattande

Enligt 65 § i förslaget till valfrihetslag får en producent av direktvalstjänster för varje registrerad kund en av landskapet bestämd fast ersättning, vars storlek baserar sig på behovsfaktorer. Den kundrelaterade ersättningen betalas för den tid som producenten av direktvalstjänster ansvarar för de tjänster som avses i 18 §. De nationella behovsfaktorerna för mun- och tandvården är med stöd av 3 mom. i samma paragraf kundernas ålder, kön, sjukfrekvens och socioekonomiska faktorer. I fråga om andra direktvalstjänster är behovsfaktorerna kundernas ålder, kön, sjukfrekvens, sysselsättning och andra socioekonomiska faktorer.

Institutet för hälsa och välfärd har enligt 65 § 5 mom. rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt av landskapen, tjänsteproducenterna, Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten, Statistikcentralen och Befolkningsregistercentralen få de uppgifter som är nödvändiga för att fastställa viktcoefficiënterna. Institutet för hälsa och välfärd har dessutom rätt att trots sekretessbestämmelserna använda de uppgifter som det har fått för fullgörande av sina övriga lagstadgade uppdrag, när uppgifterna är nödvändiga för att fastställa viktcoefficiënterna.

Grundlagsutskottet menar att regleringen i 65 § i förslaget till valfrihetslag är tämligen oklar. Om avsikten är att det för varje kund som är registrerad hos en producent av valfrihetstjänster ska betalas den individuella ersättning vars storlek bygger på de egenskaper som nämns i 65 § 3 mom. och på viktcoefficiënterna för dessa, grundar sig bestämmelsen på att fysiska personers egenskaper bedöms med hjälp av personuppgifter. Denna bedömning måste då betraktas som en sådan profilering som avses i artikel 4 i dataskyddsförordningen. Med profilering avses i dataskyddsförordningen varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga egenskaper som bland annat anknyter till den fysiska personens hälsa.

Enligt huvudregeln i artikel 22 i dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Denna huvudregel ska enligt artikel 22.2 b i förordningen dock inte tillämpas om ett beslut som annars innebär profilering tillåts enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. Sådana beslut får enligt artikel 22.4 dock inte grunda sig på de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1, såvida inte artikel 9.2 a eller g gäller och lämpliga åtgärder som ska skydda den registrerades berättigade intressen har vidtagits.

Enligt artikel 9.1, som gäller särskilda kategorier av personuppgifter, är behandling av bland annat hälsouppgifter förbjuden. Av betydelse är alltså om artikel 9.2 a eller g kan tillämpas på 65 § i förslaget till valfrihetslag.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Artikel 9.2 a i dataskyddsförordningen blir inte tillämplig, eftersom bestämmelsen i 65 § i valfrihetslagen inte grundar sig på samtycke. Enligt utredning från statsrådet till utskottet kan behandlingen av de uppgifter som avses i 65 § i förslaget till valfrihetslag grundas på led g eller h i artikel 9. Enligt led g i artikeln får särskilda kategorier av personuppgifter behandlas om det är nödvändigt av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse som grundar sig på medlemsstaternas nationella rätt. Ytterligare krav är att den nationella rätten ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Statsrådet fäster i sin utredning utskottets uppmärksamhet vid att det med stöd av led g också är möjligt att fatta automatiserade individuella beslut. Det är enligt statsrådet nödvändigt, om fastställandet av fast ersättning anses utgöra sådant automatiserat individuellt beslutsfattande som avses i dataskyddsförordningen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning ska det led i artikeln som statsrådet hänvisar till tolkas som en del av den helhet som utgörs av artikel 9 om särskilda kategorier av personuppgifter. Utskottet menar att 65 § i valfrihetslagen därför ska bedömas i första hand mot de krav som ställs i undantagsbestämmelsen i artikel 9.2 h. Enligt led h är behandling tillåten om den är nödvändig för bland annat tillhandahållande av behandling eller omsorg inom hälso- och sjukvården eller socialväsendet eller förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg och av deras system, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt och under förutsättning att de villkor och skyddsåtgärder som avses i punkt 3 är uppfyllda. Det bör särskilt noteras att artikel 9.3 uttryckligen hänvisar till de särskilda krav på tystnadsplikt som gäller uppgifter om hälsotillståndet. Utifrån utredning till utskottet verkar det uppenbart att de strängare krav som i detta led i artikeln ställs uttryckligen på behandling som görs för social- och hälsovårdsrelaterade ändamål inte kan förbigås med motiveringen att regleringen bedöms utförligare i ljuset av artikel 9.2 g, som tillåter behandling och också automatiserat individuellt beslutsfattande på det sätt som bestäms i artikel 22. Enligt utskottets uppfattning torde därför artikel 9.2. g inte vara tillämplig på den föreslagna behandlingen av uppgifter.

Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 7). Social- och hälsovårdsutskottet måste noggrant utreda om den föreslagna regleringen motsvarar det som i dataskyddsförordningen krävs för profilering och automatiserat beslutsfattande. Utskottet menar att regleringen i dataskyddsförordningen till den här delen utgör en tillräcklig ram för att säkerställa att de nationella bestämmelserna är förenliga med grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatliv och personuppgifter.

Behandlingen av känsliga uppgifter är centrala för skyddet av privatlivet och det står enligt grundlagsutskottet klart att det inte kan höra till lagstiftarens behörighet att föreskriva om detta i strid med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Utskottet påminner också om att EU-rätten har företräde och att nationell lagstiftning som strider mot dataskyddsförordningen därför inte kan tillämpas. Den nationella lagstiftningen utgör i ett fall som detta inte heller någon sådan rättslig grund för profilering och automatiserat individuellt beslutsfattande som krävs i artiklarna 6, 9 och 22 i dataskyddsförordningen. Om 65 § i förslaget till valfrihetslag visar sig strida mot dataskyddsförordningen måste den strykas ur lagförslaget eller annars ändras så att den är förenlig

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Det är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan detta göras exempelvis genom att på det sätt som föreslås i statsrådets utredning till utskottet till 74 § i lagförslag 1 foga en bestämmelse om att ersättning betalas till producenterna av direktvalstjänster i en enda helhet och utan specificering enligt enskilda kunder. Enligt utskottet kan man på så sätt minska den i statsrådets utredning nämnda risken för att tjänsteproducentens kunder i verkligheten exempelvis ordinerar undersökning på olika sätt beroende på hur mycket de tillför producenten i kapitationsersättning. Om denna reglering väljs måste social- och hälsovårdsutskottet dessutom säkerställa att det av bestämmelserna framgår att de nämnda producenterna inte har rätt till information om den kundspecifika profilen.

Grundlagsutskottet noterar dessutom att Institutet för hälsa och välfärd enligt 65 § 5 mom. har rätt att trots sekretessbestämmelserna använda de uppgifter som det har fått för fullgörande av sina övriga lagstadgade uppdrag, när uppgifterna är nödvändiga för att fastställa viktcoefficiënterna. Vid bedömningen av denna typ av sekundär användning har grundlagsutskottet framhållit kravet på ändamålsbegränsning vid behandlingen av känsliga uppgifter. När det gäller till exempel omfattande register med biometriska kännetecken har det enligt grundlagsutskottet funnits orsak att förhålla sig negativt till att uppgifterna används för ändamål som ligger utanför det syfte som de egentligen samlats in och registrerats för (GrUU 14/2009 rd, s. 4). I de fallen har bara exakt avgränsade och mycket små undantag kunnat göras från ändamålsbegränsningen. Bestämmelserna får inte leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga ändamålet eller ens ett viktigt ändamål (GrUU 1/2018 rd, GrUU 14/2017 rd).

Den sekundära användningen av uppgifterna har i propositionen definierats mycket allmänt, och uppgifterna har inte avgränsats i fråga om exempelvis det ursprungliga ändamålet, uppgifternas ursprung eller uppgifternas känsliga natur. Utskottet anser att regleringen bör preciseras väsentligt. Preciseringsen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

4. Valfrihetssystemet i förhållande till EU-rätten

4.1 Utgångspunkter för bedömningen

I den tidigare valfrihetspropositionen (RP 47/2017 rd, s. 64) sades att landskapens då föreslagna bolagiseringsskyldighet föranleddes av den valda valfrihetsmodellen där direktvalstjänsterna omfattades av konkurrensen på marknaden så att företag som uppfyllde villkoren på basis av anmälan skulle godkännas som producenter och människor direkt kunde välja en offentlig eller privat producent. Regeringens tolkning av Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd (C/2016/2946) och EU-domstolens rättspraxis är att ett system som grundar sig på att kunderna har direkt lagstadgad rätt att välja producent och producenter har rätt att anmäla sig och bli godkända som producenter av tjänster som omfattas av valfrihet innebär att produktionen av social- och hälso-tjänster ur unionsrättens perspektiv utgör ekonomisk marknadsverksamhet.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Grundlagsutskottet bedömde (GrUU 26/2017 rd, s. 43) att den då föreslagna valfrihetsmodellen inte nödvändigtvis föranleder någon bolagiseringsskyldighet av den föreslagna typen. Enligt inkommen utredning såg det dock ut att vara uppenbart att den finländska socialvården och hälso- och sjukvården härfter kommer att betraktas som ekonomisk verksamhet enligt EU-rätten, om den föreslagna valfrihetsmodellen genomförs med hjälp av bolagiseringsskyldigheten. Det kunde enligt grundlagsutskottet innebära att vår rätt att besluta om servicestrukturen inom social- och hälsovården krymper väsentligt. Utskottet påpekade att den här aspekten är relevant också när det gäller eventuella behov av kompletteringar och korrigeringar i de föreliggande förslagen. Utskottet förutsatte att statsrådet härfter måste se till att lagförslagen särskilt noggrant analyseras i ett EU-rättsligt perspektiv, vid behov i samverkan med EU-myndigheterna (GrUU 26/2017 rd, s. 43).

4.2 EU:s regler för statligt stöd

Den nya valfrihetspropositionen innehåller en tämligen omfattande genomgång av den föreslagna valfrihetsmodellens karaktär i förhållande till EU-reglerna för statligt stöd. Genomgången beaktar ett flertal omständigheter som påverkar bedömningen, däribland uppgifternas karaktär enligt Finlands grundlag, syftet med systemet och systemets omfattning och tvingande karaktär, finansieringen av systemet, förmånernas förhållande till skatterna, avgiftsbeläggning för förmånerna, ersättningar till tjänsteproducenterna och priset på tjänsterna samt kundavgifter. Vidare behandlar propositionen innehållet i de tjänster som tillhandahålls, tillhandahållande av extra tjänster, vilka kunder som ska tas emot, riskutjämning och reglering av och tillsyn över verksamhetsområdet (s. 104—111).

Ståndpunkten att hälso- och sjukvården enligt det föreslagna social- och hälsovårdssystemet inte är ekonomisk verksamhet kan i och för sig motiveras, menar grundlagsutskottet. Utskottet hänvisar till att det är kännetecknande för Finlands hälsovårdssystem att offentliga hälso- och sjukvårdstjänster erbjuds patienterna mot en nominell eller symbolisk ersättning utifrån solidaritetsprincipen. Systemet finansieras huvudsakligen med skattemedel och de offentliga tjänsteproducenterna har en stark ställning.

EU har begränsad behörighet att reglera social- och hälsotjänster. Enligt artikel 186.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska unionen i sina åtgärder respektera medlemsstaternas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Medlemsstaternas ansvarsområden inbegriper hälso- och sjukvårdsförvaltningen och fördelning av de resurser som tilldelas denna. Enligt artikel 36 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska unionen för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis, och unionen respekterar också denna rätt (se GrUU 26/2017 rd, s. 43).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan det anses att offentliga hälsovårdstjänster, som huvudsakligen finansieras med allmänna medel och för vilka patienten möjligen påförs en avgift som inte är en sådan ersättning som avses i EU-rätten, inte utgör ekonomiska tjänster. Därmed skulle inte heller de enheter som producerar tjänsterna, exempelvis de nuvarande samkommunerna för sjukvårdsdistrikt, åtminstone inte för dessa tjänsters del utgöra företag enligt EU:s konkurrensregler. Att andra aktörer tillhandahåller hälsovårdstjänster med samma innehållet på marknaden

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

gör enligt utskottet inte att den offentliga hälso- och sjukvårdens tjänster ska betraktas som ekonomisk verksamhet.

Det kan enligt grundlagsutskottet anses klart att det konkursskydd och den särbeskattning som kommunerna åtnjuter i det nuvarande systemet inte utgör sådant statligt stöd som är förbjudet enligt EU:s konkurrensregler. I det nya social- och hälsovårdssystem som föreslås av regeringen överförs organiseringsansvaret till landskapen, och landskapens egen produktion organiseras inom ramen för affärsverk. Denna organisatoriska förändring av organiseringsansvaret betyder enligt utskottet inte att det finländska hälso- och sjukvårdssystemet måste betraktas som ekonomisk verksamhet. Tjänsteproduktionen syftar till att tillhandahålla en lagfäst hälso- och sjukvård som omfattas av landskapens organiseringsansvar och tryggar tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och därmed tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen. I konstitutionellt hänseende har landskapets egen tjänsteproduktion dessutom en central ställning för fullgörandet av landskapets lagfästa organiseringsansvar och tillgodosendandet av den grundläggande rättigheten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt för att Finland i fråga om dessa tjänster fullgör sina internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna (GrUU 26/2017 rd). Konkursskyddet kan enligt utskottet anses utgöra en nödvändig garanti för fullgörandet av organiseringsansvaret.

Det är enligt valfrihetspropositionen omöjligt att ge ett helt säkert svar på vilken karaktär det föreslagna valfrihetssystemet har med tanke på EU:s regler för statligt stöd. Verksamhetsprinciperna för direktvalstjänsterna, kundsedelstjänsterna och den personliga budgeten skiljer sig i vissa hänseenden väldigt mycket från varandra. I motiven stannar statsrådet för att man med stöd av kommissionens gällande meddelande om statligt stöd kan dra slutsatsen att Finlands valfrihetsmodell i första hand framstår som icke-ekonomisk.

Statsrådet fäster i en utredning till grundlagsutskottet uppmärksamheten vid att kommissionen i ett ärende om statligt stöd i Italien (2017/NN, *Italy Alleged compensation of public hospitals in Lazio*, SA.39913) har bedömt ett system som uttryckligen kan jämföras med föreslagna valfrihetssystemet. Kommissionen fäste avseende vid att syftena med reformerna (bolagisering, ackreditering, valfrihet samt planering av och tillsyn över kostnaderna) var att garantera att systemet är allmänt — dvs. avsett för hela befolkningen — och solidariskt. Syftena skulle nå genom rationellare användning av allmänna medel och genom att regioner och landskap får större ansvar för organiseringen och planeringen av hälso- och sjukvården. Inom denna referensram konstaterar kommissionen att inget tyder på att principen om valfrihet för användaren skulle förändra systemets allmänna eller solidariska karaktär. Tvärtom ser det enligt kommissionen ut som om alla italienare fortfarande kommer att få kostnadsfria (eller nästan kostnadsfria) hälso- och sjukvårdstjänster vid det ackrediterade sjukhus de väljer. Enligt kommissionen kan åtgärderna därför inte anses vara sådant statligt stöd som avses i artikel 107.1 i FEUF.

I propositionsmotiven hänvisas dock också till att EU-domstolens färskaste avgörande (T-216/15, dom 5.2.2018, *Dóvera*) om ett försäkringsbaserat system i Slovakien ger mycket stor tyngd i fråga om tolkning åt hur möjligheten till och utnyttjandet av strävan efter vinst, förekomsten av kvalitetskonkurrens samt kundens valfrihet påverkar systemets karaktär. Förekomsten av dessa faktorer i ett försäkringsbaserat system har ansetts betyda att systemet är ekonomiskt, trots att systemet i sig stadigt bygger på solidaritetsprincipen (s. 105). Enligt utredning till grundlagsutskottet

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

har den nämnda domen inte vunnit laga kraft, utan såväl kommissionen som Slovakien har överklagat hos Europeiska unionens domstol.

I propositionen antyds att det nämnda avgörandet ökar risken för att Finlands valfrihetsystem kan tolkas vara åtminstone delvis ekonomiskt. I det sammanhanget påpekas att medlemsstaterna på förhand ska anmäla till Europeiska kommissionen alla sådana stöd som ges till ekonomisk verksamhet och för vilka det inte finns någon direkt grund för godkännande enligt unionsrätten (s. 111).

Grundlagsutskottet vill dessutom lyfta fram några färska exempel i finländsk rättspraxis. I avgörandet HFD 2018:28 ansåg domstolen att vissa räddningsverk inte var i en faktisk och rättslig situation som kunde likställas med serviceproducenter som erbjuder prehospitala akutsjukvårdstjänster på marknaden på det sätt som avses i unionens domstols rättspraxis. Därför skulle räddningsverken inte anses ha fått i bestämmelserna om statligt stöd avsedd ekonomisk fördel av sjukvårdsdistriktet för producerande av prehospitala akutsjukvårdstjänster. I avgörande HFD 2018:29 ansågs dock att icke-brådskande patientförflyttningar utgjorde ekonomisk verksamhet. Enligt utskottet visar avgörandena att det inom social- och hälsovårdstjänsterna kan finnas verksamhet som ska klassificeras som ekonomisk verksamhet även om tjänsterna till sin natur i allmänhet anses vara icke-ekonomiska.

Grundlagsutskottet menar att det finns tämligen tungt vägande skäl för att omfatta det som i propositionen sägs om att bedömningen av frågan om statligt stöd måste göras från fall till fall och i ljuset av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall (s. 104—105). Utskottet påminner om att det är EU-domstolen som ytterst avgör tolkningen av EU:s regler för statligt stöd. Innan frågan avgjorts av domstolen kan det därför råda rättslig osäkerhet också i fråga om lagstiftningsförfarandena. Utskottet menar att utgångspunkten vid beredningen av den finländska förvaltningshistoriens största förvaltningsreform bör vara att lagberedningen med alla till buds stående medel försöker minimera den rättsliga osäkerhet som följer av att varje bedömning av statligt stöd är fallspecifik. Enligt utredning till utskottet är det primära instrumentet för att öka rättssäkerheten i fråga om tillämpningen av reglerna för statligt stöd att på det sätt som antyds i propositionen lämna en förhandsanmälan enligt artikel 108.3 i FEUF till kommissionen, dvs. notifiera förfarandet.

4.3 Behovet av notifiering

Den nu föreslagna valfrihetsmodellen har inte notifierats till kommissionen. I propositionens görs den bedömningen att en anmälan till Europeiska kommissionen skulle leda till sådana tilläggsfrågor som Finland inte har svar på innan landskapen har beslutat om kapitationsavgifterna och övriga ersättningar samt innan utvärdering av konsekvenserna av verksamheten har gjorts. En anmälan av lagen om valfrihet skulle enligt propositionen sålunda i praktiken innebära att ramen för lagstiftningen anmäls. Och ramen fastställer inte den faktiska verksamheten eller genomförandet av landskapens organiseringsansvar. Den faktiska verksamheten och genomförandet är centrala frågor när det gäller den ekonomiska verksamhetens karaktär och EU:s granskning av statliga stöd. Sålunda skulle man inte kunna besvara kommissionens frågor. Regeringen har av dessa orsaker bedömt att det inte är motiverat att anmäla propositionen (s. 111).

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen har grundlagsutskottet begärt att statsrådet mer detaljerat än i propositionen redogör för hur statsrådet har samarbetat med EU-myndigheterna under beredningen av propositionen. Utskottet begärde också en väsentligt mer ingående juridisk granskning av hur det föreslagna systemet förhåller sig till EU:s regler för statligt stöd, särskilt med tanke på behovet av notifiering. Utskottet ansåg att utredningen bör innehålla rättsjämförande synpunkter åtminstone från de medlemsstater i EU där liknande arrangemang har införts. Utskottet bad också om statsrådets uppfattning om vilka rättsverkningar olika lösningar i fråga om notifieringen har för det föreslagna social- och hälsovårdssystemet (se PeVP 31/2018 vp, § 4).

Av utredningen till grundlagsutskottet framgår bland annat att myndighetssamarbetet med kommissionen enligt regeringens uppfattning har varit öppet och fortgående. Vid de inofficiella diskussioner som förts med kommissionens högsta tjänstemannaledning har det enligt statsrådet framgått att kommissionen inte rekommenderar notifiering.

Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 14/2018 rd och GrUU 51/2014 rd). Grundlagsutskottet har ändå sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se också GrUU 51/2014 rd, s 2/II och de utlåtanden som där hänvisas till).

Den nu aktuella situationen är likväl inte jämförbar med genomförande av EU-lagstiftning. Det är i och för sig klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd) och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen.

Grundlagsutskottet är av den uppfattningen att det av bestämmelsen om principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) följer att om en medlemsstat anser sig betala statligt stöd eller om det finns en allvarlig misstanke om att det är frågan om statligt stöd, ska saken notifieras till kommissionen. Skyldigheten att notifiera ärenden gäller alltså också oklara fall. Enligt utskottets uppfattning kan principen om lojalt samarbete likväl inte tolkas som att en medlemsstat måste notifiera ärenden där den inte anser sig bevilja statligt stöd. Utskottet menar att social- och hälsovårdsutskottet noggrant bör utreda och pröva betydelsen av principen om lojalt samarbete i det här fallet.

Med stöd av den uppgift som anförtrots grundlagsutskottet i 74 § i grundlagen fäster utskottet uppmärksamheten vid att en notifiering skulle öka rättssäkerheten i fråga om det föreslagna valfrihetssystemet. Utskottet framhåller samtidigt att bedömningsläget därför är relevant med tanke på 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen.

Enligt det social- och hälsovårdssystem som föreslås i propositionen ska hälsovårdstjänster produceras av landskapens affärsverk, eventuellt av bolag som ägs gemensamt av landskapen samt av privata tjänsteproducenter. De väsentliga frågorna i anknytning till reglerna för statligt stöd gäller enligt utredning till grundlagsutskottet framför allt tillhandahållandet av de direktvalstjäns-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

ter som avses i förslaget till valfrihetslag vid de social- och hälsocentraler som drivs av landskapens affärsverk och av bolag som ägs av dem samt av privata tjänsteproducenter. Om tillhandahållandet av direktvalstjänster för hälso- och sjukvård anses utgöra ekonomisk verksamhet, skulle systemet omfatta tre typer av företag enligt EU-reglerna för statligt stöd. I det här sammanhanget konstaterar utskottet att det statliga stöd som avses i artikel 107.1 i FEUF inte behöver vara ett stöd som beviljats av staten själv. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan också en åtgärd som beslutats av en regional myndighet i medlemsstaten utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i FEUF (se t.ex. C-88/03 Portugal mot kommissionen, punkt 55 och C-248/84, Tyskland mot kommissionen, punkt 17). Således kan också ett stöd som beviljats av landskapet utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i FEUF.

Enligt riksdagens ekonomiutskott har det ansetts att de enheter som ägs av landskapet drar nytta särskilt av konkursskyddet och sannolikt av att de kan få finansiering till förmånligare villkor än andra aktörer. Den förmånliga konkurrensställning som de landskapsägda enheterna får kan delvis också grunda sig på strukturerna för fastigheterna (EkUU 18/2018 rd, s. 4). Enligt utredning till utskottet måste konkursskyddet anses ha särskild betydelse. Det jämföras i EU-domstolens rättspraxis med statligt stöd i form av en underförstådd statlig garanti (C-559/12 P, Frankrike mot kommissionen, punkt 98). Relevant är också att samtliga tre företagsformer kan anses få direkt statligt stöd av landskapen, om de ersättningar de får överskrider produktionskostnaderna för de tjänster som grundar sig på lag och avtal med landskapet, inklusive en rimlig avkastning. Den juridiska osäkerheten i fråga om statligt stöd berör enligt utskottet de grundläggande lösningarna för systemet.

Grundlagsutskottet fäster därför uppmärksamhet vid innehållet i reglerna för statligt stöd uttryckligen med avseende på rättssäkerhet. I artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) sägs att statliga stöd till företag är oförenliga med den inre marknaden. Kännetecknen för statligt stöd är oberoende av den nationella rätten. I 107.2 och 107.3 finns bestämmelser om stöd som är förenliga med den inre marknaden. Statligt stöd kan tillåtas antingen på grundval av ett allmänt undantag eller genom ett beslut av kommissionen.

Enligt utredning till grundlagsutskottet kan ett statligt stöd utifrån reglerna för statligt stöd anses utgöra antingen illegalt statligt stöd, statligt stöd som strider mot reglerna och inte har förhandsanmälts eller statligt stöd som är förenligt med reglerna och har förhandsanmälts. Utgångspunkten är dock att medlemsstaterna inte får verkställa en åtgärd som innebär statligt stöd innan kommissionen har godkänt åtgärden. Av statsrådets utredning till utskottet kan man sluta sig till att valfrihetssystemet åtminstone i princip kan innefatta statligt stöd som strider mot reglerna och inte har förhandsanmälts.

Grundlagsutskottet anmärker att kommissionen enligt artikel 108.3 i FEUF ska underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Skyldigheten att notifiera kommissionen innebär att medlemsstaten tillräckligt tidigt ska underrätta kommissionen om alla planer på nya stöd. Notifieringsskyldigheten gäller enligt utskottets uppfattning därför inte enbart beslut om beviljande av stöd. Skyldigheten täcker också pågående planer på att bevilja stöd. Enligt sista meningen i artikel 108.3 i FEUF får en medlemsstat som avser att vidta en stödåtgärd inte genomföra åtgärden förrän notifieringsförfarandet lett till ett slutgiltigt beslut av kommissionen (s.k. stand-still-skyldighet, dvs. skyldighet att inget göra). Utskottet menar att

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

det inte är motiverat att som i propositionen hävda att det är för tidigt att notifiera valfrihetslagen och att en notifiering i praktiken endast skulle gälla lagstiftningsramen.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning har statsrådet ända sedan remissförfarandet för det nu aktuella lagförslaget inleddes haft kännedom om att grunderna för produktionen av social- och hälso-tjänster i valfrihetssystemet samt grunderna för konkursskyddet för landskapens affärsverk åtminstone uppfyller kriterierna för en sådan plan som omfattas av notifieringsskyldigheten.

Beslut om notifiering är ett ärende som enligt 3 § 2 mom. och 65 § i grundlagen hör till regeringsmakten. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv vill grundlagsutskottet dock framhålla det som också sägs i propositionen (s. 105), nämligen att det är omöjligt att ge ett helt säkert svar på vilken karaktär det föreslagna valfrihetssystemet har med tanke på EU:s regler för statligt stöd. Utskottet menar att denna ståndpunkt är relevant med avseende på rättssäkerheten, stabiliteten i social- och hälsovårdssystemet och därmed också på 19 § 3 om. och 22 § i grundlagen.

Också i det fall att det föreslagna social- och hälsovårdssystemet bedöms innefatta ekonomisk verksamhet vore det enligt grundlagsutskottet möjligt att konkursskyddet anses vara förenligt med reglerna för statligt stöd. Enligt utredning till utskottet skulle Finland ha möjlighet att genom nationell lagstiftning fastställa att social- och hälsovårdstjänsterna utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. så kallade SGEI-tjänster, varvid unionens regler för statligt stöd inte är tillämpliga. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som på rimliga villkor inte kan tillförsäkras alla enbart genom marknadsmekanismer och som det allmänna därför kan åta sig att tillhandahålla. Tillgången till SGEI-tjänster tryggas i artikel 14 i FEUF och i artikel 36 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Det finns i EU-rätten ingen bindande definition av SGEI-tjänster, utan varje medlemsstat har prövningsrätt i fråga om definitionen.

Med tanke på valfrihetslagstiftningen är det väsentligt att SGEI-tjänster kan anförtros såväl privata som offentliga företag som bedriver verksamhet under konkurrensförhållanden. Staten kan lämna ekonomiskt stöd för att antingen helt eller delvis täcka kostnaderna för att en offentlig tjänst tillhandahålls. Ersättningen till ett företag för dess produktion av SGEI-tjänster utgör inte statligt stöd om det uppfyller de krav som ställs i den så kallade Altmark-domen (C-280/00). Det viktigaste av kraven är att överkompensation ska undvikas. Enligt domen får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av dessa skyldigheter.

Relevant med tanke på rättssäkerheten är att SGEI-tjänsterna har befriats från notifieringsskyldigheten genom kommissionens beslut 2012/21/EU. Oberoende av kompensationens storlek är det möjligt att tillämpa detta på social- och hälsovårdstjänster, under förutsättning att produktionen av tjänsterna ges i uppdrag på det sätt som avses i kommissionens beslut, att uppdragen är i kraft i högst tio år i sänder och att överkompensation inte förekommer. På detta slag av social- och hälsovårdstjänster tillämpas alltså inte den maximigräns på 15 miljoner euro som annars krävs enligt beslutet. Dessutom kan en SGEI-tjänst genom ett sådant förfarande som avses i meddelande från kommissionen 2012/C 8/03 anses vara förenligt med den inre marknaden, även om tjänsten inte till alla delar uppfyller kriterierna enligt Altmark-domen. Det är enligt utskottet ytterst beklagligt

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

att propositionen överhuvudtaget inte tar upp möjligheten att motivera det föreslagna systemet utifrån dess karaktär av SGEI-tjänst.

Med tanke på rättssäkerheten vill grundlagsutskottet ytterligare fästa uppmärksamheten vid en direkt rättsverkan av artikel 108.3 i FEUF. I mål C-120/73 (Lorenz, dom 11.12.1973, s. 177) anser EU-domstolen att förbudet för den berörda medlemsstaten att verkställa de planerade stödåtgärderna avser alla stödåtgärder som beviljas utan att först ha meddelats kommissionen. När en underrättelse ägt rum är förbudet verkningsfullt under den inledande fasen. Om kommissionen inleder det kontradiktoriska förfarandet är det dock verkningsfullt ända fram till det slutgiltiga beslutet. Under hela denna fas medför förbudet rättigheter för enskilda som de nationella domstolarna ska säkerställa.

EU-domstolen har ansett att de nationella domstolarna, i synnerhet fram till dess att kommissionen fattat ett slutgiltigt beslut, ska säkerställa skyddet för enskildas rättigheter vid nationella myndigheters åsidosättande av den skyldighet att i förväg anmäla statligt stöd till kommissionen som föreskrivs i artikel 108.3 i FEUF (dom 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, mål C-284/12, punkt 28). Enligt unionsdomstolens rättspraxis kan de nationella domstolarna, på området för statligt stöd, behöva avgöra i tvister i vilka de tvingas tolka och tillämpa begreppet stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i FEUF, för att kunna fastställa om en statlig åtgärd, som införts utan att förhandsförfarandet i artikel 108.3 i FEUF iakttagits, skulle ha underkastats detta förfarande eller inte (se dom 18.7.2007, Lucchini, C-119/05, punkt 50). De nationella domstolarna är dock inte behöriga att avgöra huruvida ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden, utan denna del av övervakningen hör till kommissionens exklusiva behörighet (C-6/12 P Oy, C-672/13 OTP Bank).

Rättspraxis i frågan betyder enligt grundlagsutskottets uppfattning att konkurrerande företag eller andra företag direkt kan åberopa artikel 108.3 i FEUF och hos nationella domstolar kräva att verkställandet av en stödåtgärd förbjuds till dess att kommissionen har fattat beslut om huruvida åtgärden är förenlig med den inre marknaden. Av den direkta rättsverkan av artikel 108.3 följer enligt utskottet att privata rättssubjekt kan föra den föreslagna valfrihetsmodellen till behandling vid en nationell domstol, EU-kommissionen och i slutändan vid EU-domstolen, även om den föreslagna modellen inte har notifierats.

Inom ramen för sitt konstitutionella uppdrag enligt 74 § i grundlagen anser grundlagsutskottet att det är väsentligt att bedöma hur dels beslutet att avstå från notifiering, dels den därav följande rättsliga osäkerheten förhåller sig till ett jämlikt tillgodoseende av skyldigheterna enligt 19 § i grundlagen. Att först efter det att lagen har trätt i kraft i domstol utreda huruvida valfrihetsmodellen inbegriper statligt stöd utgör en efterhandskontroll, framhåller utskottet. Det kan utöver risken för återkrav av det beräknade statliga stödet medföra skyldighet att i efterhand justera de grundläggande lösningarna på ett sätt som är av betydelse i konstitutionellt hänseende.

Av särskild vikt är att utan notifiering kommer, så som också regeringen säger, den rättsliga osäkerheten om hur vissa arrangemang inom valfrihetsmodellen förhåller sig till EU-reglerna om statligt stöd att fortsätta till dess att exempelvis en inhemsk domstol begär ett förhandsavgörande av EU-domstolen och frågan får ett avgörande. Enligt utredning till utskottet är det inte helt uteslutet att det uppstår en konstitutionellt relaterad risk för att valfrihetssystemet i efterhand kan

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

ändras så att det harmoniseras med EU-reglerna för statligt stöd endast genom lagstiftning om skyldighet för landskapen att bolagisera social- och hälsovårdstjänsterna. Detta är dock inte möjligt med hänsyn till grundlagen. Med hänsyn till det som sägs i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd skulle en sådan skyldighet alltså leda till att valfrihetsmodellen strider mot grundlagen. Det står enligt utskottet klart att om bolagiseringsskyldigheten strider mot grundlagen måste också de grundläggande lösningarna för social- och hälsovårdens valfrihetssystem ändras i efterhand. Utskottet fäste dock redan i det tidigare utlåtandet uppmärksamheten vid att den nationella lagstiftaren inte har helt fria händer att i efterhand lägga om ett social- och hälsovårdssystem vars väsentliga delar bygger på privat tjänsteproduktion

Det finns en annan sak som enligt grundlagsutskottets uppfattning talar för att den med EU-rätten sammanhängande osäkerheten bör elimineras genom notifiering. Om det måste göras strukturella förändringar efter att det föreslagna social- och hälsovårdssystemet redan har införts, och i synnerhet om det görs effektivt och utan dröjsmål på det sätt EU-rätten förutsätter, ökar risken avsevärt för att systemet, till följd av en juridisk skyldighet som konstateras i efterhand, inte kan säkerställa tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på det sätt som 19 § i grundlagen kräver.

Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet av tungt vägande konstitutionella skäl noggrant bör utreda om innehållet i det föreslagna valfrihetssystemet kan anses kräva notifiering. Vid behov måste social- och hälsovårdsutskottet ändra valfrihetssystemet så att den rättsliga osäkerheten kring tillämpningen av reglerna för statligt stöd undanröjs. Det kan till exempel göras genom att fastställa att hälso- och sjukvårdstjänsterna utgör SGEI-tjänster och genom att ändra regleringen i fråga om SGEI-tjänster så att den är förenlig med EU-rätten. Om social- och hälsovårdsutskottet inte kan säkerställa att systemet är godtagbart med avseende på EU-reglerna för statligt stöd, måste bestämmelserna om ikraftträdandet för valfrihetslagstiftningen ändras exempelvis så att bestämmelserna om den föreslagna valfrihetsmodellen, till den del som fastställs vara relevant med avseende på EU-reglerna för statligt stöd, kan tillämpas först när regleringen har notifierats på det sätt som avses i artikel 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och godkänts av kommissionen. Utskottet konstaterar att det tar slutlig ställning i frågan efter att ha satt sig in i social- och hälsovårdsutskottets grundliga överväganden.

5. Vissa andra konstitutionella anmärkningar

5.1 Bestämmelserna om pilotförsök

I 93 § i valfrihetslagen finns specialbestämmelser om pilotförsök med direktvalstjänster och i 94 § om pilotförsök med kundsedel och personlig budget. Grundlagsutskottet bedömde i utlåtandet GrUU 26/2017 rd motsvarande bestämmelser i det tidigare förslaget till valfrihetslag. Utskottet ansåg att i och med försöken var tidtabellen för inrättandet av social- och hälsocentraler olika i olika landskap och under övergångstiden kunde också omfattningen av de tjänster som tillhandahålls vid dem variera. Det tidsbegränsade och regionalt begränsade försök som föreslogs var således av betydelse med avseende på den i grundlagen skyddade jämlikheten. Enligt utskottet måste regleringen därför kompletteras så att det framgår vilka områden som deltar i försöken eller vilka kriterier som tillämpas för valet av försöksområden. Utskottet ansåg att det var ett villkor för att förslaget till valfrihetslag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 26/2016 rd, s. 64).

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

I propositionens motiv till lagstiftningsordning hänvisar regeringen till att det i pilotförsöken kring direktvalstjänster, kundsedlar och personlig budgetering handlar om att påskynda genomförandet av den föreskrivna reformen, att använda olika sätt att genomföra den och att samla in information och erfarenheter om hur det är att ordna service enligt den nya lagen. Invånarna i de kommuner och i kommuner som hör till de samkommuner som är med i de pilotförsök som det föreskrivs om i 93 och 94 § i den föreslagna valfrihetslagen har i regel samma rättigheter att få lagstadgade social- och hälsovårdstjänster som personer som bor på annat håll i Finland. Däremot kommer enligt motiven till lagstiftningsordning (s. 354) valfrihetslagen att tillämpas på pilotförsöken och då kommer de invånare som omfattas av försöken emellertid att ha mer omfattande rättigheter att påverka sin service än i dagsläget.

I motiven till lagstiftningsordningen sägs det också att lagen inte anger några områden för pilotförsöken, utan att det i stället är meningen att områdena väljs ut på grundval av ansökningar om statsunderstöd. Försöksplanerna ska enligt motiven till lagförslaget (s. 355) bedömas av en expertgrupp som lägger fram ett förslag för social- och hälsovårdsministeriet om vilka pilotförsök som ska få finansiering. Grundlagsutskottet noterar också att det i förslaget till valfrihetslag inte finns några bestämmelser om hur de personer som ska omfattas av försöken enligt 93 och 94 i valfrihetslagen ska utses.

Utskottet menar att också den nu föreslagna regleringen är relevant med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet. Utskottet har tidigare bedömt exempelvis försöket med basinkomst med avseende på jämlikhetsbestämmelsen. Enligt propositionen skulle den nuvarande nivån på försöksdeltagarnas sociala förmåner eller deras rättsäkerhet inte försämrats i försöket, eftersom deltagarna också i försöket var berättigade till åtminstone samma förmåner som de skulle ha med stöd av andra bestämmelser (GrUU 51/2016 rd, s. 3). Det står enligt utskottet klart att de som hör till målgruppen för pilotförsöket redan till följd av den valfrihet som ingår i pilotförsöket har en annan rättslig ställning än de som inte omfattas av pilotförsöket.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och ett krav på enhanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46).

Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när människor ges förmåner eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Exempel på sådana omständigheter är

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I—II).

Grundlagsutskottet har ansett att försökslagstiftning som leder till en viss olikhet i sig är acceptabel med avseende på jämlikheten, om det finns ett godtagbart mål med försöket (se t.ex. GrUU 20/2012 rd, s. 2/I—II och GrUU 58/2001 rd, s. 2/I, samt de utlåtanden som nämns där). Utskottet har då understrukit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på formell jämlikhet i regionalt hänseende (GrUU 42/2010 rd, s. 4—5, GrUU 11/2002 rd, s. 2—3 och GrUU 58/2001 rd, s. 2). Utskottet har kopplat samman frågan om godtagbar grund för ett försök också med att det uttryckligen ska ge uppgifter och erfarenheter om vissa planerade reformers konsekvenser (GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 19/1997 rd, s. 1/I). En allmän förutsättning för ett försök bör enligt utskottet dessutom vara att resultaten av försöket utreds och utvärderas på behörigt sätt (GrUU 70/2002 rd, s.3/II, GrUU 39/2002 rd, s. 2/II). Enligt utskottets uppfattning uppfyller den nu föreslagna regleringen de nämnda kraven.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av försökslagstiftningen även fäst vikt vid hur kraven på proportionalitet uppfylls (se t.ex. GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 38/2006 rd, s. 34). De som deltar i de pilotförsök som avses i lagförslaget kommer enligt förslagets motiv till lagstiftningsordning att ha mer omfattande rättigheter att påverka sin service än andra. Det är också av betydelse att det t.ex. inte är fråga om ett försök med straffrättsligt straff som ingriper i den enskildes rättsliga ställning mera djupgående än bestämmelser om en viss ekonomisk förmån (se GrUU 59/2001 rd). Utskottet anser att bestämmelserna om pilotförsök inte strider mot proportionalitetskravet.

Utskottet har dock i sina bedömningar av försökslagstiftning också understrukit att det i allmänhet ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter och konstaterat att det kravet också gäller jämlikhetsprincipen. Det har krävts att kravet beaktas bland annat när försöksområdet bestäms antingen genom att området anges direkt i lag eller genom att besluten om området knyts till tillräckligt exakta kriterier i lag. Dessutom har det krävts en tidsgräns för bestämmelserna om ett försök; de har fått gälla bara under den korta tid som behövs för försöket (se GrUU 51/2016 rd, s. 4, GrUU 20/2012 rd, s. 2/II, GrUB 4/2006 rd, s. 3/I, och de utlåtanden som nämns i dem).

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om pilotprojekten måste uppfylla de förutsättningar som ställs av det nämnda kravet på bestämmelser i lag. Regleringen måste därför preciseras så att det framgår vilka områden som deltar i försöken eller vilka kriterier som tillämpas för valet av försöksområden. Utskottet anser att grunderna för fastställandet av områdena eller kriterierna för valet av dem bland annat kan innehålla ett krav på att pilotförsök i ett område ska vara av betydelse med tanke på de kunskapsmässiga mål om vilka det föreskrivs i 93 och 94 § och i synnerhet erfarenheter av användningen. Bestämmelserna måste dessutom preciseras så att det framgår vilka personer de ska tillämpas på. Om avsikten är att var och en i det område som deltar i ett pilotförsök ska omfattas av pilotförsöket ska detta också tydligt framgå av bestämmelserna. Kompletteringen av vilka områden och personer som pilotförsöken ska gälla är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

5.2 Den rättsliga ställningen för näringsidkare

Enligt 42 § i förslaget till valfrihetslag kan landskapet för producenter av direktvalstjänster samt för producenter av tjänster som tillhandahålls mot kundsedel eller enligt en personlig budget ställa upp villkor i fråga om tjänsternas kvalitet, resurserna och tillgången på tjänster, servicekedjorna, samordningen av tjänsterna, beredskapen för störningar under normala förhållanden och beredskapen under undantagsförhållanden samt andra villkor för tjänsteproduktionen som syftar till att främja befolkningens hälsa och välfärd samt lika tillgång i landskapet till tillräckliga tjänster som motsvarar befolkningens servicebehov eller som annars behövs för att landskapets organiseringsansvar ska bli uppfyllt.

Enligt 43 § i förslaget ska landskapet fatta ett förvaltningsbeslut om de villkor som enligt 42 § ställs upp för tjänsteproducenter. Tjänsteproducenterna är skyldiga att iaktta villkoren i det förvaltningsbeslut som gäller vid varje tidpunkt. För att bli godkänd som tjänsteproducent måste enligt 45 § i förslaget till valfrihetslag villkoren uppfyllas, och enligt 47 § kan ett förfarande som strider mot villkoren leda till att godkännandet återkallas.

Enligt det föreslagna systemet ska serviceproducenter utanför myndighetsmaskineriet i stor utsträckning ta över dels de valfrihetstjänster som hör till det allmännas organiseringsansvar enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, dels de direkt anknyttande förvaltningsuppgifterna. Det förutsätter en samlad analys utifrån grundlagens 124 § om kraven på överföring av offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 26/2017 rd, s. 47). Utskottet har ansett att förvaltningsuppgifter som i princip hör till en myndighet inte omfattas av skyddet för näringsfrihet i 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 23/2013 rd, s. 3/II, GrUU 20/2006 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt hur systemet med så kallade servicesedlar förhåller sig till näringsfriheten. Den reglering som då bedömdes gällde kommunens rätt att besluta vilka social- och hälso-tjänster de beviljar servicesedlar för (se GrUU 10/2009 rd). Det konstaterades då att kommunen också ska godkänna de privata tjänsteproducenter vars tjänster får betalas med en servicesedel. Utskottet konstaterade att den då föreslagna lagen inte ingriper i utbudet på privat social- och hälsovård, utan kommunen ges möjlighet att välja bland de aktörer på marknaden som tillhandahåller tjänster som kommunen behöver och som uppfyller de lagstadgade kriterierna. Förslaget var därför inte av betydelse med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen (jfr GrUU 10/2009 rd, s. 2). Den nu föreslagna regleringen gäller enligt utskottet likväl produktionen av tjänster och förutsättningarna för denna produktion och kan inte jämföras med regleringen gällande servicesedlar. Förslaget är således relevant med avseende på näringsfriheten, trots att det delvis är frågan om sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen (se även GrUU 26/2017 rd, s. 66—69).

Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda, men att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet. Ett sådant godkännande som tjänsteproducent som ingår i lagförslaget kan i konstitutionellt hänseende jämföras med tillståndsplikt. Den här typen av bestämmelser måste uppfylla de allmänna kraven på lagar som begränsar någon grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 58/2014 rd, s. 5/I och de utlåtanden som nämns där).

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

En reglering där det krävs tillstånd för näringsverksamhet måste ske genom lag, och lagen måste uppfylla de övriga allmänna kraven på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningar i näringsfriheten ska vara exakta och noga avgränsade, och deras omfattning och förutsättningar ska framgå av lagen. När det gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkor och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydelsefullt i detta avseende är bland annat i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning och i vilken omfattning de bygger på ändamålsenlighetsprövning. Myndighetens befogenhet att förena tillstånd med villkor ska grunda sig på tillräckligt exakta bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 46/2016 rd, s. 3, och GrUU 13/2014 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet anser att 42 § i förslaget till valfrihetslag inte till alla delar uppfyller kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan landskapet utöver de villkor som anges i paragrafen också ställa upp andra villkor för produktionen av tjänster. Denna rätt är endast knuten till att villkoren ska främja befolkningens hälsa och välfärd samt lika tillgång i landskapet till tillräckliga tjänster som motsvarar befolkningens servicebehov eller som annars behövs för att landskapets organiseringsansvar ska bli uppfyllt. Enligt motiven kan dessa villkor gälla till exempel övervakning och styrning av produktionen samt informationsproduktion i anknytning till tjänsterna. Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet bör precisera bestämmelsen exempelvis utifrån de omständigheter som nämns i motiven.

I 47 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs det om återkallande av godkännande. Det återkallande av godkännande som avses i förslaget kan jämföras med återkallande av näringstillstånd. Grundlagsutskottet har i sin praxis i fråga om regleringen av näringsverksamhet ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftigare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 46/2016 rd, s. 3, och GrUU 13/2014 rd, s. 2). Samma krav gäller för återkallande av registrering (se GrUU 58/2010 rd, s. 6/I). Utskottet menar därför att bestämmelserna om återkallande av godkännande bör kompletteras med ett omnämnande av att bristerna förutsätts vara väsentliga (se även GrUU 26/2017 rd, s. 69).

Enligt 48 § i förslaget till valfrihetslag ska en privat tjänsteproducent och landskapet ingå ett avtal om den producentspecifika tillämpningen av det förvaltningsbeslut som avses i 43 § och det godkännande som avses i 46 §. Enligt förslaget till 49 § 3 mom. kan landskapet till följd av en ändring i lagstiftningen eller med stöd av ett i 43 § avsett förvaltningsbeslut ensidigt ändra avtalet samt beloppet av och grunderna för ersättningar som landskapet betalar för direktvalstjänster.

Grundlagens egendomsskydd säkrar också varaktigheten i ett avtalsförhållande, även om förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden i grundlagsutskottets praxis inte har varit absolut (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II, och GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, GrUU 21/2004 rd och GrUU 33/2002 rd). Grundlagsutskottet har i allmänhet ansett att det i skyddet för berättigade

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

gade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Utskottet har bedömt också detta slag av reglering som ingriper i egendomsskyddet i relation till de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (för sammanfattning se GrUU 36/2010 rd, s. 2/II).

Det är enligt grundlagsutskottet av betydelse att regleringen inte är retroaktiv. Relevant för bedömningen är också att tjänsteproducenten verkar inom en mycket reglerad sektor (GrUU 56/2005 rd s. 2/II) och dessutom är medveten om landskapets lagfästa rätt att ändra avtalet. Tröskeln för att landskapet ska kunna ändra avtalet har dock satts relativt lågt. När landskapet ändrar det förvaltningsbeslut som avses i 43 § kan det också ensidigt ändra avtalet med tjänsteproducenten. Av skäl som följer av 15 § i grundlagen är det enligt utskottet motiverat att höja tröskeln för en ensidig ändring av avtalet. Dessutom bör övergångsperioden på 30 dagar förlängas så att den blir rimligare för en näringsidkare.

5.3 Bemyndiganden att utfärda förordning

Republikens president, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar med stöd av 80 § 1 mom. i grundlag eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Enligt 55 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag ska en producent av direktvalstjänster meddela landskapet och sina kunder om väsentliga förändringar i tjänsteproduktionen minst två månader före ändringen och i fråga om smärre ändringar minst två veckor före ändringen. Närmare bestämmelser om vilka ändringar som ska betraktas som väsentliga ändringar i fråga om produktionen av tjänster får enligt samma moment utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt motiven (s. 27) gäller anmälningsskyldigheten förändringar i det som ingår i den anmälan som avses i 45 § eller i ett avtal som ingåtts med stöd av 48 §. I lagen finns dock ingen sådan avgränsning och inte heller någon grundläggande bestämmelse med kriteriet att ändringen ska vara väsentlig. Med hänsyn till 80 § i grundlagen måste regleringen preciseras på denna punkt. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För de behovsfaktorer som behövs för beräkningen av den fasta ersättning som avses i 65 § i förslaget till valfrihetslag ska det fastställas viktcoefficienter. Det för blir enligt grundlagsutskottet oklart hur dessa viktcoefficienter bildas och vilka effekter de har på den ersättning som betalas för kunden, eftersom det för bemyndigandet att utfärda förordning i 65 § 4 mom. saknas en grundläggande bestämmelse om koefficienterna. Grundlagsutskottet anmärker att det med anledning av 80 § i grundlagen inte är möjligt att utfärda närmare bestämmelser om viktcoefficienter utan en tillräckligt exakt grundläggande bestämmelse.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

5.4 Synpunkter som gäller landskapet Åland

I fråga om landskapet Åland har grundlagsutskottet i sitt utlåtande om den tidigare valfrihetspropositionen uppmärksammat 4, 7 och 8 § i det dåvarande lagförslaget (GrUU 26/2017 rd, s. 76).

Ordalydelsen i lagförslaget 4 § 2 mom. har nu ändrats så att det framgår att valfriheten gäller de landskap som avses i landskapslagen. Den ändrade bestämmelsen bidrar enligt grundlagsutskottet till att förtydliga regleringens geografiska dimension.

Regeringen föreslår nu att det i 8 § i valfrihetslagen föreskrivs om val av tillfällig tjänsteproducent och tjänsteenhet, och i 9 § om brådskande social- och hälsovård. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan de nämnda ärendehelheterna vara förknippade med regleringsbehov som berör bland annat rätten att använda icke-brådskande social- och hälsotjänster samt fördelningen av kostnaderna för användning av tjänster mellan riket och landskapet Åland i situationer där en invånare från riket behöver tjänster på Åland eller en invånare från Åland behöver tjänster i riket. Utskottet anser det vara viktigt att regleringsbehovet utreds och att den nödvändiga lagberedningen inleds.

5.5 God lagstiftningssed

Propositionen om inrättande av landskap lämnades våren 2017 och den nya valfrihetspropositionen i mars 2018. Enligt utredning till grundlagsutskottet har beredningen i fråga om inrättandet av landskapen framskridit mycket långt. Med tanke på grundlagens 3 § om fördelningen av statliga uppgifter är det enligt utskottet problematiskt att landskapsreformen, enbart i förlitan på regeringens allmänna behörighet, har framskridit så här långt innan den har godkänts av riksdagen och innan grundlagsutskottet har uttryckt sin slutliga uppfattning om huruvida den nya förvaltningsmodellen är förenlighet med grundlagen.

Utskottet framhåller att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagen och dess utövning av lagstiftande makt eller dess i 74 § i grundlagen föreskrivna kontroll av grundlagsenligheten i fråga om lagförslag inför fullbordat faktum (se även GrUU 11/2009 rd, s. 8—9). Den omfattande tidigareläggningen av genomförandet med hjälp av pilotförsök är därför synnerligen problematisk. I statsbudgeten för 2018 har det reserverats 100 miljoner euro för genomförandet av försök med valfrihet (moment 33.60.38). Social- och hälsovårdsministeriet har beslutat vilka områden pilotförsöken med valfrihet ska genomföras i. Medel har beviljats tio landskap. Besluten om områdena och finansieringen av pilotförsöken har fattats utifrån en bedömning upprättad av en expertgrupp med 19 medlemmar.

Besluten är i och för sig villkorade på så sätt att genomförandet av pilotförsöken förutsätter att valfrihetslagen godkänns och stadfästs. I statsrådets inbjudan att ansöka om att bli pilotområde hänvisas i fråga om den rättsliga grunden för pilotförsöken till valfrihetslagens bestämmelser om pilotförsök. Grundlagsutskottet vill att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid att både det förslag till valfrihetslag (RP 26/2017 rd) som bedömdes i utlåtandet GrUU 26/2017 rd och det nu aktuella förslaget till valfrihetslag har konstaterats vara problematiskt med hänsyn till grundlagens 6 § om jämlikhet. Det finns enligt utskottets uppfattning i båda lagförslagen en brist som utgör ett hinder för behandling i vanlig lagstiftningsordning, eftersom det i den föreslagna regle-

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

ringen pilotförsök saknas bestämmelser om vilka områden som ska ingå i försöken och om kriterierna för val av områden. Dessutom förutsätts att den nu föreslagna regleringen kompletteras med en bestämmelse om den personkrets som ska omfattas av pilotförsöken. Det är enligt utskottet oklart på vilka rättsliga grunder besluten om pilotförsök har fattats i den rådande rättsliga situationen.

I utlåtandet (GrUU 26/2017 rd) om den tidigare valfrihetspropositionen ansåg grundlagsutskottet, med hänvisning till att regeringen utifrån de propositioner som lämnades våren 2017 planerade att den då aktuella helheten skulle träda i kraft i juli 2017, att tidtabellen var synnerligen problematisk med tanke på grundlagen, särskilt när man beaktar reformens betydelse. Det handlade om avgöranden på systemnivå inom förvaltningen med väsentlig påverkan på utövandet av de grundläggande rättigheterna. Mot bakgrund av detta ansåg utskottet att det är viktigt att man alltid reserverar tillräckligt med tid för riksdagsbehandlingen av förslag. Grundlagsutskottet har tidigare påpekat för regeringen att utskottets möjligheter att fullfölja sin uppgift enligt 74 § i grundlagen äventyras om det inte går att avsätta tillräckligt mycket och rimlig tid för riksdagens behandling av regeringens propositioner (se GrUU 14/2018 rd och GrUU 60/2016 rd). Det är klart att också riksdagen måste kunna gå in för snabb behandling när propositioner är brådskande och de av nödvändiga skäl bereds i rask takt. Grundlagsutskottet konstaterar dock att det är problematiskt att statsrådet samtidigt som det har lämnat ett flertal propositioner som anknyter till landskapsreformen också har meddelat när riksdagsbehandlingen av dem bör vara slutförd. Utskottet påpekar att statsrådet inte kan ställa upp några tidsfrister för fullgörandet av den uppgift utskottet anvisas i 74 § i grundlagen.

6. Slutsatser

Grundlagsutskottet har i detta utlåtande behandlat förslaget till valfrihetslag dels som en ny proposition, dels i relation till utskottets utlåtande (se GrUU 26/2017 rd) om den tidigare valfrihetspropositionen (RP 47/2017 rd). Utgångspunkterna i statsrådets beredning av valfrihetslagen har ändrats i en gynnsam riktning med hänsyn till grundlagen bland annat i det avseendet att regeringen har slopat skyldigheten för landskapen att bolagisera produktionen av social- och hälsovårdstjänster samt begränsningarna av landskapens rätt att själva producera social- och hälsovårdstjänster. I dessa strukturella frågor står valfrihetslagen inte i konflikt med grundlagen, trots att utskottet förutsätter ändringar på många punkter i lagförslaget. Grundlagsutskottet anser dessutom att det finns skäl att i valfrihetslagen ta in bestämmelser som bättre än i den nu föreslagna lagen säkerställer att landskapet har en tillräcklig egen produktion av social- och hälsovårdstjänster.

Grundlagsutskottet anser att tidsplanen för genomförandet är alltför stram i förslaget till valfrihetslag. Landskaps- och vårdreformen utgör en ytterst omfattande förändring av förvaltningen samtidigt som ordnandet, produktionen och finansieringen av social- och hälsovården läggs om. Utifrån den föreslagna tidsplanen för genomförandet kan förslaget till valfrihetslag enligt grundlagsutskottets uppfattning inte med tillräcklig säkerhet tillgodose en jämlik behandling av olika befolkningsgrupper eller deras faktiska möjligheter att få de tjänster som är nödvändiga för att deras grundläggande fri- och rättigheter ska tillgodoses. En väsentlig förlängning av övergångsperioden är ett ur konstitutionellt perspektiv nödvändigt sätt att minska de risker och osäkerhetsmoment som reformen är förknippad med. Detsamma gäller fasindelningen av tidsplanen för genomförandet utifrån typ av tjänster och områden.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan det i landskapen finnas beredskap för att inleda genomförandet av valfrihetssystemet tidigare än vid den i lagen angivna tidpunkten. Beredskapen kan gälla alla eller en del av tjänsterna. Utskottet ser det som möjligt att man i olika landskap övergår till valfrihetssystemet stegvis. Det måste dock i lag fastställas exakta rättsliga förutsättningar för en tidigareläggning av övergången till de tjänster som omfattas av valfrihet.

Det är ytterst staten som måste trygga rätten till tillräckliga social- och hälsotjänster i ett läge där landskapet inte har ekonomiska möjligheter till det. Regleringen i finansieringslagen måste ändras så att den korrekt och genom exakta bestämmelser säkerställer finansieringen av tillräckliga social- och hälsotjänster och landskapets förutsättningar att i exceptionella situationer tillgodose invånarnas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Det här betyder också att en omfattande överföring av uppgifter till privata inte är förenlig med ändamålsenlighetskravet i 124 § i grundlagen, om inte bestämmelserna om finansieringen och ikraftträdandet av reformen ändras.

Grundlagsutskottet har dessutom konstaterat att bestämmelserna om olika element i valfrihetssystemet, exempelvis kundplanen, direktvalstjänsterna, kundsedeln, den personliga budgeten och underleveranserna inte är tillräckligt exakta till alla delar och inte garanterar rättsskyddet. Vidare måste bestämmelserna om pilotförsök för tjänsterna samt vissa bemyndiganden att utfärda förordning ändras av konstitutionella skäl.

Valfrihetslagens bestämmelser om skydd för personuppgifter är till väsentliga delar bristfälliga i konstitutionellt hänseende. Grundlagsutskottet har därför i det föregående gjort en omfattande granskning av bestämmelserna om skydd för personuppgifter utifrån grundlagen och EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Det är enligt grundlagsutskottet ytterst beklagligt att propositionen inte har beaktat betydelsen av EU-reglerna för statligt stöd ur ett grundlagsperspektiv.

Trots att grundlagsutskottet ovan har framfört ett flertal betydande anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen, anser utskottet att de ändringar som krävs i valfrihetslagen visserligen är betydande men ändå inte berör lagens strukturella lösningar. Därför bedömer utskottet att propositionen kan ändras i riksdagsbehandlingen så att den blir förenlig med grundlagen, förutsatt att beredningen görs omsorgsfullt och tillräckligt med tid reserveras för arbetet. Grundlagsutskottet vill uttrycka sin oro över den brådska som under innevarande riksmöte har präglat behandlingen av de propositioner som anknyter till reformen.

Grundlagsutskottet framhåller att propositionerna om social- och hälsovårdssystemet respektive landskapsreformen bildar en rättslig helhet som gäller samma sak. Utskottet har ansett att också bestämmelserna i förslaget till tjänsteproducentlag har en strukturell koppling till förslaget till valfrihetslag (GrUU 26/2017 rd, s. 66). Utskottet menar att social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkanden om de samlade lagarna i komplexet måste föras till utskottet så att de kan bedömas samtidigt.

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagen om kundens valfrihet inom social- och hälsovården kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till

- bestämmelserna om kundplanens bindande karaktär och de rättsmedel som anknyter till planen,*
 - bestämmelserna om komplettering av bestämmelserna om behandling av känsliga personuppgifter,*
 - bestämmelserna om produktion av kundsedelstjänster och tjänster enligt personlig budget som underleverans,*
 - bestämmelserna om området för direktvalstjänster i 18 § 2 mom.,*
 - bestämmelserna om bestämmandet av kundsedelns värde i 24 § 6 mom.,*
 - bestämmelserna om tjänster som omfattas av personlig budget i 27 och 28 §,*
 - bestämmelserna om den personliga budgetens storlek i 30 §,*
 - bestämmelserna om språket för tjänster i 41 §,*
 - bestämmelserna om underleverans i 54 §,*
 - bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning i 55 § 2 mom.,*
 - bestämmelserna om behandling av personuppgifter i 60, 65, 76, 77, 79 och 80 § och*
 - bestämmelserna om ikraftträdande och pilotförsök med tjänster i 12 kap.*
- beaktas på behörigt sätt och social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om propositionen förs till grundlagsutskottet för ny bedömning, och*

att lagen om landskapens finansiering (RP 15/2017 rd, RP 57/2017 rd och RP 15/2018 rd) kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till

- bestämmelserna om avvikelse från finansieringen genom statsbudgeten i 1 §,*
 - bestämmelserna om utfärdande av bestämmelser om landskapens finansieringsandelar genom förordning i 3 § och*
 - bestämmelserna om finansieringen av landskapens social- och hälsovårdstjänster i 6, 7 och 8 §*
- beaktas på behörigt sätt och social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om propositionen förs till grundlagsutskottet för ny bedömning.*

Helsingfors 1.6.2018

I den avgörande debatten deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Töllä cent (delvis)
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Anna-Maja Henriksson sv (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Ilkka Kantola sd (delvis)

Utlåtande GrUU 15/2018 rd

medlem Kimmo Kivelä blå (delvis)
medlem Antti Kurvinen cent (delvis)
medlem Mia Laiho saml (delvis)
medlem Markus Lohi cent (delvis)
medlem Leena Meri saf (delvis)
medlem Ville Niinistö gröna (delvis)
medlem Juha Rehula cent (delvis)
medlem Wille Rydman saml (delvis)
medlem Arto Satonen saml (delvis)
medlem Ville Skinnari sd (delvis)
medlem Matti Torvinen blå (delvis)
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd (delvis)
ersättare Lasse Hautala cent (delvis)
ersättare Mats Löfström sv (delvis)
ersättare Johanna Ojala-Niemelä sd (delvis)
ersättare Vesa-Matti Saarakkala blå (delvis)
ersättare Ben Zyskowicz saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.